

La Argentina, su crisis y su reconstrucción

*Por Diego Corallini**

Sería interesante reflexionar sobre algunas cuestiones relevantes vinculadas a la actual crisis argentina, determinar sus orígenes políticos y económicos, establecer sus características y, eventualmente, formular consideraciones sobre su potencial resolución. En principio, es conveniente retomar una notable y premonitoria opinión sobre nuestra (in)capacidad para organizarnos como nación capitalista: “(los sudamericanos)... siempre tienen problemas con su moneda. O bien es demasiado buena para uso interno o, como ocurre frecuentemente, es muy débil para el cambio extranjero. Generalmente tiene demasiada, pero la idea de ellos es que nunca tiene suficiente... los argentinos alteran su moneda casi tan a menudo como cambian de presidentes... Ningún pueblo del mundo tiene un interés tan penetrante en los experimentos monetarios, como el argentino.”¹

Lo expuesto muestra que la alta propensión a idear experimentos monetarios es, evidentemente, histórica. También es histórico nuestro desprecio por un régimen monetario consistente y, fundamentalmente, perdurable. Aunque la cuestión no sorprende a nadie, deberíamos considerar este antecedente como

* Politólogo (UCA). Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas (UCA).
1. LAWSON, W. R., *Banker Magazine*, Gran Bretaña, 1899.

condición subyacente a cada nuevo experimento. Sin olvidar que cada vez que con gran vocación política y poca racionalidad económica modificábamos las condiciones del sistema monetario, inevitablemente afectábamos intereses concretos y también los patrimonios de los habitantes de la Argentina.

Los experimentos y las transferencias generadas por ellos fueron tan persistentes como lo fue el progresivo deterioro de las condiciones económicas. No obstante, los distintos gobiernos –sin distinción de origen (civiles o militares) ni ideológica (justicialistas o radicales)– continuaron abusando de la predisposición social a aceptar políticas contrarias a sus propios intereses. Este contexto permeable, entonces, a la experimentación permitió también que el Estado utilizara el mecanismo de creación de moneda en forma indiscriminada para financiar sus gastos.

El impuesto inflacionario se convirtió en la única gabela capaz de recaudar gracias a sus facilidades: no forzaba al Estado a instrumentar su poder de policía pues era imposible de evadir y tampoco requería los trámites parlamentarios que exige cualquier impuesto. Era, por lo tanto, el sistema ideal para una clase dirigente incapaz de cumplir y hacer cumplir la ley y con alta predilección por experimentos.

Sin embargo, esta pertinaz práctica motivó dos reacciones no deseadas del comportamiento colectivo. Por un lado, el desprestigio lento pero inexorable de la confianza del público en la moneda doméstica como reserva de valor y como unidad de cambio. Por el otro, la visible falta de conciencia sobre la importancia de los impuestos legislados fue generando una abulia recaudatoria por parte del Estado y una creciente y perversa disposición social y cultural a la evasión.

Estas situaciones se extendieron hasta llegar al punto en que los experimentos no solucionaban nada. La población ya había descubierto que era demasiado riesgoso continuar jugando con los ahorros pese a que, de tanto en tanto, la decisión pudiera

Signo monetario argentino respecto al peso

Hasta 31/12/1969	Peso Moneda Nacional	m\$ ⁿ 10.000.000.000.000
Hasta 31/5/1983	Peso Ley 18.188	\$ ley 100.000.000.000
Hasta 14/6/1985	Peso Argentino	\$ A 10.000.000
Hasta 31/12/1991	Austral	A 10.000
Desde 1/4/1991	Peso	\$1

favorecer a los involucrados en dicho juego; optaron, de este modo, por repudiar sin reparos cualquier moneda que el Estado argentino emitiera.

Se produce la hiperinflación del gobierno del Dr. Raúl Alfonsín y con ella el principio del fin de la moneda soberana.

Luego de los intentos de resistencia acometidos entre 1989 y 1991 y los consecuentes rebotes hiperinflacionarios, la administración del Dr. Carlos Menem instauró el régimen de conversión con cambio fijo mediante la ley 23.928 que limitaba la emisión monetaria al ingreso de dólares americanos al Banco Central. Así, se ponía fin al recurso de la emisión como forma de financiamiento del déficit público e, irremediamente, se convergía a una situación equilibrio fiscal ante la imposibilidad de otorgar “adelantos transitorios” desde el BCRA al Tesoro. Por otra parte, el nuevo régimen obligaba a disponer de superávit primario al nivel necesario para hacer frente al pago de servicios de la deuda externa e interna.

La publicidad oficial señalaba que la Argentina había “recuperado el peso”, se ocultaba la realidad: habíamos perdido definitivamente la moneda soberana ya que los pesos en circulación era simples pagarés del BCRA por dólares en el equivalente exacto. Sin embargo, la ley le reservaba el derecho a la autoridad monetaria de comprar esos pagarés al precio del mercado, cuestión que desalentaba una supuesta dolarización o el cambio total de los pagarés por los dólares del BCRA y, al mismo tiempo, debilitaba las acciones especulativas contra el nuevo régimen. En este sentido, si la sociedad reaccionaba con una masiva in-

tención de compra de dólares, el BCRA proveería de todos los necesarios aunque sin asegurar a sus eventuales compradores un precio de recompra cuando necesitaran obtener pesos para hacer frente al pago de servicios e impuestos que, indefectiblemente, había que liquidar en esa moneda.

