

SOBRE LAS REFORMAS DE LOS 90

*Comunicación del académico de número Rodolfo A. Díaz,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 27 de septiembre de 2017*

SOBRE LAS REFORMAS DE LOS 90

Por el académico DR. RODOLFO A. DÍAZ

-I-

1. El tema de mi comunicación de hoy, cae relativamente fuera del Programa de Investigación centrado en estudios de Teoría Constitucional Positiva al que me he atenido estrictamente en mis contribuciones a esta Academia en los últimos diez años. Esta “excursión” fuera de esos límites, encuentra su motivación en una conversación bastante casual con el Académico Luis Alberto Romero, en la que me reclamó –muy cordialmente, por cierto- que en mi próxima comunicación tratara alguno de los temas en los que había tenido participación personal directa, y señaló puntualmente el proceso de los años 90.

Fui partícipe activo y convencido del proceso de cambios estructurales que se conoce como “Las Reformas de los 90”. Por un lado en lo teórico, ya desde principios de los 80 participé en los

debates de lo que se conoció entonces como la Renovación Peronista, que incluyeron el tema de las reformas estructurales; en los años siguientes escribí y publiqué varios artículos y un libro sobre cuestiones relacionadas con las reformas; y desde fines de 1988 presidí la Comisión Redactora de la Plataforma Electoral del Partido Justicialista para las elecciones de 1989 que, como veremos, trata la cuestión expresamente. Y en lo operativo, en el Gobierno del presidente Menem fui Secretario de Trabajo, Ministro de Trabajo, Convencional Constituyente y Procurador del Tesoro, posiciones todas en las que tuve responsabilidades directas en el diseño, la implementación y la corrección de las reformas. Así pues, mi Comunicación de esta tarde será “Sobre las Reformas de los 90”.

2. Un primer conjunto de antecedentes de esta Comunicación, está en la investigación que desarrollé en una larga *fellowship* de más de dos años en la Universidad de Harvard a partir de enero del 2000, precedida por un intenso semestre en la segunda mitad de 1999 aquí en Buenos Aires. Ese trabajo culminó en la publicación de mi libro “¿Prosperidad o Ilusión? Las Reformas de los 90 en la Argentina” que editó Abaco-Rodolfo Depalma en Noviembre de 2002, uno de cuyos reviewers y presentantes fue el académico Felipe de la Balze.

El segundo conjunto de antecedentes, está en una investigación realizada en el marco del “Programa de Evaluación del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura” de la Fundación de Investigaciones Económicas y Sociales en el año 2003, que culminó en un capítulo de mi autoría “Tratamiento Parlamentario de las Reformas de los 90” del volumen “Balance del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura en la República Argentina” publicado por la misma Fundación en 2004. A todo lo cual se agrega una nueva revisión de datos y bibliografía realizada con ocasión de esta comunicación.

3. Es muy difícil discutir pacíficamente sobre las reformas de los 90. Si bien es cierto que a veces parece que los argentinos no podemos discutir pacíficamente prácticamente sobre nada, también es cierto que el tema de mi Comunicación de hoy suscita una

intensidad polémica especial. En el discurso de la política contingente, “los 90” han pasado a ser un tópico retórico que connota todo tipo de negatividad; ya sea que –por ejemplo- se esté hablando de economía o de ética, de relaciones internacionales o de relaciones laborales. Siento la obligación de dejar en claro desde el principio que no comparto semejante generalización; ese extenso y significativo período histórico del país merece –en mi opinión- un análisis crítico más sopesado.

A esa dificultad que plantea la naturaleza “polémica” de las reformas que habré de analizar hoy, se agrega otra, que es su cercanía en el tiempo. En efecto; si la proximidad temporal suele dificultar la consideración analítica de los hechos históricos, esa circunstancia debe ser particularmente tenida en cuenta esta tarde, ya que entre las señoras y señores académicos aquí presentes hay varios que –de diversos modos- también fueron protagonistas directos de algunos de aquellos acontecimientos. Por ello, pondré especial cuidado en mi exposición para no ocasionar alguna incomodidad; si no llego a ser totalmente exitoso en mi propósito, “a todo evento” –como decimos los abogados- pido disculpas anticipadas.

-II-

4. Las reformas de los 90 fueron un proceso deliberado de cambios significativos en la estructura del Estado, que afectaron un presupuesto esencial de lo político: las relaciones entre lo público y lo privado¹; de allí que sea una materia específicamente política por “naturaleza”. A su vez, la privatización, definida como “la transferencia parcial o total de la propiedad de una empresa del ámbito público al privado...” como “el contrario exacto de la

¹ FREUND, Julien: L'Essence du Politique, Ed. Sirey, Paris (1965); Capítulo V: Le privé et le public; pg. 280

nacionalización”², es “primera y principalmente un proceso político”³, una “política de Estado... determinada por agentes de decisión política, que sólo puede ser lograda por instituciones estatales a través de medios políticos”.⁴ En consecuencia, tanto la reforma del Estado cuanto la privatización son fenómenos de naturaleza política, cuyo análisis científico requiere un abordaje específicamente politológico.⁵

5. A escala mundial, “los 90” se corresponden con una “década larga” que va entre la caída del muro de Berlín en 1989 y el ataque a las Torres Gemelas en 2001. A nivel nacional, “los 90” comprenden desde la explosión hiperinflacionaria del verano de 1989 hasta la crisis sistémica de diciembre de 2001.

En realidad, “los 90” son una categoría analítica en sí mismos, lo que José Luis Romero llama una “época”⁶, en tanto “marco dentro del cual se hace posible ordenar la sustancia histórica y descubrir su sentido”. Ése es el período relevante para el proceso que voy a analizar en esta Comunicación.

El 9 de noviembre de 1989 cae el “Muro de Berlín”, marcando el fin del mundo bipolar de la guerra fría y abriendo una nueva “época histórica”: la “post guerra fría”; un período signado por la “globalización” como tendencia dominante de los acontecimientos; Fukuyama lo celebraba anunciando el “Fin de la Historia”⁷; el presidente Clinton anticipaba un período de prosperidad internacional a través de la distribución planetaria del

² BÖS, Dieter: Arguments on Privatization; en YARROW, George and JASINSKI, Piotr (Ed): "Privatization. Critical Perspectives on the World Economy". Ed. Routledge, London (2000); Vol.II; pg. 45.

³ JOHNSON, Gordon: Privatization in Developing Countries; Center for Privatization, Washington DC (1990); Mimeo.

⁴ JASINSKI, Piotr and YARROW, George: Privatization: An Overview of the Issues; en YARROW, George and JASINSKI, Piotr (Ed): "Privatization. Critical Perspectives on the World Economy". Ed. Routledge, London (2000); Vol. I, pg. 44

⁵ DIAZ, Rodolfo: El Ajuste Estructural como Cambio de Modelo; pg. 5

⁶ ROMERO, José Luis: “Precepción de la idea de Época”, La Unión, Lomas de Zamora, 21 de mayo de 1939. En jeromero.com.ar

⁷ FUKUYAMA, Francis: “El fin de la Historia”, Estudios Públicos, N°37 (1990)

excedente económico fruto del “dividendo de la paz”⁸; y los organismos internacionales de crédito suponían llegado el tiempo de cierto tipo de racionalidad económica universal, y estandarizaban un conjunto de recomendaciones de políticas públicas que se conoció como “el consenso de Washington”⁹.

En ese contexto de fe secular -muchas veces descripto críticamente como “pensamiento único”- la voz discordante de Sam Huntington advertía de un nuevo patrón de conflicto mundial: “El choque de civilizaciones”¹⁰. El 11 de septiembre de 2001, el ataque a las Torres Gemelas puede que de algún modo haya verificado la hipótesis de Huntington; pero lo que es seguro, es que puso término a la época histórica de “los 90”; después de eso, el mundo ya no sería igual.

-III-

6. Para la física Newtoniana, conociendo la fuerza que se aplica sobre una partícula se puede conocer la trayectoria que seguirá; pero la predicción, requiere conocer previamente qué posición y qué velocidad tenía la partícula en el instante inicial; es decir, si se pueden precisar las “condiciones iniciales” de la partícula, las leyes de Newton permiten conocer su trayectoria futura¹¹. Lo mismo vale para las ciencias sociales: para conocer la evolución de un sistema político o económico, no sólo se necesita conocer las leyes que lo rigen, sean éstas las de la economía, las de la física o las de la política; además, se necesita conocer las “condiciones iniciales” de ese sistema al abordar el análisis, ya que, aún bajo leyes iguales, diferentes condiciones iniciales producen distintas evoluciones en el tiempo.

⁸ Ibidem

⁹ WILLIAMSON, John: What Washington means by Policy Reform, en WILLIAMSON, John (ed.) *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics.

¹⁰ HUNTINGTON, Samuel: “The Clash of Civilizations?”, *Foreign Affairs*, Summer 1993, p. 22/49

¹¹ bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen3/ciencia3/150/htm/sec_9.htm

7. En los años 90, se produjeron en el mundo numerosos procesos de reforma estructural en los que se señalaban elementos y rasgos similares; la observación de esas semejanzas, motivó la formulación de sistematizaciones amplias que las comprendían a todas en una misma categoría y en un mismo tipo de explicación, lo que llevó a su caracterización general como “las reformas neoliberales”. Sin embargo, una mirada más atenta lleva a cuestionar tanto la explicación única como su caracterización común. En efecto; las reformas en Polonia y Hungría no fueron idénticas a las de Ucrania y Georgia, ni a las de México y Perú; tampoco a la de Argentina; cada una de ellas respondió a factores propios que determinaron tanto las reformas en sí como su evolución posterior. Esos factores, que explican lo que las diferencia, constituyen las “condiciones iniciales”.

8. La subsunción sin más de las reformas de los 90 en la Argentina en la categoría general “reformas neoliberales”, es una simplificación incorrecta; lo que efectivamente explica lo sustancial de sus características y su evolución posterior, son ciertas determinantes estructurales existentes en el país al momento de su implementación: las “condiciones iniciales”.

En efecto; el proceso de reformas de los noventa no fue resultado de la aplicación mecánica de una “receta” más o menos general, sino que consistió en una serie de ‘soluciones específicas’ a ‘problemas específicos’; las reformas constituyeron ‘opciones’ tomadas para solucionar esos problemas, y el punto de partida fue el conjunto de problemas que hubo que solucionar. Ese conjunto no era una agregación ‘caótica’ de problemas, sino por el contrario, una agregación ‘no caótica’, estructurada en ‘función’ de la organización económica que la democracia argentina había heredado de los gobiernos militares: esa estructura heredada era un tipo específico de capitalismo, que en el lenguaje académico se

llamaba ‘capitalismo asistido’¹² y en el lenguaje político ‘capitalismo prebendario’¹³.

