

# **¿Qué rumbo toma la Argentina?**

## **La crisis como oportunidad**

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Instituto de Estudios Iberoamericanos (Institut für Iberoamerika-Kunde)  
Instituto Alemán de Política para el Desarrollo (Deutsches Institut für  
Entwicklungspolitik)

27 de febrero de 2002, Bonn

### **Síntesis**

**Dr. Christian von Haldenwang**  
**Instituto Alemán de Política para el Desarrollo (DIE)**

## ¿Qué rumbo toma la Argentina?

### La crisis como oportunidad

En este momento, la Argentina atraviesa la más dura crisis de los últimos 50 años. Desde 1991, la fijación del peso al dólar norteamericano (convertibilidad) fue la pieza clave del “modelo argentino” de apertura económica. Hacia fin de año y en medio de una situación caótica, hubo que abandonar la convertibilidad, dado que el país se encontraba en un círculo vicioso de recesión económica, empobrecimiento social, déficit en el presupuesto del Estado y endeudamiento externo. A lo largo de dos años, el gobierno de Fernando de la Rúa demostró su ineptitud para llevar a cabo las reformas necesarias.

En diciembre de 2001 el Fondo Monetario Internacional (FMI) decidió no otorgar una línea de crédito por 1,3 mil millones de dólares, lo que significó el golpe de gracia para el *modelo argentino*. El presidente de la Rúa renunció ante la presión de huelgas, protestas masivas y saqueos. El país estuvo durante varios días al borde de la anarquía. Tres presidentes de transición pasaron por la Casa Rosada, antes de que el peronista Eduardo Duhalde tomara el poder.

Cada crisis abre la oportunidad de un nuevo comienzo. La Argentina se encuentra hoy ante un comienzo de esta naturaleza. Adecuarse a los parámetros del régimen en curso ya no es posible, ante todo porque las condiciones financieras para ello ya no están dadas. Argentina se enfrenta por esto al desafío de redefinir su política económica y *al mismo tiempo* superar el profundo déficit de legitimidad del sistema político –y esto sobre la base de márgenes de acción muy estrechos hacia el exterior y, en lo interno, bloqueos a la reforma estructural del sistema político-.

La crisis argentina fue objeto de un seminario internacional, convocado por la Friedrich-Ebert Stiftung junto con el Instituto de Estudios Iberoamericanos (Institut für Iberoamerika-Kunde) y el Instituto Alemán de Política para el Desarrollo (Deutsches Institut für Entwicklungspolitik). El 27 de febrero de 2002, expertos de Latinoamérica, EEUU y Alemania debatieron ante un público especializado en la sede central de la Friedrich Ebert Stiftung en Bonn sobre las causas, impacto y caminos para la superación de la crisis. El objetivo de la actividad fue transmitir una imagen diferenciada de la situación actual y las opciones de desarrollo de la Argentina, y, sobre esta base, abordar la cuestión acerca del papel que puedan desempeñar los actores internacionales, sobre todo Alemania y la Unión Europea, en la estabilización y reorientación de la política y de la economía en la Argentina. Con tal fin, el seminario se estructuró en tres paneles: política, economía y la dimensión internacional.

En el **primer panel** se debatieron los factores políticos. Los temas centrales fueron la crisis de legitimidad del sistema político, la pérdida de prestigio de los partidos y de la

conducción política, las relaciones entre el Estado central y las provincias, así como también las condiciones políticas en las cuales anteriormente se emprendieron cambios de rumbo en el orden político económico.

El eje del **segundo panel** fueron los problemas económicos. La carga heredada de la Ley de Convertibilidad, la cuestión del endeudamiento externo, la estabilización de la economía bajo las nuevas condiciones y las perspectivas para un desarrollo sustentable fueron los temas centrales de esta ronda.

En el **tercer panel** se aludió al impacto de la crisis argentina en el contexto internacional. El debate se concentró en la futura conformación de la “sociedad estratégica” entre la Unión Europea y Latinoamérica, sobre la base de la relación entre Argentina y Brasil, país limítrofe, también en miras del Mercosur, así como también la actitud política de los EEUU y las organizaciones de financiamiento internacional.

## **Política**

A menudo, Argentina se presenta hoy como la (ex) alumna modelo del Fondo Monetario Internacional (FMI), que fracasó ante las recetas neoliberales del “Consenso de Washington”. De esta forma, no se refleja en forma adecuada el camino del desarrollo argentino de las últimas dos décadas. Lo que ha caracterizado al país en mucha mayor medida fue la falta de voluntad de plantear *algún* tipo de programa de desarrollo coherente y, ante todo, implementarlo. La caótica coexistencia de regulación del mercado e intervención estatal, de desregulación y bloqueo político, de despilfarro y austeridad, encuentra sus orígenes en el sistema político.