Los anteriores intentos de la administración por lograr la estabilidad –el plan Bunge & Born, las cuatro versiones del Erman González original incluido, el Plan Bonex (28/12/89)– indicaban la intención del gobierno de lograr un marco económico adecuado para avanzar con el plan de reformas iniciado con las sanciones de las leyes 23.696 y 23.697. Ambas disposiciones despejaban el camino para la privatización de empresas públicas y la reforma administrativa tendiente a eliminar el déficit fiscal generado, en un 80%, por la gestión de esas mismas empresas que, además, se encontraban colapsadas debido a la imposibilidad de realizar las inversiones en infraestructura necesarias para afrontar la demanda insatisfecha.

Es así como el cambio de régimen monetario no fue el único elemento que posibilitó generar las condiciones para un período de fuerte crecimiento económico, también estuvo acompañado por el proceso de transferencia de empresas de servicios públicos al sector privado, una amplia desregulación y apertura económica, la adhesión a la unión aduanera regional, todo en consonancia con los postulados del Consenso de Washington².

2. Consenso de Washington, WILLAMSON, J., *Institute for International Economics*, Washington. Préstamos para el ajuste estructural. O préstamos de facilidades ampliadas. Condicionales cruzadas. *Disciplina Fiscal*: déficit consolidado sin impuesto inflacionario. *Exigencia déficit operativo de máximo 2% del PBI*. Superávit primario, es decir antes de vencimientos de deuda externa, lo cual supone “habilitación” para refinanciar. *Reorientación del gasto*. Suspensión de asistencia por subsidios al sector privado. *Reforma fiscal*: ampliar la base imponible. Mas contribuyentes *Política cambiaria*: tipo de cambio fijo único. *Liberación comercial*: eliminación de las restricciones cuantitativas. Arancel entre 10 y 20% pocos o un solo nivel de arancel. *Inversiones*: eliminación de barreras, equiparación de las legislaciones en el trata-

Series de Cuentas Nacionales por componentes

	Var. % real acumulada			Var. % real promedio anual		
	Déc. '80	Déc. '90	00-80	Déc. '80	Déc. '90	00-80
PIB	-10,8%	50,0%	33,7%	-1,1%	4,1%	1,5%
Impo	-56,4%	427,5%	130,2%	-8,0%	18,1%	4,3%
Consumo	-9,4%	57,7%	42,8%	-1,0%	4,7%	1,8%
Inversión	-55,6%	113,7%	-5,1%	-7,8%	7,9%	-0,3%
Expo	64,6%	88,0%	209,4%	5,1%	6,5%	5,8%
PIB per cápita	-22,9%	33,4%	2,8%	-2,6%	2,9%	0,1%

Fuente: Depto. Económico, Joaquín Ledesma & Asoc. en base a MEyOySP.

El esquema funcionó eficientemente, aunque habría que analizar esta eficiencia desglosándola en dos etapas: la que se verifica hasta 1995 y la que se verifica hasta enero de 2000. La primera etapa evidenció un crecimiento económico sostenido y alto. Si bien son frecuentes y abundantes los análisis que indican la generación de pobreza y exclusión social como rasgo distintivo de la década de los noventa, para este primer período dicha argumentación es incorrecta. En efecto, basta observar algunos indicadores empíricos para notar cómo lo que se produce es, en verdad, una leve mejora antes que un empeoramiento en las condiciones de vida. En todo caso, lo importante es que esto se verifica sin considerar, como suele hacerse habitualmente, el crítico año 1989. A esta conclusión también se llega mediante el análisis comparado de la estructura del gasto e ingreso de los hogares expresado en las encuestas efectuadas en 1985 y 1997, es decir, en períodos relativamente estables en términos de precios internos y variaciones cambiarias.

miento para inversiones de externas como locales. *Privatizaciones*. Venta de empresas nacionales o de cualquier jurisdicción. Retirada del estado como agente económico. *Desregulación*: eliminación de barreras de ingreso y egreso en los mercados. *Derechos de propiedad*: sistema legal que proteja los derechos de propiedad sin costo excesivo.

Encuesta nacional de gastos de los hogares
Región metropolitana

	1986/1987			1985/1986		
	Capital	Comurbano	Total	Capital	Comurbano	Total
Alimentos y bebidas	Federal 26,9	Bosonruwe 57,0	Total 32,9	Federal 12,6	Bosonruwe 47,6	Total 38,2
Indumentaria y calzado	5,5	6,0	5,8	9,3	9,3	9,3
Vivienda	17,1	10,3	13,1	11,6	7,0	9,0
Equitamiento y funcionamiento hogar	7,6	6,5	6,9	8,5	7,6	8,0
Atención médica y gastos para la salud	10,6	9,2	9,8	9,4	6,8	7,9
Transporte y comunicaciones	12,5	14,6	13,7	11,2	11,8	11,6
Espectáculos y cultura	10,7	7,3	8,7	8,9	6,5	7,5
Educación	4,5	4,1	4,2	2,7	2,4	2,6
Bienes y servicios diversos	4,8	5,1	5,0	5,8	6,0	5,9
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	1986/1987			1985/1986		
	Capital	Comurbano	Total	Capital	Comurbano	Total
Capital	Federal	Bosonruwe	Total	Federal	Bosonruwe	Total
Características de los hogares (promedios)	2,8	3,7	3,5	3,0	3,9	3,5
Nº de miembros	1,4	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4
Nº de autos por hogares	1384,6	847,8	1008,1	586,5	480,8	466,0
Gasto de consumo medio (\$) - año	1637,5	1018,6	1202,7	620,7	424,2	497,9
Ingreso medio del hogar (\$) - año	1,0	1,4	1,3	1,8	1,7	1,7
Porcentaje de ingreso por hogar	1,4	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4
Nº de autos por hogar						
Características de los hogares (porcentajes)						
Relación gasto-ingreso	94,6	81,2	83,8	93,0	94,5	93,6
Hogares emblema	90,8	87,6	87,5	65,5	58,1	59,3

No obstante, el fuerte incremento del desempleo durante este lapso era el dato que anticipaba la inminencia del deterioro social debido a que más de un tercio de los desocupados eran jefes de hogar y esto lógicamente aseguraba el incremento de la tasa de actividad, habida cuenta del efecto que genera en los hogares la desocupación del sostén principal.