Peter Hall estudia las semejanzas y diferencias de la organización económica de los países en términos comparativos bajo la idea general de “Variedades de Capitalismo”¹⁴; aborda los diferentes modos de organización capitalista no como desviaciones de un modelo ideal sino como resultado de decisiones históricas más durables para tipos específicos de sociedad. Usando el instrumental analítico de la teoría política positiva, se centra en individuos, empresas, sectores y gobiernos como actores racionales que persiguen el logro de sus intereses interactuando estratégicamente entre sí, presentando dos variedades altamente “funcionales” de capitalismo: la Economía Liberal de Mercado anglosajona y Economía Coordinada de Mercado europea. En lo que sigue, voy a analizar brevemente el capitalismo asistido argentino como una variedad “disfuncional” de capitalismo¹⁵.

- IV -

9. Para el análisis convencional, lo que se reformó durante los noventa fue el viejo estado ‘peronista’ construido durante los años cuarenta y cincuenta; eso es equivocado. Mucho antes de 1989 –que es cuando se inicia el proceso de reformas- el estado ‘peronista’ ya había desaparecido. El modelo de estado que se encontraba en vigencia en Argentina para ese momento era el

¹² Véase GERCHUNOFF, Pablo y VICENS, Mario: Gasto Público, Recursos Públicos y Financiamiento en una Economía en crisis. El caso Argentino, Instituto Di Tella (Mimeo); Buenos Aires, 1989.

¹³ La palabra "prebendario" proviene del latín "prebenda" que significa el derecho a percibir una renta asociada a cierta posición institucional o privilegio.

¹⁴ HALL, Peter y SOSKICE, David: *An Introduction to Varieties of Capitalism*, en Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantages; Oxford University Press, New York (2004); pg. 3.

¹⁵ HALL y SOSKICE analizan variedades "legítimas" de capitalismo; el "capitalismo asistido" que se analiza aquí puede ser considerado como una "variedad bastarda".

construido por casi dos décadas de regímenes militares, especialmente desde 1966.

El modelo de estado peronista, que cierta literatura académica llama ‘estado nacional-popular’¹⁶, tenía como modalidad de organización económica lo que se dio en llamar “Capitalismo de Estado”, caracterizado por la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI); los gobiernos militares lo cambiaron por otro modelo de estado, que Guillermo O’Donell denominó ‘estado burocrático-autoritario’¹⁷, que tenía su propia modalidad de organización económica: el “Capitalismo asistido”.

Hay cinco características típicas del derecho público que diferencian claramente ambos modelos de estado: i) la “naturaleza jurídica” de las unidades económicas estatales, ii) el ‘principio de racionalidad’ que se les atribuye; iii) el ‘status legal’ de sus administradores; iv) el régimen legal de la recaudación y el gasto; y v) el vínculo jurídico entre el estado y la economía.

a) En el viejo modelo de estado nacional-popular (ENP), las unidades económicas del estado eran reparticiones públicas pertenecientes a la administración central; en el modelo burocrático-autoritario (EBA), las unidades económicas del estado eran “empresas de propiedad estatal” (EPE) que formaban parte del sector público pero no de la administración central;

b) En cuanto al principio de racionalidad, en las reparticiones del ENP era el supuesto ‘interés público’ del derecho administrativo y en las empresas públicas del EBA la supuesta ‘eficiencia’ de la economía.

c) En el ENP, los administradores de las reparticiones eran funcionarios públicos, con salarios ‘de presupuesto’ y sujetos al orden jerárquico de la administración pública. En el EBA, los administradores de las empresas de propiedad

¹⁶ En la tradición de la Ciencia Política latinoamericana el “viejo estado populista” suele denominarse “Estado Nacional-Popular”.

¹⁷ Ver O’DONELL, Guillermo: *Bureaucratic Authoritarianism*; University of California Press (1988)

estatal eran gerentes, con salarios ‘de mercado’ y sin sujeción a la jerarquía de la administración pública.

d) En el ENP, el dinero de las reparticiones era dinero público del presupuesto del estado, con privilegios en la recaudación y restricciones en el gasto. En el EBA, el dinero de las empresas de propiedad estatal también era dinero público -aunque no del presupuesto del estado- con privilegios en la recaudación, pero se lo gastaba como dinero privado sin restricciones especiales.

e) El principal vínculo del ENP con la economía eran las ‘regulaciones’, normas de orden general y obligatorias (con *imperium*), no disponibles para las partes. En el EBA, el principal vínculo del estado con la economía eran los ‘contratos’, normas de orden particular y si bien vinculantes (sin *imperium*), disponibles para las partes.

Cuadro 1

Comparación institucional entre modelos de estado

INSTITUCIONES	NACIONAL-POPULAR	BUROCRÁTICO-AUTORITARIO
Unidad económica	Agencias públicas	Compañías estatales
Racionalidad	Interés público	Eficiencia
Administradores	Funcionarios públicos	Gerentes
Dinero	Recaudación y gasto: público	Recaudación: pública
Nexo Legal	Regulaciones	Contratos

Estos dos modelos de estado difieren mucho uno del otro. Cada característica es importante en sí mismo, pero tomadas en conjunto definen dos estructuras institucionales totalmente diferentes.

10. El gobierno democrático elegido en 1983 hizo cambios importantes en los aspectos políticos de la transición democrática, pero las estructuras básicas de la economía se mantuvieron casi sin modificación; buena parte de las instituciones económicas del estado burocrático-autoritario ‘sobrevivieron’, y en 1989 todavía se encontraban en pie; en efecto:

i) La mayoría -si no la totalidad- de las unidades económicas del estado eran “empresas de propiedad estatal” (EPEs), vale decir, estaban dentro del sector público pero fuera de la administración pública.

ii) Eran dirigidas por gerentes ajenos a la “línea” de la jerarquía de la administración pública y con salarios significativamente mayores que los de los funcionarios públicos.

iii) El dinero de estas EPEs era recaudado como dinero público pero era gastado como dinero privado.

iv) Una densa red de contratos¹⁸ vinculaba al estado con la economía como si fueran partes de una relación “privada”; tales contratos no siempre eran cumplidos, frecuentemente eran “transados” y siempre eran “indexados”, “ajustados” y reformulados.

11. La economía mixta latinoamericana típica tiene dos componentes: el sector público, conformado por las empresas públicas estatales y el sector privado, compuesto por las empresas privadas¹⁹. Pero la economía mixta argentina de fines de los 80 tenía tres: el sector público, el sector privado y el “sector asistido”, constituido por una gama de empresas privadas subsidiadas por el estado de manera institucionalizada²⁰. La interacción entre las empresas de propiedad estatal y estas firmas privadas subsidiadas, constituía el nudo del “capitalismo asistido” todavía vigente en el país para 1989.

¹⁸ Llamada por Adolfo Canitrot, Secretario de Planificación de Alfonsín, como “la Patria Contratista”.

¹⁹ GERCHUNOFF, Pablo y VICENS, Mario: Gasto Público, Recursos Públicos y Financiamiento en una Economía en Crisis. El caso Argentino. Instituto Di Tella (Mimeo); Buenos Aires (1989); pg. 8.

²⁰ GERCHUNOFF y VICENS, Op.Cit.; pg. 9

Veamos primero el sector público. En 1983 -año en que se recuperó la democracia- en el sector público había 353 empresas de propiedad estatal y el estado tenía participación minoritaria en otras 201²¹. Cuando en 1989 se inicia el proceso de reformas, había 236 empresas de propiedad estatal (70 nacionales, 4 bi-nacionales y 162 provinciales o locales)²². La participación de las empresas de propiedad estatal (EPEs) en el gasto público se había incrementado de 11.9% en 1970 a 23.9% en 1989²³. En la década 1980/1989 la tesorería transfirió 22.400 millones de dólares a las 10 principales EPEs; esas empresas sólo recaudaron lo suficiente para el 63% de sus gastos; en consecuencia tuvieron un déficit de 37%²⁴.

Por su parte, el sector asistido estaba compuesto por empresas privadas institucionalmente subsidiadas por el estado. Los subsidios eran de diversos tipos (impositivos, crediticios, promoción industrial, precios especiales, “Compre Nacional”, “blanqueos”, etc.) y no eran beneficios contingentes, sino derechos exigibles otorgados a ciertas empresas que operaban en el marco de estatutos especiales definidos por ley o bajo el amparo de cierto tipo de contratos con el estado. El subsidio más gravoso eran los diversos mecanismos legales para imponer sobrepagos al estado en los contratos de los que era parte, bajo el argumento de “compensar la inflación y sus efectos” al contratista privado. Los “mayores costos” y la “indexación” fueron sus formas más frecuentes. Los métodos de ajuste utilizaban índices construidos sobre la base de promedios y no sobre variaciones específicas de precios, lo que distorsionaba la corrección y amplificaba los efectos sobre el déficit fiscal que se financiaba básicamente con inflación.

12. ¿Cuánto dinero fue transferido al sector asistido de la economía argentina a través de estos mecanismos, hasta que las reformas de los noventa los eliminaron? Hay diversas estimaciones;

²¹ DIAZ, Rodolfo: El Ajuste Estructural como Cambio de Modelo; MTSS, (Mimeo); Buenos Aires (1992); pg. 7.

²² Data: El Gasto Público en la Argentina 1960-1988. Ed. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas; Buenos Aires (1990).

²³ DIAZ, Rodolfo y ZULETA PUCEIRO, Enrique: Reform of the State and Infrastructure Policies Today. Trabajo presentado al VI Foro Argentino-Americano; Airline Center, Maryland, (1993), pg. 17.

²⁴ Ibid

aquí referiré una realizada dentro del gobierno durante el proceso de implementación de la Ley de Convertibilidad²⁵.

Esos datos indican que durante la década del 80 el estado pagó 58 mil millones de dólares en sobre pagos a contratistas privados y que subsidió impuestos correspondientes a promoción industrial por 10.700 millones de dólares, sumando entre ambos un total de 68.700 millones de dólares. En ese mismo período, el estado recaudó 61.400 millones por concepto de impuesto inflacionario; de manera que entre 1980 y 1989, el estado transfirió al sector privado 7.300 millones de dólares más de lo que recaudó como impuesto inflacionario.