Indudablemente, a partir del cambio de gobierno en 1983, la democracia argentina debió hacerse cargo de una **herencia sumamente pesada**. Los militares habían destruido la vieja alianza entre los sindicatos y la industria orientada al mercado interno, soldada bajo el régimen de Perón después de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, de esta forma no habían creado ningún modelo nuevo, sino que con la apertura del comercio exterior y de los mercados financieros, sólo aplicaron elementos aislados del “Consenso de Washington”.

Su legado consistió en una deuda externa de más de 40 mil millones de dólares, finanzas estatales completamente desbaratadas, un complejo gigantesco y altamente ineficiente de empresas estatales y recesión económica. La política de la dictadura militar, además, desató un proceso de concentración económica sin precedentes, de modo que un pequeño sector de grupos empresarios estrechamente vinculado al capital financiero tuvo la capacidad de atentar contra toda política económica que no le resultara agradable.

A esto cabe sumarle la herencia del **terrorismo de Estado**, que marcó a la Argentina durante muchos años. La indignación de los militares por la persecución judicial de los responsables en sus filas, se manifestó hasta el gobierno de Menem bajo la forma de insurrecciones e intentos golpistas que dificultaron la estabilización democrática. Sin embargo, uno de los factores que más incidió en contra de la Argentina democrática fue, fundamentalmente, el *brain-drain* ligado al terrorismo de Estado, el exilio y la miseria económica.

Los dos grandes partidos políticos no asumieron inmediatamente la dimensión de la crisis estructural en la que se encontraba la Argentina ya para esos tiempos. En un primer momento, la UCR, que pasó al frente con la victoria de Raúl Alfonsín en las elecciones de 1983, creyó que podría reactivar la economía con instrumentos keynesianos. Sin embargo, el gobierno fracasó con este programa y también con los siguientes, cada vez más ortodoxos, ante la resistencia de los inversores de capital nacionales e internacionales, así como también frente a la política obstruccionista del partido peronista (Partido Justicialista) y sus organizaciones masivas.

Tras una breve fase de cooperación que aspiraba a un cambio de gobierno pacífico, los dos grandes partidos comenzaron a bloquearse mutuamente. En la fase inicial, el proyecto del presidente Alfonsín consistía en asegurar el predominio de la Unión Cívica Radical. Sus intentos por reformar el aparato sindical fueron el primer gran fracaso del gobierno. Como consecuencia, el peronismo, derrotado por primera vez en una elección democrática en 1983, se consolidó como oposición. Al mismo tiempo, el PJ logró una fuerte posición en el Senado, ya que controlaba la mayor parte de las provincias. Paralelamente contaba también con el apoyo de los sindicatos.

De esta forma, ya prácticamente desde el comienzo, el eje de conflicto Estado nacional-provincias representó un escollo para una política de ajuste coherente. En este sentido, hay cuatro características del sistema político argentino que juegan un papel destacado:

- Las provincias periféricas, con menor densidad de población, están sobrerrepresentadas en el Congreso. Esto rige para ambas Cámaras, aunque sobre todo para la de Senadores, otorgándoles un destacado poder de veto a estas provincias, poco significativas desde el punto de vista demográfico y económico.
- Los gobernadores tienen gran poder en el nombramiento de sus candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados, y de esta forma, ejercen influencia en las decisiones del Congreso Nacional. Poco ha cambiado el hecho de que desde el año pasado los senadores se elijan por voto directo (y ya no por las legislaturas provinciales).

- Las provincias están controladas mayoritariamente por el peronismo. Bajo los gobiernos radicales (Alfonsín, De la Rúa) en particular, esta condición resultó una pesada (y costosa) carga en lo que a la implementación de políticas se refiere. Pero incluso para el partido peronista, esta situación no está exenta de riesgos: en algunas provincias, el vínculo –aun entre peronistas- amenaza con quebrarse, ya que el nexo hacia el Estado nacional pierde fuerza.
- Las provincias dependen de las transferencias del Estado nacional en el marco de la llamada *coparticipación*. La gran mayoría de las provincias cubre más de la mitad de sus gastos a través de estas transferencias. De esta forma, el federalismo fiscal es un tema de conflicto crónico en el sistema político argentino. Para las provincias, por otra parte, es más redituable ejercer presión sobre el Estado nacional que mejorar la propia capacidad de sus recursos.

Hacia fines de los años 80, la crisis económica (hiperinflación, creciente endeudamiento externo, déficit presupuestario y en la balanza de pago y la crisis política (bloqueo de las iniciativas de gobierno en el Congreso, crisis de gobernabilidad y de credibilidad del gobierno, manifestaciones en la vía pública) se potenciaron a tal punto, que finalmente Alfonsín se vio obligado a entregar la presidencia de la Nación al peronista Menem en 1989, casi medio año antes de lo previsto y en una situación de completa desolación económica.