Con todo, los niveles de pobreza –medida tanto por indicadores estructurales como por ingresos– mostraban progresos respecto de la magra década de los ochenta.

El ingreso de capitales fue importante y el aislamiento financiero internacional había sido superado en 1994, con la renegociación de la deuda externa bajo el sistema ideado por el Secretario Brady. Sin lugar a dudas, los cambios estructurales generaban ajustes de alta significación pero, a diferencia de otros intentos, en un marco de estabilidad y crecimiento el conjunto social los toleraba.

El proceso de reestructuración y consolidación de la deuda externa e interna permitió, por un lado, regresar al mercado de capitales externo y, por otro, reconocer la deuda interna generada por el llamado “festival de bonos” acontecido durante la última etapa de la administración radical y la gestión de Machinea al frente del BCRA y los acreedores por juicios al estado por incumplimientos al régimen provisional. Este reordenamiento indicaba una mejora considerable en el nivel total de deuda pública y generaba cierta certidumbre, al menos se había logrado acotar el volumen de endeudamiento.

Otro dato importante para tener en cuenta era el comportamiento de nuestro comercio exterior, dicho de otra manera el grado de afectación de nuestra competitividad internacional, habida cuenta de la apertura y la desregulación de nuestros mercados.

Obviamente quienes se beneficiaban con los mercados regulados –acotados a la competencia (alimentos), cuando no estrictamente restringidos a la competencia externa (automóviles y

Stock de deuda pública bruta en 1989. Millones de U\$S
Melconián - Santangelo, *El endeudamiento público argentino*
período 1983-1995

	Año 1989	Año 1995	Año 1997
Deuda en moneda	1.854,00		
Deuda en moneda	61.818,00		
Total deuda pública	63.672,00	87.091,00	109.359,00
Deuda pendiente de	25.745,00	5.000,00	
Otros, (FF, provincias, empresas)	7.055,00	616,00	
Total	96.472,00	92.707,00	109.359,00

Fuente: Melconián, Santangelo, Llach, 1997-1995.

tantos otros ejemplos que sería interminable enumerarlos)– obteniendo grandes ganancias pero nunca un progreso compatible con el resto del mundo, comenzaron a advertir sobre los riesgos intrínsecos de “regalar nuestro mercado interno”. La forzada apertura y desregulación, la unión aduanera entre Brasil, Uruguay y Paraguay y el tipo de cambio fijo y convertible presagiaban saldos fuertemente negativos de nuestra balanza de comercio. En rigor, los saldos fueron negativos pero existía una combinación de factores que permitían inferir que no lo era necesariamente a futuro. Principalmente la demanda diferida de bienes que los consumidores locales estaban inhibidos de comprar, el significativo atraso en la actualización del equipamiento industrial y en el equipamiento del conjunto de empresas de servicios privatizadas que requerían de bienes no producidos localmente explican en buena medida la *performance* del comercio exterior.

La tendencia que marcaban nuestras exportaciones señalaba importantes cambios en el comportamiento histórico. Un paulatino incremento de las manufacturas de origen industrial y agropecuario frente a la tradicional presencia de productos primarios. Por su parte, la composición de las importaciones también exhibía modificaciones. Los bienes de capital y los bienes

intermedios representaban prácticamente dos tercios de la canasta importada, mientras que el tercio restante eran bienes suntuarios. Esto implicaba cierto grado de complementariedad entre lo producido y lo importado.

Sin embargo, dos elementos de disímil cuantía y efectos aparentes determinaron peligrosas rigideces. La primera se pudo verificar ante el tibio intento de comenzar a instalar la posibilidad de “flexibilizar” el régimen de conversión y avanzar a un sistema de canastas de moneda. La sola mención de un nuevo “experimento” generó alarma y descontento en la sociedad obligando a las autoridades económicas a abandonar inmediatamente la idea. La segunda de mayor impacto fue el efecto Tequila pocos meses más tarde.

De 1996 en adelante el gobierno, ya reelecto, alteró algunos grados el rumbo de la nave e impuso el famoso “piloto automático”, por cuanto algunos logros del primer quinquenio del 90 comenzaron a revertirse rápidamente.

Si bien los planes de ayuda empezaron a diseñarse y hasta se creó un gabinete social que los supervisaba y hacia ejecutar, la efectividad de los mismos, habida cuenta de los resultados, es al menos objetable.

La voracidad fiscal derivada del fuerte déficit post-tequila, el aumento del costo del financiamiento externo, los efectos de la reforma previsional y, fundamentalmente, el cambio de objetivos del Presidente reelecto (concentrados ahora en dirimir una puja interna aún irresuelta y presionar por su tercera presidencia) crearon un marco de incertidumbre creciente ya que la posibilidad de hacer uso de algún nuevo e ingenioso “experimento” monetario era imposible pues ya no teníamos moneda.

Las crisis asiática (1997) y rusa (1998) adicionaron elementos conflictivos al contexto externo. Básicamente, la capacidad de endeudamiento externo se había reducido y encarecido peligrosamente. El error de las evaluadoras al no prever la primera de ellas, en términos de magnitud y temporalidad, las lle-

varon a asumir conductas en extremos precavidas. Así fue como el “riesgo país” se convirtió en el indicador de sobre vida de las naciones emergentes.