Cuadro 2

Impuesto Inflacionario, Sobrepagos y Promoción Industrial

(Millones de US\$)

Año	Sobrepagos	Promoción Industrial	Total Transferencias	Impuesto Inflacionario
1980	13.392	344	13.736	7.999
1981	9.579	616	10.195	10.941
1982	4.905	436	5.341	9.199
1983	4.607	508	5.115	5.771
1984	4.393	622	5.015	6.904
1985	3.403	753	4.156	2.779
1986	4.120	1.124	5.244	2.835
1987	4.575	2.189	6.784	4.683
1988	4.623	2.354	6.977	5.120
1989	2.533	1.768	4.401	5.173
TOTAL	58.030	10.714	68.744	61.404

Antes de la restauración democrática (1980-1983) las transferencias anuales al sector privado representaban 35% del gasto público y 9% del PBI. Después de la democratización (1984-

²⁵ LLACH, Juan y CERRO, Fernando; Memo informal dirigido al autor; Buenos Aires (1992). (Llach fue Viceministro de Economía en la administración del presidente Menem y Ministro de Educación en el gobierno del presidente De la Rúa. Cerro era en aquel momento economista júnior y luego fue Director de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía; actualmente es Director Técnico del INDEC).

1989) esas transferencias se redujeron al 19% del gasto público y el 6% del PBI. Si se considera la década completa, el estado transfirió al sector privado “asistido” 25% del total del gasto público y 7% del PBI.

Cuadro 3

Transferencias al sector privado y PBI

(Millones de \$US de 1991)

Promedio Anual	1980/83	1984/89	1990/91	1980/89
Sobrepagos	8.121	3.941	2.389	5.603
Promoción industrial	476	1.468		1.071
Transferencias	8.597	5.409	2.389	6.684
Gasto público	24.575	28.307	16.657	26.814
PBI	92.052	92.033	91.653	92.041
% Transferencias/Gasto	35	19	14	25
% Transferencias/PBI	9	6	2.6	7

Los cuadros 2 y 3 muestran que, tanto antes como después de la restauración democrática, el impuesto inflacionario, los sobrepagos debidos a las “relaciones contractuales”, los subsidios impositivos correspondientes a promoción industrial y las transferencias de ingresos al sector privado se mantuvieron como características institucionales de la organización económica de Argentina. Esos datos confirman la hipótesis de que las instituciones del “capitalismo asistido” sobrevivieron la restauración de la democracia hasta que colapsaron en 1989.

13. El déficit fiscal se incrementó significativamente desde el inicio del capitalismo asistido: de 1.8% del PIB en 1970, sobrepasó dos veces el 15% (en 1974 y 1984) y en 1989 era superior al 20%. Las transferencias al sector asistido fueron el

componente individual más importante del déficit fiscal durante el periodo. Así, en 1989 el Ministerio de Obras Públicas transfirió 8.700 millones de dólares a las empresas de propiedad estatal: 1.800 millones para salarios y 6.900 millones para pagos a contratistas. De esos 6.900 millones, 5.000 millones representaban déficit²⁶. Algunos economistas afirman que las transferencias al sector asistido pueden explicar la mitad del déficit fiscal argentino para finales de los ochenta.²⁷

14. Las opciones típicas para financiar el déficit fiscal - bonos o créditos- son costosos, porque al vencer deben ser pagados con un tipo de interés usualmente alto, y además “resaltan en rojo” en las cuentas nacionales, lo que impacta las calificaciones de riesgo. En cambio, la emisión monetaria no tiene vencimiento ni tasa de interés y no se espera que el estado pague por la impresión de moneda. De 1980 a 1989, el déficit fiscal fue financiado en un 17.4% por medio de créditos y 82.6% con emisión monetaria.²⁸

15. Desde los setenta y hasta la reforma de los noventa, Argentina tuvo un nivel de inflación inusualmente elevado: 347,5% en 1976; 688% en 1984 y en 1989 -al momento de iniciarse las reformas- el récord absurdo de 5.000% (en realidad, 4.923%)²⁹.

El cuadro 4 muestra los años pico.

Cuadro 4

Tasa de inflación

Año	Inflación
1976	347,5 %
1984	688.0 %
1989	4.923 %

²⁶ DIAZ, R. y ZULETA PUCEIRO, E.: *Op.Cit.*, pg. 19

²⁷ GERCHUNOFF, P. y VICENS, M.: *Op. Cit.*, pg. 39

²⁸ DIAZ, R. y ZULETA PUCEIRO, E.: *Op.Cit.*, pg. 19.

²⁹ MEOSP: *Argentina en crecimiento*; Buenos Aires (1995);

“Una elevada inflación –explica un documento gubernamental de la época- puede ser considerada como un impuesto sobre la disponibilidad monetaria de las personas. Su base de recaudación es el agregado monetario denominado M1, el cual representa la suma de activos monetarios en manos de personas privadas, los cuales no generan intereses ni están sujetos a la indexación, y por ende se encuentran expuestos a la erosión inflacionaria”³⁰. En Argentina la inflación constituía efectivamente un impuesto, y al final de los ochenta era prácticamente el único impuesto que el estado recaudaba. Era también el impuesto más anti-democrático, regresivo e imposible de evadir de todos: anti-democrático porque resultaba una imposición “de facto”, no por ley; regresivo porque impactaba mucho más a los pobres que a los ricos; e imposible de evadir porque era recaudado por el estado de manera anticipada, al disminuir el valor de la moneda.

Por medio del impuesto inflacionario, el estado se apropiaba de ingresos de la sociedad y con ellos financiaba transferencias al sector asistido de la economía privada; de tal manera que la inflación pasó a constituir un instrumento para transferir ingresos del conjunto de la sociedad al sector privado asistido. Era también un instrumento para transferir ingresos de los más pobres a los más ricos. En efecto; estimaciones del impacto de la inflación sobre la distribución del ingreso entre 1980 y 1990, confirman el efecto severamente regresivo del impuesto inflacionario: afectaba al quintil más pobre de la población en el 8.6% de sus ingresos, mientras que al quintil de ingresos más altos lo afectaba sólo en el 3%.³¹

La inflación tiene también efectos institucionales, que varían según el nivel de la tasa: entre 10% y 25% anual, las instituciones monetarias funcionan y los instrumentos macroeconómicos todavía son efectivos para manejarla; entre 300% a 600%, las instituciones monetarias se hacen muy imperfectas y requieren mecanismos de medición y ajuste

³⁰ MEOSP: Argentina en crecimiento; Buenos Aires (1995); pgs. 16/17

³¹ Ver MEOSP: Argentina en crecimiento; Buenos Aires (1993), p. 13; y Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino. Papel de Trabajo FP/01. Secretaría de Planeamiento Económico, Septiembre 1992.

complejos, se puede usar la moneda aunque con costos de transacción muy elevados; pero cuando la inflación alcanza 5.000% desaparece la moneda, porque los mecanismos de medición y ajuste se hacen tan complejos que los costos de transacción se hacen infinitos³².

16. Así, el país fue perdiendo –y finalmente perdió- una institución central de la vida económica: la moneda. Sin “moneda” no hay “precios”, ni “salarios” ni “contratos”; sin contratos no hay “transacciones”; sin transacciones es imposible la “cooperación” y sin cooperación colectiva no hay “sociedad”. Argentina estuvo muy cerca de eso a finales de los ochenta; se la describía por ese entonces como el riesgo de la “libanización”.

Esa experiencia histórica explica la respuesta de la sociedad a la crisis de 1989: fuerte apoyo político al proceso de reformas de los noventa para conseguir, como primer objetivo prioritario, la eliminación de la inflación.

En suma: el capitalismo asistido tuvo un desempeño económico muy pobre desde el inicio de los años setenta y terminó colapsando al final de los ochenta, llevando la transición democrática argentina a una profunda crisis. Aquel pobre desempeño y su consecuente colapso plantearon una serie de problemas de necesaria solución, entre los que se destacaba como rasgo dominante la hiperinflación; esas fueron las “condiciones iniciales” del proceso de reformas en la Argentina de los años noventa.

17. Pero para encarar el análisis de las reformas de los 90, hubo todavía otra “condición” que debe señalarse: la eliminación del “militarismo residual”.

El nuevo gobierno asumió en julio de 1989; dentro de los primeros noventa días las dos leyes básicas de las reformas –la 23.696 de Reforma del Estado y la 23.697 de Emergencia Económica- ya estaban sancionadas; sin embargo, durante todo el

³² DÍAZ, Rodolfo: *¿Prosperidad o Ilusión? Las Reformas de los 90 en la Argentina*; Ed. Ábaco-Rodolfo Depalma, Buenos Aires (2002), pág. 35

primer año y medio las reformas no tomaron vuelo y la inflación no terminó de controlarse. Aunque el gobierno ya había tomado algunas decisiones políticamente costosas –los primeros indultos fueron en octubre de 1989- el factor militar seguía pesando en la ecuación política, y el 3 de diciembre de 1990 se produce un nuevo motín.

A diferencia de lo sucedido con los alzamientos de Semana Santa en abril de 1987, de Monte Caseros en enero de 1988 y de Villa Martelli en diciembre del mismo año, esta vez el gobierno no negoció con los amotinados. El Poder Ejecutivo instruyó al Jefe de Estado Mayor del Ejército a intimar la rendición y en caso de no lograrse proceder militarmente; y así se hizo. Por primera vez un presidente civil le ordenaba a un general en actividad que reprimiera a otros militares sublevados, y el general obedeció. Esto fue un hecho nuevo en la política argentina que consolidó la transición democrática y fortaleció el poder presidencial. Pocas semanas después, hubo cambio de gabinete y la acción de gobierno tomó otro tono y otro ritmo. Las reformas de los 90 habían empezado.

-V-

18. Una afirmación que se ha instalado tanto en el discurso académico cuanto en el de la política contingente y del periodismo, es que aquel gobierno –aunque las más de las veces se menciona al presidente Menem- “ocultó” sus intenciones de implementar reformas “pro-mercado”. Un ejemplo representativo es el de la politóloga norteamericana Susan Stokes, que bajo el rótulo “neoliberalismo por sorpresa” hizo de esa cuestión el tema central de varios artículos y de un libro que publicó en 2001³³. Pero los hechos desmienten esa afirmación.

³³ STOKES, Susan: *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge University Press (2001).

En la campaña electoral de 1989 el tema estuvo bien presente, no sólo en las posiciones del Dr. Angeloz –con su famoso “lápiz rojo”- y del Ingeniero Alsogaray, sino también del peronismo. En efecto; si bien el discurso del Dr. Menem como candidato tendía a evitar las puntualizaciones específicas – anticipando, dicho sea de paso, una tendencia que se impondría en la política argentina hasta hoy- la Plataforma Electoral del Partido Justicialista sí tiene menciones específicas sobre las reformas y sus contenidos. Veamos algunos ejemplos.