En primer lugar fue la combinación entre ambas crisis, la económica y la política, lo que hizo posible que el gobierno de Menem con el ministro de economía Cavallo (ex presidente del Banco Central bajo el régimen militar) pudiera introducir en 1991 el modelo de la **convertibilidad**: dada la crisis, la masa de dinero existente en circulación era tan reducida, que las reservas de divisas del Banco Central eran suficientes para garantizar la convertibilidad completa. A raíz de la crisis política había gran disposición para que, con ayuda del nuevo modelo, se neutralice toda influencia política sobre la política monetaria y financiera y ganar credibilidad tanto externa como interna precisamente de esta forma.

A esto cabe sumarle, que Menem como peronista y ex – gobernador de la pequeña provincia de La Rioja tenía muchas menos dificultades que su antecesor para llevar adelante sus políticas. Si bien para mantener a la mayoría peronista de ambas cámaras del Congreso siempre había que hacer nuevas concesiones, esta situación distaba mucho del obstruccionismo de la era de Alfonsín. Algo similar sucedía con los sindicatos. Menem se aseguró la obsecuencia de la Corte Suprema al ampliar la cantidad de jueces de cinco a nueve. De allí en más, las decisiones importantes (y también aquellas no tan importantes) las tomó por decreto, saltando al Parlamento.

Con esta política, en una primera época el gobierno menemista cosechó éxitos. Hasta fines de 1994 el crecimiento real de la Argentina fue del 7,7 % anual. No obstante, la **crisis mexicana** de 1995 puso en evidencia la otra cara del modelo: la vinculación con el dólar hacía que la economía argentina dependiera de los recursos externos. Cuando éstos se agotaron (es decir, cuando se retiraron grandes volúmenes de inversiones en la cartera de valores), Argentina entró en una grave recesión.

Los primeros en retirar la confianza al país fueron, entonces, los **inversores extranjeros**. La enérgica intervención de las organizaciones financieras internacionales, que tenían un efecto de contagio, aseguró la capacidad de pago de la Argentina en este punto e hizo posible la reelección de Menem en el mismo año. Sin embargo, a esta altura cuanto más, la fragilidad del modelo ya resultaba evidente.

En el segundo mandato de Menem (1995-1999) las reservas de credibilidad tanto interna como externa, se diluyeron rápidamente. La **crisis asiática** de 1998 empujó nuevamente a la Argentina a la recesión, porque ya no podía garantizarse el flujo de divisas necesario. Hacia adentro, el gobierno se demostraba incapaz de encarar con energía suficiente las reformas estructurales en los ámbitos de la seguridad social, las relaciones federales, etc.

En lugar de ello, predominó una política del *muddling through*. Este factor, en concomitancia con el bizantino estilo de conducción de Menem y la corrupción cada vez más manifiesta de la clase política dirigente, derivó en una disolución de la confianza, que en las elecciones de 1999 provocó la derrota de un gobierno peronista por primera vez en la historia argentina.

La crisis de representatividad en ciernes de la política argentina, que parecía atenuada con la elección de la alianza de centroizquierda liderada por Fernando de la Rúa, se desató en todas sus dimensiones en los meses siguientes. La renuncia del vicepresidente de la Nación y líder del FREPASO (agrupación menor dentro de la Alianza), Carlos Chacho Alvarez, simbolizó la incapacidad del gobierno de De la Rúa para ofrecer un proyecto político claro a la ciudadanía. Este déficit fue fortalecido por las dificultades que debió enfrentar De la Rúa para imponer sus iniciativas en el Congreso.

En las elecciones legislativas de octubre de 2002 predominó por amplia diferencia el porcentaje de no votantes, votos impugnados y en blanco por sobre la proporción de votos obtenida por los dos partidos mayoritarios –una señal de la falta de **alternativas** en la política argentina desde el punto de vista de la ciudadanía.

Un problema central de esta constelación fue y es que, ante la total incredibilidad de la conducción política, nadie está dispuesto a asumir la carga de las decisiones políticas, porque el provecho de las mismas para la comunidad ya no resulta creíble. De esta

forma se derrumba “el fundamento contractual” de la política, es decir, la capacidad de imponer decisiones imbuidas de autoridad desde una perspectiva del bien común. Clara muestra de ello es la disposición casi nula de los argentinos para pagar sus impuestos: se los ve como una vía de alimentación de la política corrupta.

En este momento, el sistema político argentino está sumido en una profunda **crisis de legitimidad**. La dirigencia política está completamente desacreditada, la independencia de la justicia, condición para un Estado de derecho, está cuestionada, ya no se acepta más a los partidos como canales transmisores de la formación de la voluntad política. La estructura democrática formal del sistema político está socavado por una subestructura informal y antidemocrática de corrupción, clientelismo e impunidad. Si bien surgen nuevas organizaciones a nivel local, su agenda y significado posible todavía no está claro.