El contexto político interno también daba señales de un deterioro de la capacidad del partido de gobierno para mantener un rumbo definido o, mejor dicho, de corregirle el rumbo al piloto automático. El desgaste cristalizaba en las urnas, el oficialismo había perdido la primera elección en los últimos 10 años (1987-1997) y esto, a su vez, generaba un doble efecto político. Por un lado, el conflicto interno en el peronismo como consecuencia de la derrota en la provincia de Buenos Aires del “candidato (heredero) natural” y, por otro, del surgimiento de una “Alianza” de partidos cuyo objetivo más claro era impedir que el PJ triunfara nuevamente en las elecciones presidenciales.

A pesar de que existían suficientes condicionamientos económicos como para arribar a la crisis, y retrospectivamente podríamos considerar explicativos, el origen básico de la misma es, desde esta perspectiva, de orden estrictamente político.

Es importante notar que hubo desde el PJ dos iniciativas parlamentarias tendientes a corregir el desvío fiscal, que para entonces preveía un futuro incierto para la convertibilidad. Las propuestas correspondían a los legisladores De la Sota y a Remes Lenicov y ambas proponían un estricto control del nivel de déficit y el anhelo de eliminarlo en el tiempo. Finalmente, la iniciativa que se impuso, con variantes que la atenuaban, fue la del segundo desde un esquema similar al que por la misma época había impuesto el poder legislativo al ejecutivo en EE.UU. De alguna manera el parlamento establecía lo que se dio en llamar la convertibilidad fiscal. A esa altura, único mecanismo capaz de recuperar el prestigio de la convertibilidad argentina.

Mientras tanto, otros acontecimientos externos marcaban, nuevamente, la baja probabilidad de sobrevivir ante un contexto mundial altamente conflictivo. Luego del episodio de Rusia

(incumplimiento de pagos de bonos de deuda externa) la alarma en el mercado de capitales, que todavía especulaban en los emergentes, se encendió en Brasil. La cuestión no era menor ni en términos de estabilidad financiera internacional ni en términos de estabilidad regional. Era prácticamente inevitable que el desorden de Brasil no complicara al resto de la región y a la Argentina en particular, habida cuenta de la supuesta “Brasil dependencia” de su comercio externo.

En rigor, la crisis cambiaria de Brasil de fines de 1998 estalla con el abandono de la estrategia de tipo de cambio fijo (cuyo éxito había permitido al ex ministro Cardoso, mentor de la iniciativa, ser presidente en dos oportunidades). El contexto externo era en muchos sentidos una señal de lo que podría suceder en la Argentina. Al igual que lo había hecho la central empresaria de San Pablo, en la Argentina las centrales de empresarios comenzaron a presionar en contra del “modelo” de apertura, particularmente la industrial insistiendo con la inevitable invasión de productos brasileños tras la brusca devaluación del real.

Para entonces la recesión económica comenzaba a afectar la normalidad obtenida luego del Tequila. Sin embargo, según nuestra opinión, las condiciones económicas fueron perturbadas por la combinación coincidente entre crisis externas y períodos preelectorales.

Al analizar el comportamiento electoral sincrónicamente con el comportamiento de los agentes económicos, utilizando para ello el nivel de depósitos (el elemento tal vez más sensible), se observa que en los días previos a las dos últimas elecciones presidenciales existió una fuerte tendencia al retiro de depósitos del sistema bancario local. En ambas elecciones, el primer lunes bancario hábil posterior, la tendencia se revierte vertiginosamente.

Los ahorros son el componente más sensible de la economía capitalista monetaria. Es por ello que todos los anuncios, medidas o resultados políticos que puedan afectar el destino de los

ahorros incide (positiva o negativamente) en los comportamientos. Desde el punto de vista del ahorro externo, esta (des)confianza se puede medir por el riesgo país. Dicho de otra forma, a medida que se cree que puede crecer el riesgo de *default*, aumenta el sobre precio. Es interesante analizar algunos trabajos que profundizan esta visión de la crisis económica.

“Existe entre noviembre de 1994 y septiembre de 1999 una fuerte dispersión entre 150 y 1200 puntos básicos respecto de riesgo país. El nivel máximo se alcanzó en marzo de 1995. Causa principal la devaluación mexicana de diciembre del 94, pero con un componente retroalimentario que fue el proceso electoral del 95. Luego, el riesgo disminuye a otros niveles con vaivenes por razones en el mercado internacional. Pero el nuevo proceso electoral altera negativamente los comportamientos elevando el riesgo. Es decir, que existe un costo en términos de tasa de interés –por aumento del riesgo país– que si bien transitorio osciló en 300 a 400 puntos.

”Pero si seguimos observando algunas series vinculantes al comportamiento de volatilidad en el grado de confianza, no sólo con la posibilidad de default, sino de alteración de las reglas establecidas en el esquema de convertibilidad (devaluación), podemos apreciar una ‘arritmia’ devaluatoria en los dos períodos electorales y una ‘particular recuperación’ en el período post-elecciones de 1995. Aquí el riesgo se mide por las alternativas que presenta el bimonetarismo al ahorrista del país. Puede depositar en moneda doméstica o en dólares en el mismo banco local. Existe un diferencial (premio) a favor del depósito en moneda doméstica, que el ahorrista lo pierde cuando se coloca en dólares. Según sus expectativas altera sus comportamientos. Estos son especialmente afectados (alta sensibilidad) a los dos procesos electorales al incrementarse la incertidumbre. Prima la racionalidad del ahorrista.