Ya en la Introducción se lee: *“En la sociedad argentina hay un consenso cada vez más amplio de que nuestra economía no combina la actividad estatal y la privada en formas adecuadas”*³⁴; y -cambiando sustancialmente el significado del slogan que había traído el candidato a vicepresidente Duhalde a aquella campaña- agrega: *“No habrá Revolución Productiva sin reforma del Estado...”*³⁵. Más adelante, en un largo capítulo sobre Reforma del Estado³⁶, rechaza el estatismo, considera necesario *“devolverle a la sociedad funciones y estructuras de las que fue injustamente despojada por el Estado...”*, el que –afirma- *“se desnaturalizó hasta convertirse en un obstáculo para el progreso...”*, etc., etc. Para no alargar demasiado esta referencia, señalemos que la Plataforma tiene una sección dedicada a las privatizaciones la que, sobre la base de que *“no hay sectores económicos en los que el Estado deba permanecer como dogma...”*³⁷, indica que *“hay muchos sectores (...) donde es posible emprender una política amplia de privatizaciones...”*³⁸. En el extenso texto de la Plataforma en comentario –casi 200 páginas- están mencionadas las distintas reformas con bastante detalle. No hubo por tanto “sorpresa”.

Y a nivel partidario las reformas estaban previstas, discutidas y –superadas las resistencias iniciales- aceptadas; por

³⁴ PARTIDO JUSTICIALISTA: *Plataforma Electoral 1989*, pág. 21.

³⁵ Plataforma, pág. 22.

³⁶ Plataforma, págs. 179/190.

³⁷ Plataforma, pág. 188.

³⁸ Plataforma, pág. 189.

eso, una vez en el gobierno las discrepancias fueron marginales y las reformas de los 90 se implementaron con una destacable cohesión en la administración.

19. Otra afirmación que se generalizó en la misma época y en los mismos ámbitos, es que las reformas de los 90 se hicieron por decreto. En este caso, el ejemplo más representativo es la abogada cordobesa Delia Ferreira Rubio, que en esos años hizo de este tema el centro de sus publicaciones aquí y en el extranjero³⁹. Pero esa afirmación también es errónea.

En otra parte ya he analizado y refutado las argumentaciones de la doctora Ferreira Rubio⁴⁰ y no es del caso repetirlo acá. Señalaré simplemente dos cosas: En primer lugar, esta autora afirma que entre julio de 1989 y diciembre de 1999 se dictaron 545 Decretos de Necesidad y Urgencia; eso no es cierto. Ante una consulta formulada por la Procuración del Tesoro a principios de 2001, la Secretaría Legal y Técnica de la Presidencia informó que en el período indicado se habían firmado 262 DNUs. La autora en comentario llega al engañoso resultado de más que duplicar el número de DNUs oficialmente registrados, por el simple expediente de inventar la categoría de “DNUs no reconocidos como tales” y sumarlos a los DNUs verdaderos. Este recurso, además de transgredir severamente el método científico, es jurídicamente erróneo, porque choca con la doctrina de la Corte Suprema de la Nación en el fallo “Verrocchi”⁴¹; en esos términos, tales supuestos “DNUs no reconocidos” no son DNUs; son decretos comunes, pero además, nulos. En segundo lugar, del total de DNUs reales, sólo 60 tienen alguna relación con las reformas; de ellos, 30 son sobre temas impositivos (que no estaba expresamente prohibido antes de la reforma constitucional de 1994); 20, refieren expresamente las leyes de reforma 23.696 o 23.697; y los otros 10 eran sobre cuestiones accesorias.

³⁹ Ver especialmente: FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo: *When Presidents Govern Alone*; en CAREY, J. M. Y SHUTGART, M. S.: *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press (1998).

⁴⁰ Ver: DÍAZ, Rodolfo: *¿Prosperidad o Ilusión? Las Reformas de los 90 en la Argentina*; Ed. Ábaco-Rodolfo Depalma, Buenos Aires (2002), Cap. X.

⁴¹ Fallos, 322:1726

No es cierto pues que las reformas de los 90 se hayan hecho por decreto. Se hicieron por ley, precedidas de largas y enjundiosas discusiones en el Congreso. Precisamente de eso habré de ocuparme a continuación.

20. Existe la opinión generalizada de que las reformas de los 90 fueron llevadas a cabo por el gobierno de entonces con el apoyo de la oposición; no parece haber sido así. El análisis del tratamiento parlamentario de las principales iniciativas reformistas, muestra que en todos los casos la oposición (especialmente la Unión Cívica Radical) argumentó en contra y votó en contra. También suele mencionarse que las reformas se implementaron sobre la base de coaliciones de intereses que les daban sustento; esto tampoco parece haber sido tan así siempre. Un escrutinio atento del proceso de generación de las iniciativas muestra que nunca la construcción de esas coaliciones fue fácil, que muchas veces requirieron concesiones amplias, y que algunas veces no se pudieron articular.

Es cierto que las mayorías se lograron, que las leyes se aprobaron y que las reformas se implementaron; y también que durante años la opinión pública expresó valoraciones positivas al respecto; pero junto con la crisis del 2001, se fue gestando una interpelación muy crítica de la experiencia reformista de los 90. El consenso inicial se quebró y sectores importantes de la sociedad y de la política plantearon una revisión de sus conceptos centrales, lo que culminaría en el proceso de Contrarreforma al que me referiré más adelante. De allí que la oposición parlamentaria activa y las resistencias sectoriales explícitas que enfrentó la propuesta reformadora desde el principio –más allá de su eventual superación- sea un hecho que no debe ignorarse; es un dato de alta relevancia politológica para explicar lo que pasó después.

-VI-

21. El proceso de reformas de los 90 se implementó a través de leyes, con intensa participación del Congreso; cuando años después comenzó a desandarse ese camino, la Contra-reforma se implementó también legislativamente. En otra parte he analizado el tratamiento parlamentario de las 10 leyes más importantes del proceso de reformas de los años 90: la generación de la iniciativa, el debate parlamentario y las votaciones en cada Cámara⁴². El Cuadro 5 lo resume.

Cuadro número 5 (página siguiente)

Tratamiento parlamentario de las leyes de reforma

⁴² DIAZ, Rodolfo: Tratamiento Parlamentario de las Reformas de los 90”, en *“Balance del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura en la República Argentina”*; FINES, Buenos Aires, (2004)

LEY	Miembro Informante HCD		Miembro Informante HS		Votación HCD		Votación HS		Promulgación
	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición	Oficialismo	Oposición	
23.696 Reforma del Estado	Olga Rautort	Raúl Baglini	E. Menem	A. Berhongaray	Positiva	Negativa	Positiva	Negativa	23.8.89
23.697 Emergencia Económica	J. Marzkin	Raúl Baglini	J. C. Romero	Juan Trilla	105	79	Positiva	Negativa	25.9.89
23.928 Convertibilidad	O. Lamberto	Raúl Baglini	J. C. Romero	Juan Trilla	115	65	Positiva	Negativa	20.3.91
24.013 Empleo	O. Borda	F. Mugnolo A. Alsogaray	R. Diaz (M) Oraldo Britos	L. Brasesco H. Solari I.	101	95	Positiva	Negativa	17.12.91
24.073 Reforma Tributaria	Cavallo (M) O. Lamberto	Raúl Baglini	J. C. Romero	Juan Trilla	125	84	Positiva	Negativa	13.4.92
24.045 Producción para la Defensa	M. A. Toma	F. Storani	J. C. Romero	C. Storani	Positiva	Negativa	19	17	31.12.91
24.145 Privatización de YPF	Oscar Parrili	Raúl Baglini	C. MacKCarthy	José Genoud	Positiva	Negativa	Positiva	Negativa	6.11.92
24.195 Reforma Educativa	J. Rodríguez	A. Sureda			Positiva	Negativa	Positiva	Negativa	5.5.93
24.241 Reforma Previsional	G. Cabrera	Raúl Baglini			Positiva	Negativa	Positiva	Negativa	18.10.93
24.309 Reforma Constitucional			Carlos Juárez	J.J. Cejudo (-) H. Solari I (+)	Positiva		38	7	31.12.93

22. Del análisis del tratamiento parlamentario de estas 10 leyes, se extraen varias conclusiones.

i) La oposición parlamentaria votó en contra de las Reformas 10 veces de 10. En 9 de esas 10 oportunidades, la oposición estuvo encabezada por el segundo partido de la época (la Unión Cívica Radical); en la oportunidad restante (la Reforma Constitucional) la UCR estaba aliada al partido de gobierno (PJ) por el Pacto de Olivos, pero la oposición existió y estuvo encabezada por el Frente Grande, que como Frepaso llegaría a ser el segundo partido de la época siguiente.

ii) No todas las reformas concitaron el apoyo de coaliciones amplias de intereses; sólo algunas. Ni siquiera todas las privatizaciones o todas las reformas pro-mercado lo consiguieron. Sólo las dos primeras leyes (23.696 y 23.697) generaron amplias coaliciones explícitas de apoyo. Las reformas posteriores no generaron coaliciones de apoyo de ese tipo.

iii) Lo que explica el consenso social que viabilizó políticamente el proceso de reformas de los 90 con esa extensión, esa profundidad y –sobre todo- esa velocidad, fue la inflación: Más específicamente, la experiencia social de la hiperinflación, que convirtió ese hecho económico en un fenómeno político, que elevó de tal modo el costo de oportunidad de cualquier solución alternativa que el tipo de reformas implementado apareció como la más racional de las opciones. A su vez, al generar enormes expectativas de estabilidad, creó un ambiente de incentivos que facilitó la constitución de coaliciones de apoyo. Sin embargo, los apoyos estuvieron lejos de ser unánimes y mucho menos permanentes. Una vez superada la emergencia y controlada la inflación, los costos de oportunidad de las soluciones alternativas bajaron, los apoyos para las reformas que impulsaba el gobierno se hicieron más “caros”, y consecuentemente, lograrlos se hizo cada vez más dificultoso.

iv) Los debates parlamentarios se sucedieron a lo largo de un período relativamente extenso (5 años), alcanzaron singular intensidad y demuestran que las diferencias entre el gobierno y la oposición no eran simplemente función de apreciaciones técnicas

sino de profundas discrepancias políticas. Estas diferentes perspectivas estaban presentes entonces, estuvieron presentes en el período siguiente y están presentes hoy; la discusión está lejos de haberse saldado.