Ni el modelo centralizado en el Estado de la sustitución de importaciones, ni aquél centrado en el mercado de apertura neoliberal *à la argentine* han podido cumplir con las propias **expectativas**. En el contexto de la falta de competencia del gobierno para la conducción, la gran virtud de la Ley de Convertibilidad —es decir, dificultar las modificaciones en la política monetaria y cambiaria— resultó una maldición: una salida regulada no era posible para De la Rúa. Las consecuencias son fatales: más del 40% de los argentinos viven hoy en la pobreza. Un porcentaje aun mayor de jóvenes desea irse del país, en especial los más calificados.

La falta de perspectivas en miras del futuro individual y conjunto es un peligroso territorio fértil para “**antipolíticos**” de corte populista y autoritario, al estilo de un Chávez o de un Fujimori. A este escenario debe contraponerse el intento de reconstruir el sistema de la representación política. Cabe hacer un gran reconocimiento a Duhalde —más allá del escepticismo que genere su biografía política— y es que parece haberse abocado a esta tarea. Sin embargo, el intento de reformar un régimen desacreditado desde representantes igualmente desacreditados, enfrenta grandes desafíos, ya que la mayor parte de las fuerzas de bloqueo siguen existiendo.

En este sentido, la reforma política no sólo debe desarrollarse desde la perspectiva de la austeridad, como, en parte, parece presentarse hoy. Se trata de la (re-) construcción de la **governabilidad**. En la Argentina, el sistema de *checks and balances* democráticos debe renovarse íntegramente. Junto a las tan debatidas reformas parlamentarias se requieren intervenciones en el sistema partidario, en la justicia y en las relaciones entre el Estado central y las provincias. El gobierno está “condenado al éxito”: si no logra transmitir a todos los actores políticos la necesidad de las reformas estructurales, se cierne sobre la Argentina la amenaza del total desmoronamiento del Estado.

## 1 Economía

El fracaso de la política económica argentina no debe adjudicarse solamente al modelo de convertibilidad. Ya antes de la fijación del peso al dólar resultaba evidente que el cambio de modelo de la sustitución de importaciones orientada al mercado interno, hacia la economía de exportación dirigida al mercado mundial, se había desarrollado en una forma que perjudicaba enormemente a una gran parte de la población argentina y beneficiaba -también enormemente- a un reducido grupo. No fue recién a partir de 1991 que el endeudamiento externo de los actores privados y públicos se convirtió en un problema. Esta evolución, no obstante, se agudizó a través del modelo de convertibilidad porque ciertos mecanismos de intervención fueron excluidos deliberadamente del accionar político.

La Ley de Convertibilidad de abril de 1991 puso fin a un largo periodo de errático desarrollo económico y fiscal, terminando también con costosos y vanos intentos de estabilización. Como consecuencia de las reformas, se pudo estabilizar la economía y reubicarla en un camino de crecimiento.

- El consumo interno creció, impulsado por el aumento en la capacidad de compra de los salarios y sueldos, la posibilidad de compras en cuotas y la disponibilidad de créditos para los consumidores.
- La recaudación impositiva también aumentó, después de haber sido previamente corroída por los altos índices de inflación.
- El capital extranjero fluyó hacia el proceso de privatización, que generó nuevos recursos en el presupuesto del Estado y hacia las inversiones de cartera.
- Por otra parte, el Estado logró acceder nuevamente a los mercados financieros internacionales. En 1992, Argentina logró quitas sustanciales en el pago de la deuda, en el marco del Plan Brady.

No resulta sorprendente que este modelo, en apariencia exitoso, haya encontrado gran **consenso** entre la ciudadanía, reforzada por el acogimiento positivo en la comunidad internacional y las instituciones de Bretton-Woods. Éstas tuvieron gran interés en destacar su cuota de participación en el éxito del proceso de ajuste argentino, aun cuando en un primer momento, el FMI vio con escepticismo la decisión de ligar el Austral argentino (desde 1992 = peso) al dólar.

Favorecido por el flujo de capitales extranjeros, en sus comienzos el modelo pudo ocultar, en gran medida, sus restricciones. El acoplamiento de las emisiones monetarias

internas al flujo de divisas hacía que el crecimiento de la economía local dependiera de una balanza de pagos positiva, sea a través de exportaciones o de inversiones. Tuvo lugar una marcada dolarización de la economía argentina, lo que rápidamente demostró ser una pesada carga para el país.