”La dispersión también fue alta. Desde 100 a 1700 puntos en los cinco años considerados. En ambos procesos se registraron picos, aunque en diferentes niveles. Para una mejor comprensión debemos analizar cómo se comportaron los oferentes de excedentes financie-

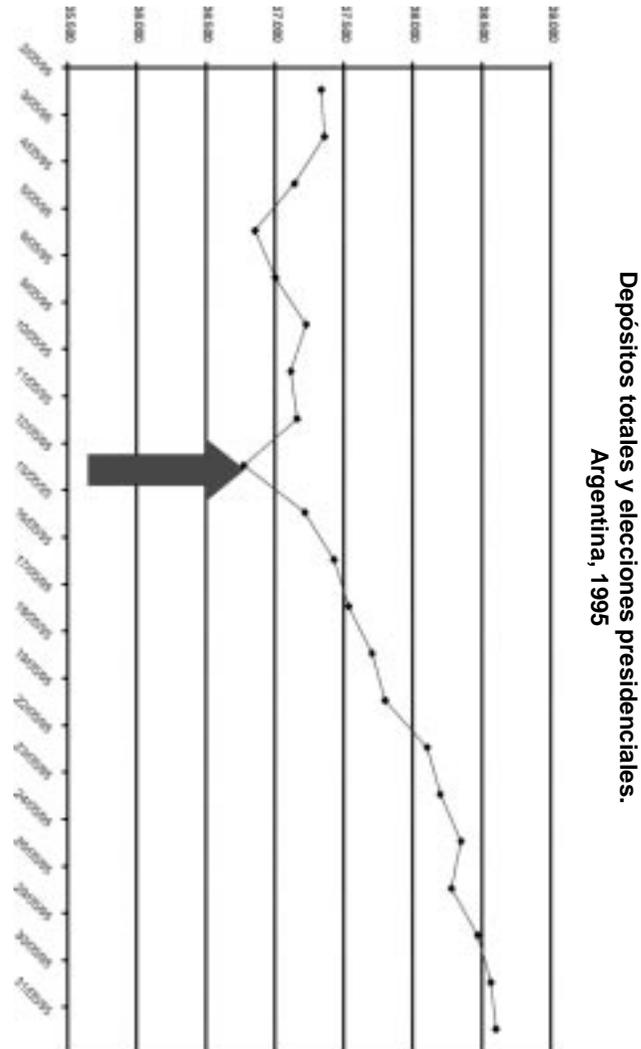
ros en el primer periodo electoral donde, por lo general, todos los orígenes del desequilibrio se concentran en el efecto tequila. Nosotros pensamos que una parte se motiva en el proceso electoral. La siguiente observación nos permite sustentarla.

"La devaluación mexicana fue en diciembre del 94. A inicio del 95 la caída de reservas y depósitos totales (en pesos y en dólares) fueron un dato. Pero concentremos nuestra atención en el mes de mayo cuando se resuelve la incertidumbre electoral. Los depósitos totales vuelven a crecer. Desde ese momento, crecen considerablemente los depósitos en dólares (+153,1% hasta septiembre '99) en comparación con los depósitos en pesos (+91,2% hasta septiembre '99). Aún más, si consideramos los depósitos a plazo fijo, en silencio, el ahorro privado se fue trasladando a la moneda externa (+156,1% en dólares vs. 104,4% en pesos, entre mayo '95 y septiembre '99).

"Es decir, que luego del resultado electoral disminuyó la incertidumbre y el riesgo de devaluación, pero se produjo un cambio de cartera. Desde activos financieros en pesos a dólares. En la actualidad, se observan movimientos en las tasas vinculadas a los dos circuitos financieros, asociados en parte al presente proceso electoral. Las tasas de interés que pagan los bancos a inversores y ahorristas subieron otro escalón. El rendimiento de los plazos fijos alcanzó el mayor nivel desde la devaluación del real, en enero de este año. Un sondeo realizado por varias mesas de dinero de la city porteña indicó que el crecimiento de las tasas está ligado a dos causas principales: el dinero de las AFJP y algunas coberturas cambiarias frente a las elecciones.

"Por último, queremos aislar el fenómeno electoral actual, porque cualquier lector, en igual forma que pueda imputar las variaciones de comportamiento de los ahorros a las causas exclusivas del efecto mexicano, en esta oportunidad podrá hacerlo con el brasileño.

"Para poder aislar el propio efecto político doméstico del proceso regional causado por la devaluación brasileña de enero del 99, rogamos observar el siguiente gráfico:



*”Al inicio de la devaluación brasileña la diferencia de riesgo país (a favor de la Argentina) fue evidente. Luego de los ajustes ambos bajaron. Pero a partir del mes de abril (ver declaraciones), el riesgo argentino crece en mayor proporción relativa, lo que disminuye la diferencia que existía. Incluso, existieron días que las diferencias tendieron a nulas. Es decir, el riesgo (y sus costos) estarían vinculados a los efectos de los anuncios durante el proceso y no por el comportamiento de la economía brasileña.”*³