-VII-

23. El proceso de “contra-reforma” se anticipa en 1998 – todavía durante el gobierno del presidente Menem- con la derogación de las modalidades promovidas de contratación laboral de la Ley de Empleo; y después en 2000 -durante el gobierno del presidente De la Rúa- con la anulabilidad de ciertos contratos de privatizaciones.

Pero efectivamente la contra-reforma tomó vuelo propio a partir de 2002 con la derogación de la convertibilidad y sus medidas complementarias; la siguieron luego la derogación de la reforma educativa en 2006, las re-estatizaciones de Aerolíneas y del Sistema Jubilatorio en 2008, y la re-estatización de YPF en 2012. De las 10 leyes básicas del proceso de reformas de los 90 que se presentaron en el Cuadro 5, sólo la Ley Declarativa de la Necesidad de la Reforma Constitucional no fue derogada o revertida. El Cuadro 6 resume la secuencia:

Cuadro 6**Reformas de los 90**Leyes de Reforma y de Contra-Reforma

LEYES DE REFORMA			LEYES DE CONTRA-REFORMA		
LEY	PROMULGACIÓN	TEMA	DEROGACIÓN	LEY	TEMA
23.696	23.8.89	Privatizaciones	22.9.08	26.412	Re-estatización de Aerolíneas
23.697	25.9.89	Emergencia Económica	21.11.00	25.344	Anulabilidad privatizaciones
23.928	20.3.91	Convertibilidad	7.1.02	25.561	Derogación de la Convertibilidad
24.013	17.12.91	Empleo	24.9.98	25.013	Derogación Modalidades de Contratación
24.045	31.12.91	Producción para la Defensa	22.6.15	27.141	No privatización 5 empresas militares
24.073	13.4.92	Reforma Tributaria	10.12.08	26.457	Promoción Industrial
24.145	6.11.92	Privatización de YPF	7.5.12	26.741	Re-estatización de YPF
24.195	5.5.93	Reforma Educativa	28.12.06	26.206	Derogación Reforma Educativa
24.241	18.10.93	Reforma Previsional	9.12.08	26.425	Re-Estatización AFJP
24.309	31.12.93	Reforma Constitucional			

La oposición parlamentaria votó a favor de estas leyes de contra-reforma 8 veces de 9; en la derogación de la convertibilidad y las re-estatizaciones de Aerolíneas, del Sistema Jubilatorio y de YPF, las mayorías fueron contundentes. Desde 2002, la UCR, el Frepaso y la Alianza acompañaron al duhaldismo y al Frente para la Victoria en el desmantelamiento de las reformas de la década anterior. Debo destacar que los miembros de esta Corporación que fueron legisladores en la época⁴³ fijaron bien fundadas posiciones propias en distintas oportunidades.

-VIII-

24. Como señalé al comenzar este análisis, la “época” de las reformas de los 90 se cierra con la crisis de diciembre de 2001, la renuncia del presidente De la Rúa, la asunción como titular del Poder Ejecutivo del entonces senador Eduardo Duhalde, la derogación de la convertibilidad y la pesificación asimétrica. Los análisis de este corto pero turbulento período varían; voy a exponer brevemente tres perspectivas: la del primer ministro de economía de Duhalde, Jorge Remes Lenicov; la del último ministro de economía de De la Rúa, Domingo Cavallo; y la de un organismo técnico extranjero, el Joint Economic Committee del Congreso de los Estados Unidos.

25. En un artículo de autoría compartida⁴⁴, Jorge Remes Lenicov y sus dos principales colaboradores de aquel tiempo argumentan que en 2001 la convertibilidad ya había colapsado por tres tipos de factores: a) falta de profundización de las reformas de segunda generación (justicia, educación y política), falta de disciplina fiscal (especialmente en las provincias) y falta de políticas activas (industrial, de empleo y de exportaciones); b) por problemas “endógenos” propios de la convertibilidad (porque el respaldo en reservas era sólo para la moneda circulante, no para los

⁴³ Los Académicos Jorge Vanossi y Alberto Natale.

⁴⁴ REMES LENICOV, Jorge; TODESCA, Jorge; RATTI, Eduardo: La Economía a principios de 2002; en *Archivos del Presente*, N° 31, págs. 81/100, Buenos Aires (2003).

depósitos bancarios)⁴⁵; y c) por el aumento de impuestos dispuesto por el gobierno de la Alianza apenas asumió, el fracaso de su intento de reducir el gasto público, y las marchas y contramarchas a partir de mayo de 2001.

Remes Lenicov y su equipo explican que para superar la crisis se imponía salir de la convertibilidad –que en su opinión sólo había creado “un espejismo de prosperidad”⁴⁶- y sincerar la realidad: que un dólar no valía un peso; asumían que era una salida inevitablemente costosa, pero que era la única alternativa.

Cuando exponen su implementación de la salida de la convertibilidad y la devaluación, argumentan que quienes proponían mantenerla o dolarizar no explicaban cómo, que si bien la flotación podía aparecer como deseable no resultaba posible dadas las circunstancias de la crisis que –dicen- tuvieron que afrontar, por lo que se inclinaron por un tipo de cambio fijo de 1.40 pesos por dólar. Frente al hecho que el dólar se fue a 4 pesos, culpa a la Corte por haber liberado el corralito, a los exportadores por especular y no liquidar sus posiciones, al G7 y al FMI por presionar con la flotación, al catastrofismo de los economistas y –por supuesto- a los políticos⁴⁷.

En cuanto a la pesificación, indican que había tres opciones: a) Dejar las cosas como estaban beneficiaba a los depositantes y castigaba a los deudores; b) Convertir todo a pesos 1 a 1 licuaba los pasivos y destruía los ahorros, beneficiando a los deudores y perjudicando a los depositantes; c) Convertir todo a pesos a 1.4 a 1 era –dicen- lo más equitativo; aunque finalmente, la pesificación fue asimétrica: las deudas 1 a 1 y los depósitos 1.4 a 1; así se terminó beneficiando a los deudores, porque el 1.4 no alcanzó para defender a los depositantes ya que el dólar valía 4.

Finalmente, en cuanto a la ruptura de los contratos, el argumento del artículo en comentario “externaliza” la explicación: la situación de emergencia –dicen- hacía imposible cumplir con las

⁴⁵ Esta afirmación es técnicamente más que discutible.

⁴⁶ REMES LENICOV et. al.: *Op. Cit.*, pág. 83.

⁴⁷ *Op. Cit.*, págs. 88/89

obligaciones; lo que determinó la disrupción de la estructura contractual del país –concluyen- no fue la devaluación, “fue la realidad”⁴⁸.

26. Domingo Cavallo fue actor protagónico tanto en la implementación exitosa de las reformas de los 90 como en su traumático colapso. En un libro reciente⁴⁹ expone su versión de ambas instancias; en lo que sigue se resumen algunos de sus principales argumentos.

Comienza por afirmar que las reformas de los 90 no fueron fruto del “Consenso de Washington” –como buena parte de la opinión convencional sostiene- sino de lo que él llama el “Consenso Latinoamericano”, que se originó –dice- “no en Washington sino en los centros políticos y económicos de los países que sufrieron estanflación e hiperinflación”⁵⁰.

Sobre la ley de convertibilidad destaca que tenía dos elementos: establecía el peso convertible, pero además –y de igual o mayor importancia- otorgaba a todos los ciudadanos la posibilidad de elegir la moneda de sus transacciones⁵¹. Señala que la convertibilidad comenzó a regir el 1 de abril de 1991 y ese mismo mes la inflación bajó de 27% en enero a 2,9 en abril, y que siguió bajando y se estabilizó en menos de 0,5% por 10 años⁵². Enumera luego otros efectos positivos de la convertibilidad: las exportaciones crecieron el 7,9% anual en la década del 90 contra el 4,5% en la década anterior; la inversión per cápita creció al 8,5% anual en la década; el PBI creció a un promedio del 6,8% en la década, a pesar del traspie provocado por la crisis del Tequila; el PBI per cápita subió de poco más de US\$ 10.000 en 1990 a casi US\$ 15.000 en 1998; y la productividad total creció a un promedio del 4,3% anual⁵³.

⁴⁸ Op. Cit., pág. 93

⁴⁹ CAVALLO, Domingo and CAVALLO RUNDE, Sonia: Argentina's Economic Reforms of the 1990s in Contemporary and Historical Perspective. Routledge London-New York (2017)

⁵⁰ Op. Cit, pg. 177

⁵¹ Op. Cit, pg. 195

⁵² Op. Cit, pg. 195

⁵³ Op. Cit, pgs. 200/203

Dice que se debió haber salido del tipo de cambio fijo en 1997 –y en esto coincide con Remes Lenicov- cuando la Argentina había vuelto a crecer después del Tequila, pero que no se hizo por razones políticas: para mantener el gasto público- y electoral- en las provincias, específicamente –dice- el entonces Gobernador Duhalde en la Provincia de Buenos Aires⁵⁴. Esto –argumenta- generó un exceso de deuda que volvió insostenible el tipo de cambio fijo y al final destruyó la convertibilidad. Recuerda luego que la economía argentina entró en recesión en 1998. La primera causa de esa recesión para Cavallo fue la expansión del gasto público provincial financiado por bancos argentinos, que de ese modo se quedaron sin fondos para prestar al sector privado, lo que se profundizó con la crisis rusa; la otra causa de la recesión de 1998 para el autor en comentario fue el incremento de la deuda pública externa que pasó de US\$ 90.000 M en 1996 a US\$ 135.000 M en 2001⁵⁵.

Expone luego el proceso que culmina en la crisis sistémica de 2001. Comienza explicando cómo la recesión se convirtió en crisis financiera: el gobierno del presidente De la Rúa bajó el gasto público primario del 21.6% del PBI en 1999 al 20.8% en 2000; sin embargo, el Déficit Fiscal creció del 2.3% del PBI al 2.9%, por el aumento de los intereses de la deuda⁵⁶, y destaca que en marzo de 2001 la Argentina sufrió la pérdida mensual de depósitos bancarios más grande de su historia: US\$ 5.500 M. Luego de reseñar los esfuerzos realizados para evitar el default, Cavallo recuerda: “El último día de noviembre, al tiempo que anunciábamos que la Fase 1 de la reestructuración de la deuda iba progresando satisfactoriamente, tuvimos que imponer restricciones sobre el monto del efectivo que los depositantes podrían extraer de sus bancos...” (el “corralito”). “Una vez que el Congreso aprobara el Presupuesto –continúa- podríamos lanzar la Fase 2 de la reestructuración de la deuda”. Y agrega: “Estábamos a sólo dos meses de asegurar el completo equilibrio fiscal y recuperar la confianza financiera (...) que era crucial para eliminar las

⁵⁴ Op. Cit, pg. 209

⁵⁵ Op. Cit, pg. 210

⁵⁶ Op. Cit, pg. 211

restricciones a los retiros de fondos de los bancos...”. Y concluye: “El golpe institucional que tuvo lugar del 19 al 30 de diciembre de 2001, nos impidió lograr esos importantes objetivos”⁵⁷.