La sobrevaluación del peso, que en un comienzo cobró un ritmo vertiginoso, tuvo un efecto de freno sobre las exportaciones. Sin embargo, en los años 90 las exportaciones aumentaron claramente en términos absolutos, favorecidas, sobre todo, por un aumento de los precios de los productos agrarios argentinos en el mercado mundial, así como por las exportaciones argentinas al Brasil en el marco del Mercosur. Pero al mismo tiempo se dio que, a fines de la década, Argentina exportaba menos del 11% del PBI. Comparativamente, en 1999 Ecuador, el otro país sudamericano cuya moneda estaba fijada al dólar, tuvo un índice de exportación del 37%, y en el año 2000 de más del 42% del PBI. Por otra parte, cuando Brasil devaluó el real a fines de 1998, las posibilidades de exportación empeoraron en este mercado externo de la Argentina.

Como contrapartida, el peso fuerte impulsó la importación de bienes y servicios, pero también el turismo al exterior de la clase media argentina –último reflejo de estado de bienestar en ascenso-. La industria local se vio particularmente afectada por las importaciones, que cuando recién asomaba a la competencia del mercado mundial, se vio confrontada con un aluvión de productos importados, para colmo abaratados por la sobrevaluación del peso. La balanza de pagos externa arrojaba resultados positivos únicamente por la caída de la demanda interna ante distintos shocks externos (crisis mexicana, rusa, asiática).

En vista de los problemas planteados con la balanza comercial, se hizo necesario garantizar el flujo de divisas de otra forma. En este sentido, el ingreso de inversiones extranjeras provocadas por el proceso de privatización resultó un medio probo. Sin embargo, esta estrategia colisionó rápidamente con sus límites naturales: a mediados de los 90, la mayoría de las empresas y bancos públicos estaban vendidos. El último gran paso dado por el Estado argentino en este sentido fue desprenderse del porcentaje que le restaba en la empresa petrolera YPF. De esta forma, se agotó también esta fuente.

Al mismo tiempo, la privatización condujo a grandes **fugas de capital**, cuando las filiales argentinas empezaron a girar ganancias a las casas matrices en EEUU, Francia o España. A esto cabe sumarle que, si bien la venta de las empresas estatales tradicionalmente deficitarias significó un alivio para el Estado, éste se vio obligado a asumir las deudas de las empresas, lo que aumentó la cuota de servicios de la deuda.

Junto a las exportaciones y los ingresos por inversiones, un tercer canal para la Argentina se constituyó vía el **endeudamiento** externo. Con la firma del Convenio por

el Plan Brady en 1992, Cavallo proclamó “el fin del problema de la deuda”, un error con consecuencias por demás graves. En los años siguientes, se aprovechó en creciente medida la recuperación del acceso a los mercados financieros internacionales.

El endeudamiento del sector público creció, por un lado por la presión de los servicios de la deuda –una herencia de la dictadura militar y un círculo vicioso, del que Argentina no saldrá por su propia fuerza-. El problema no era tanto el volumen absoluto de los déficit presupuestarios y de la balanza de pagos: hasta en tiempos muy recientes la Argentina no tuvo dificultades para cumplir con los criterios de Maastricht de la UE. El problema guarda una relación mucho más estrecha con la dependencia de los flujos de capital externo en el marco del modelo de convertibilidad.

Desde 1995 se cerraron una y otra vez grandes **paquetes financieros** bajo la batuta del FMI y se llevaron a cabo nuevos refinanciamientos. Finalmente, en el último tramo del 2000 se concertó el “blindaje financiero”, un paquete de ayuda de casi 40 mil millones de dólares con participación de las organizaciones financieras internacionales y países acreedores, así como también los bancos locales y fondos de pensión. En este punto, ningún banco de negocios extranjero estaba dispuesto a otorgar créditos a la Argentina. Hoy por hoy, la deuda externa argentina asciende a 150 mil millones de dólares.

Por otra parte, la deuda aumentó por el hecho de que las reformas importantes siempre se hacían a último momento y, a menudo, en fases interrumpidas. De esta forma se tornó imposible un saneamiento sostenido del presupuesto público. Si bien se registraron progresos en el sistema impositivo, la recaudación siguió siendo mucho menor que la de países limítrofes como Chile o Uruguay. A esto se agrega que una gran parte de los ingresos se recauda por impuestos al consumo y no por la gravación directa de ingresos y ganancias.

Cabe señalar también que después de 1983 todos los gobiernos tuvieron enormes problemas para **obligar** a las provincias a ser austeras. Recién pudieron darse algunos pasos en este sentido cuando el margen para gastos se redujo a cero como consecuencia de shocks externos. Incluso en la situación actual, las provincias demoraron la sanción del presupuesto en el Congreso porque no lograban ponerse de acuerdo con el gobierno nacional en torno a la redistribución de los ingresos estatales en el marco de la Coparticipación. Aquí entran en juego factores políticos: algunos gobernadores provinciales toman distancia del gobierno de Duhalde, para ganar perfil propio como candidatos en las próximas elecciones presidenciales.