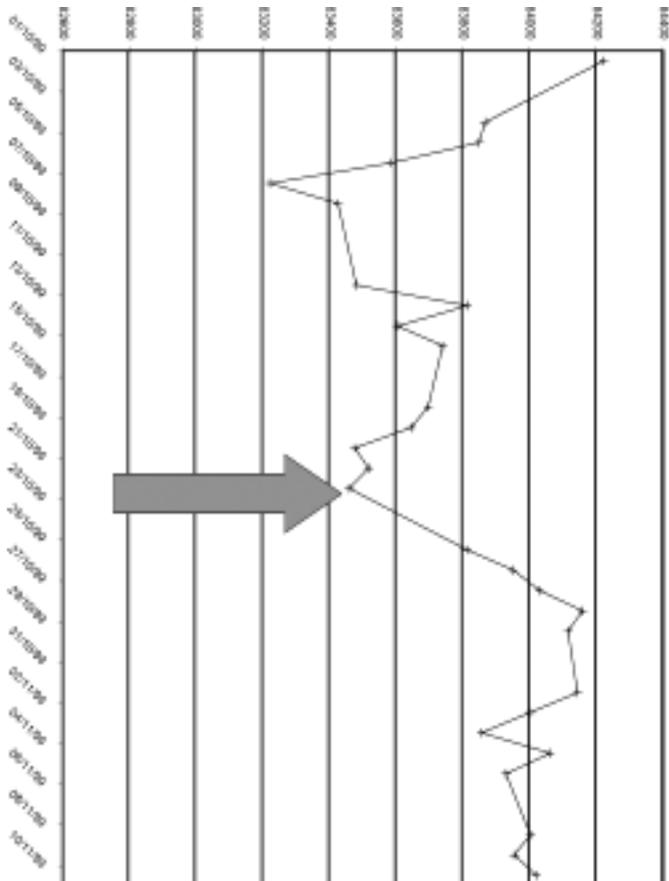
Lo expuesto pretende demostrar la alta debilidad de la estabilidad financiera ante el ciclo político. Es decir que lo discutido durante el último trienio de la década pasada en términos de *shock* externos y vulnerabilidad económica interna, o bien lo sostenido por el candidato justicialista en las últimas elecciones presidenciales en relación a la “muerte del modelo” eran discusiones, según esta perspectiva, al menos incompletas.

La crisis económica comienza a explicarse por una crisis política sin precedentes desde el retorno al régimen democrático. Aún en la anterior debacle económica, hacia el final del gobierno radical del período 1983-1989, la misma se manifestaba en una profunda incapacidad para conducir acertada y convincentemente el esfuerzo social, pero todavía el desprestigio no alcanzaba a la clase política en su conjunto. En este sentido, el candidato del partido de gobierno que terminaba el ciclo en medio de una gran crisis económica lograba obtener más del 37% de los votos.

El triunfo electoral de la Alianza permitió corregir transitoriamente la desconfianza, ya que se había impuesto una alternativa política que reunía condiciones de popularidad y racionalidad económica. Era el marco social ideal para encarar las reformas de segunda generación.

3. LEDESMA, J.; CORALLINI, D., *Anuncios políticos y su incidencia en los comportamientos electorales (efectos económicos)*, 1999.

**Depósitos totales y elecciones presidenciales.
Argentina, 1999**



LA ARGENTINA, SU CRISIS Y SU RECONSTRUCCIÓN

Elecciones nacionales. Escrutinio definitivo.

Total País.

14 de mayo de 1989.

Partidos políticos	TOTAL GENERAL		CAR 600
	ELECT. PRES. Y VICE VOTOS	%	
Acuerdo popular.	4.783	0,03	
- Mov. Democ. Pop. Antimp.	1.339	0,01	
Alianza de Centro	1.150.603	6,87	33
- Demócrata Progresista	647	0,00	
- U.Ce.Dé	49.765	0,30	
Al. Izquierda Unida	409.751	2,45	1
Al. Unidad Socialista	218.785	1,31	
- Socialista Democrático	1.746	0,01	
- Socialista Popular	17.152	0,10	
Blanco de los jubilados	317.934	1,90	7
Conf. Federalista Independiente	768.128	4,59	21
- Federal	11.054	0,07	
Fte. Justicialista Popular	7.953.301	47,49	312
- Del Trabajo y del Pueblo	2.770	0,02	
- Demócrata cristiano			
- M.I.D.	557	0,00	
- Mov. Patriótico de Liberación			
Fte. Humanista - Verde	42.319	0,25	
- Humanista			
Obrero	45.762	0,27	
U.C.R.	5.433.369	32,45	213
De distrito	316.492	1,89	13
Votos positivos	16.746.257	98,01	
Votos blancos	221.585	1,30	
Votos nulos	115.686	0,68	
Comp. error actas	3.176	0,02	
Total votantes	17.086.704		

El diseño del plan económico quedó en manos del ex presidente del BCRA, Machinea. Sus antecedentes, como presidente del BCRA durante la hiperinflación de los ochenta, no favorecerían mucho la imagen del gobierno. La tarea por reconstruir la imagen de solvencia fue el principal objetivo. Pero el propósito descubrió en pocos meses las contradicciones al interior de la Alianza. La intención era recuperar la solvencia fiscal tanto a

nivel nacional como provincial y, al mismo tiempo que esto se intentaba, se absorbía el costo del incentivo docente. Las inconsistencias de este tipo serían frecuentes.

La administración De la Rúa, que ya había planteado como prioridad absoluta la necesidad de reducir el déficit fiscal, lo haría sin recurrir a la disminución de gasto público nacional y tampoco afectaría las transferencias a provincias para evitarse enfrentar conflictos en la coalición de gobierno y la resistencia de los gobernadores. En consecuencia, el único objetivo de la reforma era aumentar la recaudación para que el déficit fiscal del año 2000 resultara compatible con la Ley de Responsabilidad Fiscal ya vigente.

El gobierno apostaba al éxito de su idea, suponía que el aumento de los impuestos produciría un incremento de ingresos y una mayor recaudación por efecto de la expansión económica del orden de 5.000 millones de pesos por año. No lograron percibir que la medida generaría el efecto inverso.

El resultado directo de la reforma impositiva, al afectar el ingreso disponible de las personas sobre el nivel de actividad de la economía, fue claramente negativo. La alternativa era adaptar el gasto a los ingresos disponibles, pero se prefirió obtener más recursos del sector privado para solventar el creciente gasto público. El premio a la evasión se incrementó peligrosamente y el efecto fue diametralmente opuesto a lo esperado. No obstante, en ningún momento el gobierno intentó modificar sus resultados fiscales con “experimentos” monetarios. Todo lo contrario, impuso soluciones fiscales, erróneas, a problemas fiscales concretos. Para el ministro Machinea el problema siempre estuvo del lado de los ingresos, recién cuando el fracaso era inobjetable decidió revisar el gasto. Pero para entonces la credibilidad de obtener resultados positivos estaba altamente dañada.