Es del caso referir un par de comentarios más que hace Cavallo en el libro que vengo reseñando: Recuerda la designación por el Congreso de Eduardo Duhalde como presidente, que decidió abandonar la convertibilidad y transformar todas las obligaciones financieras en dólares –incluidos los depósitos bancarios- en obligaciones en pesos no convertibles⁵⁸. Y finalmente, dice que en 2003 asume Nestor Kirchner, que no sólo continuó las políticas de Duhalde sino que fue más allá: particularmente después de la Conferencia de Mar del Plata de 2005, en la que boicoteó la visita del Presidente de los Estados Unidos. “El resultado –concluye Cavallo- fue la completa reversión de las reformas de los 90”⁵⁹.

27. El Joint Economic Committee del Congreso de los Estados Unidos es un organismo técnico oficial de bien ganado prestigio en sus más de 70 años de vida; en Junio de 2003 emitió un Informe sobre la crisis Argentina⁶⁰ que la muestra con descarnada objetividad.

Comienza señalando que la crisis de 2001 no fue por el fracaso de las políticas de mercado ni del tipo de cambio fijo. Lo que pasó –dice- es que la recesión comenzada en 1998 se convirtió en depresión económica por medidas gubernamentales erradas: tres aumentos impositivos seguidos, interferencias con el sistema monetario, congelamiento de los depósitos bancarios y luego de varios cambios de gobierno, el default de la deuda, el fin de la convertibilidad, la pesificación forzosa a tipo de cambio desfavorable y la invalidación de los contratos.

Presenta luego el siguiente cuadro de datos⁶¹:

⁵⁷ Op. Cit, pg. 221/222

⁵⁸ Op. Cit, pg. 224

⁵⁹ Op. Cit, pg. 225

⁶⁰ US CONGRESS JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Argentina's Economic Crisis: Causes and Cures. Washington DC, June, 2003

⁶¹ Op. Cit. Pg. 2

- El PBI cayó un 28% desde su pico en 1998 hasta el 2002.
- El peso, igual a un dólar desde abril de 1991, fue devaluado en enero de 2002 y depreciado a aproximadamente 4 pesos por dólar antes de una recuperación parcial.
- La inflación, baja e inclusive negativa a comienzos de la década del 90, fue del 41% en el 2002.
- El desempleo, excluyendo a las personas que recibían subsidios de emergencia por parte del gobierno, alcanzó el 12.4% en 1998, 18.3% en 2001 y 23.6% en 2002.
- La tasa de pobreza alcanzó el 25.9% en 1998, 38.3% en 2001 y 57.5% en 2002.
- En términos reales (esto es, ajustado por inflación) los salarios cayeron un 23.7% en 2002.

Luego, el Informe del Joint Economic Committee destaca la convertibilidad como la pieza central de las reformas de los 90, y recuerda “La inflación se desploma de 2314% anual en 1990 al 4% en 1994”, agregando a continuación: “Las reformas de Argentina fueron más rápidas y profundas que en cualquier otro país sin considerar el antiguo bloque comunista. El PBI real creció más del 10% en 1991 y 1992 antes de que se desacelerara a tasas más normales ligeramente por debajo del 6% en 1993 y 1994 (y advierte que Argentina sufrió una recesión en 1995 debido a las repercusiones de la crisis mejicana). La principal nube negra del período –afirma- fue que la tasa de desempleo se incrementó⁶².

El Informe en comentario señala como causas de la recesión de 1998 la crisis monetaria asiática de 1997-98 y la crisis monetaria rusa de agosto de 1998, así como la devaluación del real, que determinó la caída del intercambio bilateral con Brasil. Menciona críticamente los aumentos impositivos del primer año del gobierno del Dr. De la Rúa y sus efectos negativos y -luego de traer a colación los problemas políticos en la alianza gobernante- recuerda

⁶² Op. Cit. Pg. 3

la nueva designación del Dr. Cavallo como ministro señalando: “en su retorno como ministro de economía, Cavallo llevó a cabo políticas muy diferentes a las instituidas en su anterior participación”. “En política monetaria –continúa el Joint Economic Committee del Congreso de EE.UU.- el gobierno cometió los errores claves en abril y junio de 2001: la modificación del tipo de cambio peso–dólar por una combinación entre el dólar y el euro, la instalación de la posibilidad de la dolarización y el establecimiento de un tipo de cambio preferencial para la exportación”⁶³.

Luego de destacar la pérdida de confianza internacional en la eventual solvencia del país que estos errores motivaron, destaca: “El gobierno federal había estado pagando entre 3 y 9 puntos porcentuales por encima de los préstamos del tesoro de los EEUU. Después del error en política monetaria de abril del 2001, la prima subió a al menos 13 puntos porcentuales. En julio de 2001, cuando las calificadoras de riesgo redujeron la calificación crediticia de la deuda del gobierno argentino, esta prima alcanzó los 16 puntos porcentuales y a fines de octubre ya superaba los 20 puntos porcentuales. El gobierno ingresa así en una trampa de endeudamiento: a esas tasas de interés la deuda crecería rápidamente, tan rápido como para exceder la capacidad del gobierno y de la economía para hacer frente a los pagos”⁶⁴.

En diciembre de 2001 –sigue el Informe en comentario- la crisis ingresó a su fase final, en la cual el gobierno esparció sus problemas al sector privado. Después de fuertes retiros de depósitos de los bancos, el viernes 30 de noviembre Cavallo anunció el congelamiento de depósitos a partir del día siguiente. El congelamiento ocasionó que muchos sectores de la actividad privada se paralizaran; la actividad económica cayó un 15.5% anual, y la economía se desplomó, y de lo que podría haber sido una muy mala recesión, se hundió en una verdadera depresión. El 20 de diciembre –señala el Informe del Joint Economic Committee- el ministro Cavallo y el presidente De la Rúa habían renunciado⁶⁵.

⁶³ Op. Cit. Pg. 4

⁶⁴ Op. Cit. Pg. 5

⁶⁵ Op. Cit. Pg. 5

Continúa señalando que el 23 de diciembre, la corta administración del presidente Rodríguez Saá declara el default sobre la deuda del gobierno federal con los acreedores privados del exterior, presentándolo como un acto de desafío a los prestamistas; otros cambios en política económica que estaba considerando – dice- no pasaron de ahí debido a su renuncia después de una semana de protestas⁶⁶.

Refiere a continuación que Eduardo Duhalde -que había sido un fuerte crítico de las políticas económicas de la década del 90- asumió como presidente el 1 de enero de 2002 e instituyó cambios –que el Informe califica de “revolucionarios”- mediante la devaluación del peso, la conversión forzosa de los depósitos y préstamos en dólares a pesos (pesificación) y la violación de muchas categorías de contratos, afectando –dice el Informe en comentario- derechos de propiedad que habían sido bien establecidos en Argentina por las leyes de la década anterior y en algunos casos por leyes del Siglo XIX. Enuncia luego los resultados que lograron las decisiones de esa nueva gestión gubernamental: la actividad económica cayó un 16.9% en enero respecto de enero del año anterior y un 16.6% en marzo; la economía se contrajo un 10.9% en el 2002 siguiendo la tendencia del 2001, que había caído un 5.5%; la pobreza se incrementó del 38.3% en octubre del 2001 al 57.5% un año después; y las exportaciones cayeron un 4.5% a pesar del enorme estímulo que la depreciación de la moneda debería haberle dado⁶⁷.

No obstante este durísimo diagnóstico, el Informe del Joint Economic Committee no deja de señalar que a diferencia de la crisis de 1989, el tipo de cambio terminó por estabilizarse, la inflación no estuvo fuera de control, algunos sectores exportadores comenzaron a expandirse y que de diciembre de 2002 a abril de 2003 el gobierno quitó el congelamiento de los depósitos bancarios⁶⁸.

⁶⁶ Op. Cit. Pg. 6

⁶⁷ Op. Cit. Pg. 6

⁶⁸ Op. Cit. Pg. 6

-IX-

28. Concentrémonos ahora en los efectos propiamente económicos de las decisiones iniciales del proceso de contra-reformas. El 21 de diciembre de 2001, la Asamblea Legislativa aceptó la renuncia del presidente De La Rúa; el 23, al asumir como nuevo presidente, Adolfo Rodríguez Súa anuncia la suspensión del pago de la “deuda externa”, la que a fin de cuentas no era tan “externa”, porque el 42% estaba en manos de argentinos: AFJPs, Bancos, otras entidades y 500.000 pequeños ahorristas individuales domiciliados en el país. Dos días después, el “riesgo país” de Argentina llegó al récord de 5.495 puntos básicos⁶⁹. Renunciado Rodríguez Súa después de otras contingencias, el 1 de enero de 2002 asume Eduardo Duhalde.

El 6 de enero de 2002 se sancionó la ley 25.561 que –entre otras cosas- derogaba el régimen de convertibilidad. El Ministro de Economía Remes Lenicov, anunció una sustantiva devaluación del peso (de 1 a 1.40 por dólar); esa paridad no se basó en ningún criterio técnico sino en la intencionalidad política de beneficiar a ciertos sectores que el gobierno de Duhalde consideraba “productivos”, que supuestamente habían perdido competitividad durante el régimen de la convertibilidad⁷⁰. En realidad, esos sectores supuestamente “productivos” eran los mismos que habían sido los históricos beneficiarios del “capitalismo asistido” y lo que en realidad habían perdido en los 90 no era competitividad sino subsidios. Pero la paridad 1 a 1.40 sólo fue efectiva para el Banco Central; a mediados de febrero el tipo de cambio mayorista entre bancos era 1.98, y el minorista contra cheques 2.25⁷¹; y en el circuito extra-bancario la cotización oscilaba entre 3.80 y 4.

⁶⁹ RUBINI, Héctor Juan: La pesificación asimétrica diez años después. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Salvador. Buenos Aires, Diciembre de 2011; pág. 6.