El saneamiento del seguro social público se pospuso por consideración hacia los sindicatos, que controlan parte de las obras sociales. Si bien bajo el gobierno de

Menem se impulsó la transferencia de la esfera pública hacia la privada, por una parte resultó que los entes privados demostraron ser ineficientes y las regulaciones que llevaban a cabo fueron insuficientes, por otra parte, las reformas llegaron demasiado tarde como para aliviar al Estado en esta situación crítica. El resultado fue que el Estado se vio obligado a cubrir 7 mil millones de pesos adicionales por año –en el año 2000, esta suma prácticamente igualó el monto del déficit presupuestario del Estado nacional-

La ligazón entre la política monetaria y cambiaria, es decir, de liquidez y divisas en el marco de la convertibilidad, vinculada a un alto endeudamiento de los actores privados y públicos tuvo como consecuencia, que, en general, los **costos de capital** fueran altos. Solamente quien se endeudaba directamente en el exterior tenía acceso a créditos favorables. Pero los pequeños y medianos empresarios quedaron prácticamente excluidos del mercado de créditos, ya que en el mercado interno, el mayor demandante de crédito fue el Estado. Esto tuvo un efecto opresivo sobre las pautas de inversión en la economía.

La competitividad de la economía argentina padeció los efectos del peso sobrevaluado y de la escasez de capital, aunque también sufrió por la total carencia de una promoción económica y de una política industrial orientada a la competitividad. En este campo de las **políticas meso**, que apuntan a crear condiciones marco favorables para las empresas (en especial las pequeñas y medianas empresas) y a profundizar las cadenas de valor agregado (política de radicación industrial, promoción de la economía, política de promoción tecnológica, formación y capacitación laboral), el Estado argentino tuvo un papel deficiente, sobre todo a nivel provincial y local.

Para los trabajadores independientes, las consecuencias del modelo fueron nefastas, en tanto se articuló **un círculo vicioso en el orden de las políticas de empleo**. Actualmente el desempleo ronda el 25%.

- Los procesos de modernización y racionalización a nivel de las empresas en el contexto de la apertura de mercados y de la privatización, condujeron a despidos masivos.
- Por otra parte, el aumento de las exportaciones no alcanzó para crear puestos de trabajo en el sector exportador y, al mismo tiempo, dar liquidez a la economía a través del flujo de divisas.
- En tercer lugar, todo el sector industrial se vio sometido a una enorme presión competitiva en virtud de la sobrevaluación del peso, otro factor adicional para la reducción de puestos de empleo.

- Cuarto; en miras del descenso en la recaudación impositiva y del endeudamiento creciente, el sector público también se vio obligado a reducir puestos. Las provincias fueron quienes opusieron mayor resistencia frente a este proceso.

La actual situación está sesgada por una alta cuota de **incertidumbre**. Ningún actor económico puede predecir cómo evolucionará el sistema de los precios relativos en Argentina. En la transición del modelo de convertibilidad hacia el modelo del tipo de cambio libre, las reglas de juego de la economía deben definirse nuevamente. Ante todo se debe despejar un interrogante, y es cómo se distribuirán los costos de la “pesificación” entre los afectados (bancos, empresas, ciudadanía). Estas cuestiones de corto plazo dominarán la agenda gubernamental algunos meses más.

En lo que hace a la “pesificación”, es decir la transformación de fondos y créditos en dólares a pesos, el curso cambiario define la distribución de los costos: si los bienes se calculan en el viejo tipo de cambio (uno a uno), pierden los ahorristas dos tercios reales de sus bienes (teniendo en cuenta un tipo de cambio de 3:1<sup>1</sup>). En el caso de los créditos sucede lo contrario: los bancos deben asumir las pérdidas en el caso presentado. Para volver a un proceso de crecimiento económico y del empleo, sería particularmente importante liberar a las pequeñas y medianas empresas (PyMes) de estas presiones.

En el escenario presentado (empobrecimiento, desmoronamiento de la clase media, alto desempleo, altos costos de capital, falta de recursos para la inversión), en la Argentina no están dadas las condiciones dentro de un horizonte de tiempo previsible como para que la demanda del mercado interno protagonice una recuperación económica, tal como se dio en tiempos pasados. Antes que ello debe ponerse mucho más énfasis en reforzar el **crecimiento de las exportaciones**. Una plataforma importante (si bien no la única) en este sentido es la renovada instensificación de las relaciones de intercambio en el Mercosur.