La falta de logros y el incumplimiento de los (acotados) objetivos reforzó la desconfianza. Nuevamente el conflicto político, esta vez iniciado por el propio vicepresidente en el

tratamiento de la nueva reforma laboral, espesaba el clima: la actividad económica, que parecía haber revertido la tendencia declinante en el último trimestre de 1999, retomaba el camino de la contracción con lo cual la estrategia original se tornaba insostenible. Las elecciones en el distrito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires inhibían al gobierno de actuar rápidamente sobre el gasto, puesto que una resolución previa a la contienda podría abrir un conflicto en la ya debilitada Alianza.

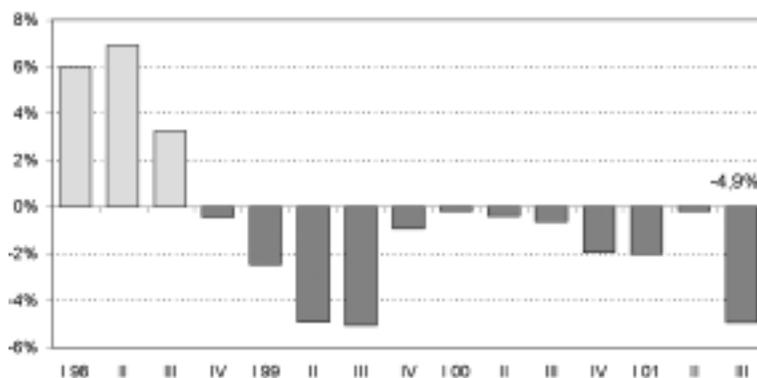
Finalmente, el conflicto político tantas veces causante de la demora en las decisiones económicas se instala definitivamente. El vicepresidente renuncia a su cargo involucrando directamente a la administración De la Rúa en actos tendientes a forzar la aprobación de la reforma laboral.

Para entonces la Argentina había ingresado en zona riesgosa; desde agosto de 2001 no lograba colocar títulos de deuda en el exterior, por eso debió recurrir a una nueva estrategia de financiamiento interno y al blindaje financiero para recuperar la confianza de argentinos y extranjeros, que son sus acreedores y prestamistas.

Producto Interno Bruto

Período trimestral 1998-2001

Variación porcentual real respecto a igual periodo del año anterior



Fuente: Dpto. Económico, Joaquín Ledesma & Asoc., en base a INDEC.

Las reformas que se debían implementar obligaron al gobierno a prescindir del Congreso; por vía de decretos se trató de imponer cambios que la propia Alianza resistía. Nos referimos a los vetos realizados a la Ley de Presupuesto 2001, a la reforma previsional, a la desregulación de obras sociales, a la sanción del Plan de Infraestructura y a la modificación de la Ley de ART.

La falta de efectividad de la nueva estrategia del ministro Machinea impulsa su renuncia y su reemplazo por el ministro de defensa López Murphy quien, por ignorar el tiempo de la política, no puede imponer el nuevo plan de control del gasto debido a que afectaba particularmente a los sectores más movi- lizados de la sociedad. Además, el proyecto desarticula definitivamente la coalición de gobierno; en ese contexto el Presidente convoca al ex ministro de economía de Menem.

El Dr. Cavallo buscó revertir la desconfianza implementando una nueva convertibilidad ampliada, *finalmente había logrado hacer un nuevo experimento*, que significó luego de once años de cambio único y fijo, uno diferencial para el comercio. A este intento le siguieron los planes de competitividad destinados a eliminar impuestos considerados distorsivos a las empresas que garantizaban mantener el nivel de empleo estable.

Contando ya con los poderes especiales –que implicaban la asignación temporal de facultades legislativas al Poder Ejecutivo– el nuevo ministro se abocó en el peregrinaje internacional, a fin de lograr apoyo financiero para sostener a un gobierno que no lograba articular consensos políticos y cuya legitimidad la sociedad civil cuestionaba.

La disposición internacional a “ayudar” a una administración que no lograba consenso interno se diluía. Esta situación generaba, principalmente en la Provincia de Buenos Aires, un estado de emergencia y de insolvencia que presagiaba también para la administración bonaerense una peligrosa inestabilidad política, la que trataría, por cierto exitosamente, de endosar rápidamente al ejecutivo nacional.

Una vez más el ciclo político afectaba la estabilidad financiera, la corrida bancaria desatada sólo fue detenida momentáneamente en agosto, gracias a un tramo del blindaje desembolsado por el FMI. La instauración del “déficit cero” era, en verdad, el reconocimiento explícito de la insolvencia fiscal, había fallado el nuevo experimento. La imposibilidad práctica de su cumplimiento, en virtud de la falta de apoyo político, significó el fin del régimen de convertibilidad ampliado. La instrumentación de las restricciones bancarias y la limitación al uso de divisas por parte de los particulares a partir del 30 de noviembre de 2001 fueron su final.

La renuncia del Presidente despierta una crisis política sin precedentes. El fracaso del gobierno de la Alianza, las restricciones a la disponibilidad de los ahorros, el temor a la devaluación, el creciente desempleo y el agravamiento de la recesión económica transformaron la, hasta el momento, inofensiva crisis de representatividad en un rechazo manifiesto de la sociedad a la clase dirigente.