⁷⁰ BUSCAGLIA, A.: La economía argentina a fines del Siglo XX; y CONESA, E.: ¿Qué pasa en la economía argentina?, citados en RUBINI, H.: Op. Cit. Pág. 9

⁷¹ RUBINI, H.: Op. Cit. Pág. 10

En gobierno impuso sucesivas restricciones sobre la disponibilidad de los depósitos de los particulares (lo que se llamó “el Corralón”); no obstante, las reservas internacionales cayeron de US\$ 14.722 M a US\$ 13.602 M.

La fuga hacia el dólar persistía y el 1 de febrero de 2002 la Corte Suprema declaró inconstitucional el “Corralito” bancario en el fallo “Smith”⁷². Dos días después del fallo, “luego de urgentes reuniones entre funcionarios del Poder Ejecutivo con dirigentes de grupos empresarios y bancos”⁷³, el gobierno dictó el Decreto 214/02, que impuso la “pesificación asimétrica”; además, suspendió los trámites judiciales y cautelares y autorizó la emisión de deuda pública para compensar a los bancos. Sin embargo, el efecto inmediato fue relativo: los amparos que habilitaban retiros continuaron y las colocaciones privadas en dólares cayeron de US\$ 43.990 M a US\$ 7.721 M⁷⁴.

Hasta fin del 2002, algunos impactos de la pesificación asimétrica fueron los siguientes⁷⁵:

- Los bancos perdieron US\$ 19.293 M, pero luego de la compensación del Estado, esa pérdida se redujo a US\$ 11.787 M.
- Los depositantes perdieron US\$ 10.979 M, pero lograron recuperar vía amparos US\$ 2.535 M y por vía de las compensaciones (a pérdida) en Bonos del Estado otros US\$ 2.795 M; por tanto, tuvieron una pérdida neta irre recuperable de US\$ 5.649 M.
- Los deudores de los bancos se beneficiaron en US\$ 20.867 M.

⁷² Fallos 325:28

⁷³ RUBINI, H.: Op. Cit. Pág. 15

⁷⁴ RUBINI, H.: Op. Cit. Pág. 19

⁷⁵ RUBINI, H.: Op. Cit. Pág. 28 y sig. Elaboración del autor en base a información del B.C.R.A., del Ministerio de Economía y de la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación de Seguimiento de las Facultades Delegadas al Poder Ejecutivo.

- No hubo ganancia de competitividad ni recuperación de la demanda interna.
- En 2002 (no en 2001) se registraron los records de desocupación (21.5%, mayo 2002) y subocupación (19.9%, octubre 2002).
- Entre diciembre 2001 y diciembre 2002 “punta a punta”, el Índice General de Precios (IPC) creció 40.9% y el Índice General de Salarios (IGS) creció en 7.6%.
- El costo para el Estado –que terminó pagando toda la sociedad- fue de US\$ 28.184 M⁷⁶.

Manuel Sacerdote –en aquel entonces presidente del Banco de Boston de Buenos Aires- recuerda: “Fue todo una gran improvisación. El equipo económico tenía claro que iba a salir de la convertibilidad, pero no calculó las decenas de problemas que eso generó en el medio”.⁷⁷

29. Cavallo, en el libro que hemos comentado más arriba, fiel a su estilo hace una evaluación política rotunda con detallada argumentación técnica: “La conversión forzosa de todos los contratos en dólares incluso de los depósitos y los préstamos bancarios –comienza diciendo- fue la decisión de política económica más importante y más dañina que tomó Duhalde en 2002”⁷⁸; “Las consecuencias de esa decisión –sigue luego- fueron terribles: el dólar llegó a \$ 3.80 a pesar de que el Banco Central vendió US\$ 5.000 M de reservas; la base monetaria aumentó entre enero y junio 143% y en junio 241%; los precios de los bienes transables subieron el 60% mientras que los no transables (salarios y jubilaciones) se mantuvieron casi constantes, lo que produjo un severo deterioro salarial y jubilatorio”⁷⁹; “el salario real promedio –resume- cayó el 18%, los del sector informal el 34% y las jubilaciones el 32%”. Y destaca a continuación: “El número de

⁷⁶ INFOBAE (30 de agosto de 2004): Salir de la convertibilidad costó 28.184 millones de dólares.

⁷⁷ Ver: BURGO, E.: 7 Ministros. La economía argentina: Historias debajo de la alfombra. Citado en RUBUNI, H.: Op. Cit. Pág. 14.

⁷⁸ CAVALLO, Domingo; CAVALLO RUNDE, Sonia: Op.Cit. pág. 242

⁷⁹ *Ibídem*

personas por debajo de la línea de pobreza –que ya era alto en 2001- saltó del 38.9% en octubre del 2001 al 53% en mayo de 2002”⁸⁰.

Cavallo menciona luego otra medida adoptada en ese período: el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos. Me parece del caso traer a colación que Argentina tuvo que enfrentar 54 demandas de arbitraje ante el CIADI por violación de Tratados de Protección Recíproca de Inversiones aprobados por ley del Congreso; al momento en que esto se escribe, todavía están pendientes 8; transó 18 antes del laudo sin que se sepa cuánto pagó por eso y perdió 18 por los que resultó condenada a pagar US\$ 1.490 M.

“La pesificación –dice más adelante Cavallo- tuvo también un significativo costo fiscal porque el Estado tuvo que compensar a los bancos por la diferencia entre la tasa de conversión de los depósitos (1.4 a 1) y la de los préstamos (1 a 1). El gobierno – continúa- tuvo que emitir bonos por US\$ 35.000 M, aumentando la deuda de US\$ 135.000 M a fines de 2001, a US\$ 170.000 M a fines de 2002”⁸¹.

“El resultado de la pesificación –dice el ex ministro- fue una transferencia de miles de millones de dólares de riqueza de los depositantes a los deudores a través del sistema bancario y una enorme transferencia de ingreso real de los trabajadores y los jubilados a los productores de bienes transables”. Y culmina su análisis con un párrafo con el cual quien esto escribe no puede dejar de expresar su coincidencia: “Es imposible imaginar una redistribución de riqueza e ingreso más inequitativa que la que fue implementada a través de la conversión de los dólares a pesos”⁸².

30. Otros datos confirman el severo juicio que acaba de citarse, como surge de los índices de pobreza que se exponen a continuación⁸³. Se presentarán las métricas de hogares pobres en el

⁸⁰ *Ibidem*

⁸¹ *Ibidem*

⁸² *Ibidem*

⁸³ Tomados de DI SANTI, Matías y SLIPCZUK, Martín: ¿Cómo evolucionó la pobreza con cada Presidente?; en *Chequeado.com*, 5 de octubre de 2016.

Gran Buenos Aires y de Personas bajo la línea de pobreza a nivel nacional. Para superar las conocidas objeciones que se plantean a las estadísticas de la época, se apela a tres fuentes distintas: el INDEC (hasta su intervención en 2006); el CEPED (Centro de Población, Empleo y Desarrollo de la Universidad de Buenos Aires) para los análisis del GBA; y la Consultora Orlando Ferreres.

Los hogares bajo la línea de pobreza en el GBA, en 1989 eran el 38.9% y en octubre de 1999 –al final de la década de las reformas- había bajado 20 puntos porcentuales, al 18.9%, con el nivel más bajo de la serie en mayo de 1994 –antes del Tequila- con 12%. El efecto de las medidas de contra-reforma adoptadas en 2002 fue devastador: el porcentaje de hogares pobres en el GBA subió a 42.3%. El cuadro 7 presenta esos datos.

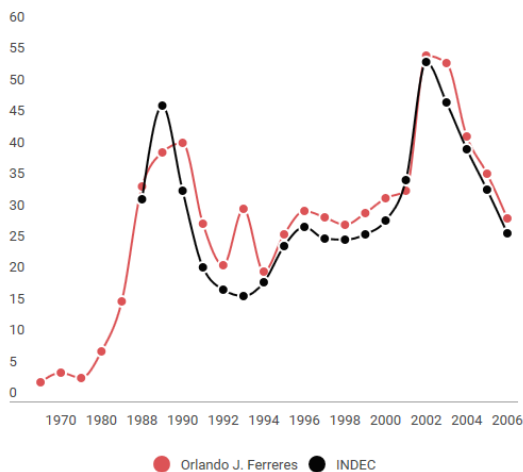
Cuadro 7

Hogares bajo la línea de Pobreza

GBA – 1989/2002

Año	%
1989	38.9
1994	12
1999	18.9
2002	42.3

El índice nacional de personas bajo la línea de pobreza muestra una evolución similar; los datos del INDEC señalan en 1989 el 47.3% y en 1999 había bajado a 26.7%, con el nivel más bajo en 1993: 16.8%; el impacto de las medidas del 2002 fue también enorme: el porcentaje se elevó al 54.3%. Las estimaciones de la Consultora Ferreres para el período son consistentes con éstas del INDEC; el Gráfico siguiente presenta ambas.



Fuente: INDEC y consultora Orlando J. Ferreres.

-X-

31. Hasta aquí, el análisis de la gestación e implementación de las Reformas de los 90 y de la crisis que cierra esa etapa histórica en diciembre de 2001, cuya expresión institucional fue la renuncia del Presidente Fernando De la Rúa. Sobre este acontecimiento hay abundante literatura académica. Las hipótesis explicativas propuestas se orientan en una amplia variedad de sentidos; aquí voy a mencionar tres que considero ejemplos ilustrativos: una institucionalista, una behaviorista y una funcionalista.

La primera es la formulada por nuestra compatriota –y profesora de Columbia- Victoria Murillo en un capítulo que escribe con Ernesto Calvo⁸⁴ en un libro sobre la crisis Argentina. En lo

⁸⁴ MURILLO, María Victoria y CALVO, Ernesto: *A New Iron Law in Argentine Politics?*; in *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, edited by STEVEN LEVITSKY and MARÍA VICTORIA MURILLO; Penn State University Press (2005).

sustancial sostiene lo siguiente: “Entre 1983 y 2001 –comienza diciendo- los Peronistas (Partido Justicialista o PJ) y los Radicales (Unión Cívica Radical o UCR) ganaron dos elecciones presidenciales cada uno, rompiendo la vieja “ley de hierro” de la política argentina: que sólo los Peronistas podían ganar en elecciones libres y abiertas”; y un poco más adelante agrega: “Sin embargo, las renuncias de Alfonsín y de De la Rúa antes del fin de sus mandatos señalan una “nueva ley de hierro” según la cual candidatos no peronistas podrían ganar la presidencia, pero no mantenerla”. La explicación que plantea radicaría en ciertas asimetrías geográficas y electorales que benefician –dice- al peronismo, y sobre todo en la mayor eficacia de éste en el uso electoral del clientelismo. “Por eso –argumenta- los presidentes no peronistas es más probable que tengan que enfrentar bloqueos políticos y coaliciones de apoyo débiles. Cuando eso se combina con la mayor capacidad de los peronistas de controlar la movilización social –concluye- eso explica porque los presidentes no peronistas no terminan su mandato”⁸⁵.