En este momento, como en otros, la Argentina se ve amenazada por el peligro de la dolarización. Si al liberarse las cuentas bancarias la ciudadanía huye del peso, la moneda local será insostenible. Las consecuencias serían fatales, ya que con un índice de exportación del 10% del PBI, Argentina no logrará recaudar las divisas necesarias para impulsar un crecimiento dinámico y sustentable bajo estas condiciones. Por otra parte, la dolarización significaría el fin del Mercosur, cerrándose de esta forma la posibilidad de realizar un aprendizaje para el mercado mundial en el contexto de la alianza regional.

## 2. La dimensión internacional

---

<sup>1</sup> Al momento de traducción del documento, en junio de 2002, la relación Peso:USD es aprox. 3,5:1

Las fuerzas que apuntan a una reforma en la Argentina necesitan el apoyo de la comunidad internacional. Esto es válido en primer lugar y sobre todo, en lo que respecta a las organizaciones financieras internacionales, en especial el FMI, ya que la Argentina no podrá pagar la deuda externa. Pero también otros actores como la Unión Europea y Alemania deberían aportar lo suyo.

Desde varios sectores se le atribuye al **FMI** una gran cuota de responsabilidad por la actual situación argentina. El mismo presidente del FMI, Köhler, ha aceptado que se cometieron errores. Entretanto Anne Krueger, la vicepresidenta, propone aplicar el derecho norteamericano de insolvencia para instituciones públicas a nivel internacional: una iniciativa interesante, pero que requiere un amplio debate. Por lo tanto, en la actual situación argentina, llega demasiado tarde.

Lo que ha quedado demostrado ante todo es que la **concentración unilateral** del FMI en torno a la estabilidad de precios, la disciplina presupuestaria y la desregulación de los mercados es de muy corto alcance como para impulsar un crecimiento sustentable y de amplio alcance. En el caso argentino, el FMI ha tolerado y cofinanciado durante demasiado tiempo gravísimos desequilibrios.

Este aspecto amerita particular atención, en tanto el Fondo, así como el Banco Mundial, tuvo una actitud más bien escéptica frente al modelo de convertibilidad en sus principios. Junto a Joaquín Cottani, Domingo Cavallo expone esta cuestión con total claridad en un artículo del *American Economic Review* (publicación del 2/1997, pág. 19) poco después de tener que dejar el cargo de ministro. Argentina estaba precisamente en trance de recuperarse de la crisis mexicana cuando Cavallo y Cottani escribieron lo siguiente:

*"... desde el comienzo del Plan de Convertibilidad han existido diferencias de opinión entre la Argentina y las autoridades del FMI. (...) Pero las principales desinteligencias surgieron a partir de que el FMI nunca creyó en el sistema de convertibilidad como un acuerdo a largo plazo."*

Hoy, la postura del FMI frente a la Argentina se ha endurecido. En este sentido hay tres factores que entran en juego:

- En primer lugar, el gobierno norteamericano de George W. Bush tiene una posición más rígida frente a los países deudores – excepto que medien consideraciones por su ubicación geográfica estratégica (Turquía, Afganistán).
- Segundo, y más importante aun, se está demostrando que el miedo ante el posible contagio de la crisis argentina por parte de otros países (sobre todo Brasil) es, hoy por hoy, injustificado. A diferencia de años atrás, los mercados financieros

internacionales anticiparon el default argentino y agudizaron sus estimaciones de riesgo también en los otros casos.

- En tercer lugar, al FMI se le critica haber acrecentado los créditos durante demasiado tiempo. Si Argentina no presenta un proyecto realista para el presupuesto, no se otorgarán nuevos créditos, sino, a lo sumo, refinanciamientos de la deuda a corto plazo.

Para el **Mercosur**, la crisis argentina representa una crisis al tiempo que una oportunidad. Por una parte, el derrumbe de la segunda economía del Mercosur es negativa para los miembros de la alianza. Los países vecinos no podrán contar con la Argentina como consumidor de productos y servicios (ej. turismo), en tanto que sus propios productos recuperaron competitividad como consecuencia de la devaluación. Una ampliación del Mercosur (Chile, Bolivia y también Venezuela), no figura en la agenda por el momento. En este contexto, como proyecto netamente económico, al Mercosur le resultará muy difícil para sostenerse ante la competencia de la oferta de una zona de libre comercio dominada por los EEUU (ALCA).

Por otra parte la salida de la paridad con el dólar crea **nuevas posibilidades** a mediano plazo para la cooperación económica regional en el marco del Mercosur. Bajo las condiciones que implican diferentes regímenes monetarios (aquí convertibilidad, allí flotación "sucia" o libre), era imposible pensar en una profundización del Mercosur orientado a un mercado común. No obstante, el nuevo gobierno argentino dio ahora señales de interés en retomar negociaciones en el sentido de una unión monetaria.