La incapacidad política para concitar consensos y la ausencia de fuertes liderazgos sería el marco en el que gobierno de transición debía asimilar el *default* y el nuevo experimento monetario: *la pesificación*.

Es evidente que la conducción política no percibe con claridad que lo acontecido no corresponde sólo a una modificación del tipo de cambio nominal. Se ha terminado con un sistema monetario impuesto bajo condiciones de desconfianza no tan profundas como la presente. La capacidad de los dirigentes de obtener respaldo para un nuevo proyecto económico dependerá de la capacidad de la conducción política de reestablecer la solvencia del Estado a mediano plazo. Por lo tanto, la transición en términos políticos y económicos comenzará solamente cuando se perciba con claridad que no existen ni intenciones políticas ni espacio social para un nuevo experimento. Recuperar la senda del crecimiento implica recuperar previamente la capaci-

dad de conducción del proceso social por parte de la clase dirigente y ese será el real proceso de transición.

Nos ha parecido pertinente organizar algunos elementos que permitieron establecer la forma en que la esfera política se articuló con la económica hasta configurar, en sus orígenes y características, el estado de situación actual. Sería oportuno expresar, sobre el final, una última reflexión respecto al modo en que el período analizado afectó la dinámica de la sociedad puesto que, y para decirlo simplemente, la sucesión de equivocaciones no fue “gratis” en términos sociales.

El descrédito general que subsume a la clase dirigente, y que ha sido foco de múltiples análisis, es en verdad el resultado de un proceso que puede significarse del siguiente modo: todos estos años actuaron sobre la sociedad como *un lento curso de teoría sobre Maquiavelo*. La desestructuración observada en las distintas esferas –política, económica, social y cultural– no hizo más que correr el velo que disimulaba para la gran mayoría la forma en que nuestra sociedad ha sido conducida y organizada históricamente. En otras palabras, puso en evidencia la áspera lógica del poder e impugló su puesta en escena.

Unos años atrás es posible que existiera algún grado de conciencia sobre estas cuestiones; no obstante, la sociedad caía, una y otra vez, en la tentación de concentrar sus sospechas personalizando en tal o cual dirigente y / o institución. Lo distintivo del presente es que el manto de duda se ha hecho extensivo al conjunto. El manto es, en verdad, un baño de realidad letal para el funcionamiento concreto de cualquier sistema de organización social. Desde esta perspectiva, la crisis ha desnudado la lógica del funcionamiento “de las cosas”.

Es así como las múltiples expresiones y protestas colectivas que hoy observamos son resultado de una sociedad que ha quedado *desencantada*. Es la sociedad que ha experimentado en forma directa la fragilidad de las leyes frente a otros poderes, que cuestiona a las instituciones a quienes había confiado su instru-

mentación pero que, sin embargo, continúa indignada reclamando su cumplimiento. Es la sociedad que (todavía) valora tan positivamente la democracia representativa que no discute sobre sus fallas estructurales pero, contradictoriamente, se manifiesta anti-política repudiando a sus representantes, no otorgando su apoyo a otros nuevos y tampoco comprometiéndose a participar. Es la sociedad paranoica que reclama festivamente mayor control del delito a las mismas fuerzas policiales de quienes desconfía.

Una sociedad *desencantada* es una sociedad que ya no cree en las ilusiones, es decir, que no cree en los símbolos comunes a todos y que unen a todos entre sí. Es, entonces, sobre todo una sociedad desordenada.

Desde este punto de vista, el justicialismo pudo operar en las ruinas de la hiperinflación, por un lado, porque era una sociedad que todavía creía. Justamente porque creía apoyaba el proyecto, delegando y manteniendo un nivel de distancia que la alejaba de las formas concretas de instrumentación del mismo. Por el otro, en lo que duró su gobierno, el justicialismo supo articular los intereses particulares de la burocracia y la elite dirigente con los intereses generales. En esto hubo claro muchas cuestiones concretas de administración pero también, y sobre todo en la segunda fase, mucha habilidad política, es decir habilidad para mantener la ilusión. Así, el jefe del partido pudo lidiar con la realidad que arrojaban los indicadores e, incluso, especular con un nuevo mandato. Por el contrario, el gobierno de la Alianza se preocupó sólo en garantizar los intereses inmediatos de sus propios cuadros. Pero su ineficiencia fue tal que no alcanzó siquiera los objetivos que le hubieran permitido aprovechar un poco más el poder y tampoco, muy a pesar de los recursos invertidos en propaganda, no consiguió mantener la ilusión de que eran ellos quienes detentaban el poder.

Cualquier ideología que se pretenda exitosa debe construirse desde un discurso con cierta base real. Lo mismo sucede en

política: no es factible generar ilusiones desde el poder sin instrumentos materiales o, al menos, algunos resultados. El velo se había corrido, la sociedad conocía ya al consejero del príncipe.

Es cierto que en todas las sociedades las expectativas pueden reconstruirse de un momento a otro, incluso por hechos particulares. En la historia reciente hemos presenciado muchos símbolos; buenos o malos, eso fueron la guerra de Malvinas, el retorno de la democracia y la misma convertibilidad. Pero una y otra vez la clase dirigente ha sido hábil en los desencantamientos.

Si se piensa desde las reglas propias del campo político, es evidente que quienes pretendan dirigir el curso de nuestra sociedad deberán afrontar la ardua tarea –esta vez con menos recursos materiales– de regenerar la ilusión de que el todo fragmentado y disperso es un sistema que funciona.

El retorno de la creencia colectiva en el funcionamiento de este u otro sistema no es, tal vez, muy lejano. En este sentido, la historia nos enseña que ninguna sociedad puede permanecer indefinidamente en estado de desorden. Pero también nos advierte que asistimos a un acontecimiento en curso y de final abierto.