Si bien no cabe esperar que este proceso se desarrolle en lo inmediato, vuelven a haber **perspectivas** para el Mercosur. Un primer paso real consiste en establecer un tribunal de arbitraje permanente para conflictos comerciales -de hecho, la primera institución supranacional del Mercosur-. A partir de esta instancia se espera despolitizar los conflictos entre los países miembros.

Para que alguna vez sea posible llevar esta perspectiva a los hechos, no sólo Argentina debe hacer los deberes, sino que Brasil también. En ambos países lo que falta especialmente es un **consenso básico en materia de política exterior**. Sectores de la élite política argentina aun ven con escepticismo una alianza más estrecha con Brasil. La reivindicación de una dolarización total de la economía también se alimenta del temor ante una posible hegemonía brasileña en el Cono Sur. Aunque tampoco en Brasil reina el consenso en este sentido. El sector industrial de Sao Paulo, por ejemplo, tiene poco interés en profundizar la integración. Por lo general, ambas partes valoran más la soberanía nacional que la integración regional.

Con el derrumbe argentino, Brasil se ha identificado nuevamente como modelo de una **política económica** razonable –la metamorfosis de niño desobediente a chico modelo avanza en el debate internacional a un ritmo vertiginoso-. A la luz de lo ocurrido en Argentina, la salida brasileña de una fijación del real al dólar a fines de 1998 se presenta de hecho como una decisión osada y correcta. También se observa con satisfacción que, si bien Brasil se vio afectado por la caída argentina, no fue contagiado por la crisis financiera.

Sin embargo, Brasil también debe confrontar **problemas** que en parte se parecen a los del vecino país. Entre ellos se destaca el alto endeudamiento externo: en los próximos 10 años, el sector público deberá lograr un superávit del 3-4% del PBI para que no siga creciendo la deuda nacional. En los últimos años se impidieron mayores déficits en la balanza de pagos por medio del ingreso de inversiones extranjeras directas (sobre todo vía privatizaciones) y no tanto por el crecimiento de las exportaciones. Pero esta fuente de recursos no es inagotable, y se le contraponen crecientes fugas de capital por transferencias de ganancias. Por ello, Brasil debe redoblar esfuerzos para diversificar sus productos de exportación y abrir nuevos mercados.

La reactivación del Mercosur ¿es un peligro para los **EEUU** y su proyecto **ALCA**? El Presidente Bush ha obtenido precisamente la llamada Trade Promotion Authority (TPA; antes fast track) por parte del Congreso gracias al aumento de popularidad cosechado tras el 11 de septiembre. Esto le permite negociar acuerdos con otros países que el Congreso sólo puede aceptar o rechazar en su totalidad. Bill Clinton buscó vanamente esta autorización durante años. Sin embargo, la Cámara de Diputados norteamericana puso serios límites a las negociaciones. Y lo que es más importante aun: hoy por hoy, ni Argentina ni el ALCA son prioridades para la administración Bush. Actualmente no hay gran disposición por parte de los EEUU para hacer concesiones en ninguno de los dos casos.

Otra es la actitud de la Unión Europea. Desde hace tiempo lleva adelante tratativas con el Mercosur en torno a un **acuerdo de asociación**, que, no obstante, hasta el momento avanza a duras penas. Por otra parte, empresas españolas y francesas se han involucrado en el proceso de privatización (energía, agua, bancos, telecomunicaciones, etc.). Impulsadas por esta situación y por la presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2002, la Comisión Europea envió por primera vez una dura carta con exhortaciones en el orden de la política económica a un país que no es miembro de la UE. La clave aquí es la protección de las inversiones extranjeras. Por parte de la Argentina, es probable que el entusiasmo se vea limitado.

No obstante, el interés de la UE por un Mercosur fuerte y en expansión no es sólo de carácter económico e inmediato. En la medida en que surja una vía europea para el manejo de conflictos internacionales y se empiece a perfilar una alternativa frente al

unilateralismo de los EEUU, Europa también depende de contrapartes que compartan sus perspectivas en otras regiones del mundo. Justamente con los países del Cono Sur existen claros puntos de acuerdo que podrían impulsarse con mayor fuerza en caso de requerirse propuestas de solución multilaterales y cooperativas, y si es que la perspectiva europea ha de aportar a la construcción de la política mundial.

La sociedad argentina debe acordar un nuevo proyecto de desarrollo social y económico. Este debe partir de datos realistas, pero también debe ofrecer perspectivas. En este sentido, la economía social de mercado europea en sus distintos matices representa un modelo atractivo y con suficiente capacidad de adaptación. Indudablemente, la Unión Europea con su posición fuerte, pero escasamente coordinada, dentro de las organizaciones financieras internacionales podría plantear más enérgicamente que este modelo se traslade a la política del FMI y del Banco Mundial en relación a la Argentina.