La segunda es la que proponen María Llanos y Ana Margheritis, profesora de Hamburgo una y de Florida la otra⁸⁶. Para ellas, “el desempeño ineficaz de De la Rúa –dicen- fue característico de su tendencia inflexible hacia el unilateralismo, el aislacionismo y la incapacidad de acordar y persuadir”; y agregan que “en el contexto de una severa crisis política y económica, desalentó las prácticas cooperativas entre los actores políticos, llevó a paralizar el proceso de decisiones y en definitiva a una crisis de gobernabilidad”. Aunque lo central de las explicaciones de estas dos co-autoras se asienta en cuestiones de calidad de liderazgo, señalan un fenómeno de otra naturaleza que estimo relevante destacar: “ha aparecido –dicen- un nuevo tipo de inestabilidad en Latinoamérica: el fracaso de más de una docena de presidentes para completar sus mandatos constitucionales”.

⁸⁵ MURILLO, María Victoria y CALVO, Ernesto: Op. Cit., Pg. 2

⁸⁶ LLANOS, María and MARGHERITIS, Ana: Why do presidents fail? Political leadership and the Argentine crisis (1999–2001); *Studies in Comparative International Development*; December 2006, Volume 40, Issue 4, pp 77–103.

La tercera es la de Ana María Mustapic⁸⁷. La reconocida politóloga de la Universidad Di Tella toma el caso de Argentina 2001 y analiza las renuncias de De la Rúa y de Duhalde en función de dos modelos distintos. Así, sostiene que “las renuncias de los presidentes argentinos presentan dos formatos de acuerdo con la distribución del poder partidario en el Congreso: a) el que responde a una salida parlamentaria a la crisis (que sería el caso de la renuncia de De la Rúa) y b) el que responde a una salida presidencial (que sería el caso de la renuncia de Duhalde). La primera –dice- se produce en contextos multipartidistas que posibilitan la formación de coaliciones parlamentarias alternativas. En este marco –continúa- el Congreso deja al presidente huérfano de apoyo, precipitando su alejamiento. La segunda pareciera ser propia de contextos bipartidistas o de partido predominante. En este caso, es el presidente saliente quien, en un contexto de crisis, procura preparar una sucesión ordenada”. También sugiere –y debe destacarse- “redefinir el lugar del mandato fijo en la caracterización del presidencialismo. A la luz de las numerosas renuncias presidenciales –argumenta- el mandato fijo del presidente no pareciera ser un componente necesario de la definición de presidencialismo (...) a la hora de analizar la dinámica política del presidencialismo –concluye- es preciso incorporar como dato la posibilidad de la renuncia presidencial”.

32. Pero ninguna de esas hipótesis parece ser la visión del presidente De la Rúa. En efecto; en una entrevista publicada a fines de 2016, el ex presidente dijo que su caída “fue ‘un golpe del peronismo’ encabezado por el bonaerense Eduardo Duhalde”⁸⁸. Puede que esa afirmación no sea totalmente falsa, pero es –al menos- incompleta; la participación del partido radical y del doctor Alfonsín en la renuncia no pueden ignorarse, aunque sea –según el mismo reportaje- “un tema tabú en el radicalismo”. En ese sentido, el mismo De la Rúa es más que explícito: “Yo tomo la decisión de mi renunciamento –relata- el 20 de diciembre cuando me llama el

⁸⁷ MUSTAPIC, Ana María: Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. Desarrollo Económico; Vol. 45, No. 178 (Jul. - Sep., 2005), pp. 263-280

⁸⁸ REATO, Ceferino: Fernando de la Rúa: Lo digo sin rencores, fue un golpe del peronismo; INFOBAE, 18 de diciembre de 2016.

senador (Carlos) Maestro y me dice que ellos no ven otra solución que la renuncia. Maestro –agrega De la Rúa- estaba en la casa de Alfonsín. Frente a eso –concluye- resistir era una obcecación”⁸⁹.

Sin embargo, el ex presidente está lejos de atribuir una causalidad meramente “partidocrática” a la crisis, y no está para nada inadvertido de la complejidad de los factores que determinaron su renuncia. En el mismo reportaje que vengo comentando, se lee: “Lo digo sin rencores, para que tomemos lección de la experiencia”, dijo De la Rúa, quien acusó de esa presunta conspiración también a los sindicatos y a los grupos empresariales de la Unión Industrial Argentina, que estaban todos detrás de dejar de un día para otro la Convertibilidad, de devaluar”⁹⁰. Y en esto, De la Rúa coincide con muchos otros; entre ellos con Domingo Cavallo, que en el libro que he referido más arriba dice que Duhalde implementó la salida de la convertibilidad con la devaluación y la pesificación asimétrica porque “Un fuerte lobby de industriales y banqueros que querían resolver sus problemas de deuda lo convenció”⁹¹.

33. Las instituciones influyen la percepción de la realidad de los actores, estructuran su interacción y condicionan la conducta resultante; pero la política la hacen los actores. Son los actores y sus decisiones interactivas, más que las instituciones, las “causas próximas” de las respuestas políticas; las condiciones institucionales -en la medida en que pueden influenciar las decisiones de aquéllos- se consideran “causas remotas”. Este abordaje analítico comprendido en la Teoría Política Positiva -el “institucionalismo actor-céntrico”- pone su atención en el comportamiento y la interacción entre los actores como factores causales para explicar las decisiones políticas y los procesos de desarrollo institucional⁹².

⁸⁹ *Ibidem*

⁹⁰ *Ibidem*

⁹¹ CAVALLO, D. and CAVALLO RUNDE, S.: Op. Cit. Pág. 242

⁹² PANCALDI, Federico: The Turn to Real Actors: Achievements and Challenges for Actor-Centered Institutionalism in the Comparative Political Economy. Paper for the XXVI Convegno SISP, Rome 13-15 September 2012. Ver también: SCHARPF, F.W.: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Co: Westview, (1997).

34. En esos términos, una pregunta se impone: ¿Cuáles fueron –en este caso- “los actores relevantes que buscaron impulsar sus intereses de un modo racional en interacción estratégica con los otros actores?”⁹³ ¿Cuáles fueron los actores relevantes cuyo comportamiento e interacción explica la clausura de la época de las reformas y el comienzo del proceso de contra-reformas? Mucho se ha escrito sobre eso que no voy a reiterar aquí. En cambio, voy a referir una tipología que resulta sorprendentemente precisa para describir la composición de la coalición que protagonizó la crisis del 2001; y la califico de sorprendente por dos razones: la primera, porque se refiere a otra crisis, no a ésta; y la segunda, porque fue escrita hace más de 2000 años.

En la Segunda Catilinaria⁹⁴, Marco Tulio Cicerón describe así la composición de la coalición del conspirador Lucio Sergio Catilina:

“... os voy a decir, ciudadanos, -anuncia el entonces Cónsul de Roma- *de qué clases de hombres se compone ese partido...*”; y a continuación expone:

“Forman una clase, los que teniendo grandes deudas poseen sin embargo bienes de más valía, pero no queriendo desprenderse de ellos, tampoco pueden pagar las deudas. Las riquezas hacen a éstos parecer respetables, pero su conducta y su causa son indecorosas ...”.

“Forman otra clase,- prosigue- los acribillados de deudas que esperan lograr el poder y lo desean para conseguir por la perturbación de la república los cargos y honores que no lograrían en circunstancias normales...”.

Y agrega: *“Viene después otra clase de hombres (...) que malgastaron en vanidades y locuras las riquezas con que de repente e inesperadamente se vieron. ... (y) Han asociado a sus*

⁹³ Ver HALL, Peter y SOSKICE, David: Op. Cit., Pág. 6

⁹⁴ CICERÓN, Marco Tulio: Segunda Catilinaria; Editor: Pere J. Quetglas; Traducción: Juan Bautista Calvo. Biblioteca Clásica; Editorial Gredos.

criminales intentos algunas gentes del campo, personas pobres e indigentes... ”.

“En la cuarta clase –enfatisa- hay una mezcla confusa y turbulenta de hombres que desde hace tiempo se ven abrumados de deudas, que nunca levantarán la cabeza, que parte por holgazanería, parte por hacer malos negocios, parte por derrochadores, hace ya tiempo que andan de pie quebrado en punto a deudas...”

Y termina diciendo: *“Siendo esto así, lo que a vosotros toca, ciudadanos, es defender vuestras casas (...) que en cuanto a la ciudad, ya he tomado las medidas y dado las órdenes necesarias para que, sin turbar vuestro reposo y sin alboroto alguno, esté bien guardada.”*

Allá, la crisis fue superada y las instituciones defendidas; pero estaba Cicerón.

Aquí no.

Bibliografía

1. BÖS, Dieter: *Arguments on Privatization*; en YARROW, George and JASINSKI, Piotr (Ed): Privatization. Critical Perspectives on the World Economy. Ed. Routledge, London (2000).
2. BURGO, E.: 7 Ministros. La economía argentina: Historias debajo de la alfombra. Ed. Planeta, Buenos Aires (2011).
3. BUSCAGLIA, A.: *La economía argentina a fines del Siglo XX*, en La Economía Argentina Hoy. El Ateneo, Buenos Aires (2001).
4. CAVALLO, Domingo and CAVALLO RUNDE, Sonia: Argentina's Economic Reforms of the 1990s in Contemporary and Historical Perspective. Routledge London-New York (2017).
5. CICERÓN, Marco Tulio: Segunda Catilinaria; Editor: Pere J. Quetglas; Traducción: Juan Bautista Calvo. Biblioteca Clásica, Editorial Gredos.
6. CONESA, E.: ¿Qué pasa en la economía argentina?. Ed. Macchi, Buenos Aires, (2000).
7. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: Fallos, 322:1726.
8. DI SANTI, Matías y SLIPCZUK, Martin: ¿Cómo evolucionó la pobreza con cada Presidente?; en Chequeado.com, 5 de octubre de 2016
9. DIAZ, Rodolfo y ZULETA PUCEIRO, Enrique: Reform of the State and Infrastructure Policies Today. Trabajo presentado al VI Foro Argentino-Americano; Airlie Center, Maryland, (1993).
10. DÍAZ, Rodolfo: ¿Prosperidad o Ilusión? Las Reformas de los 90 en la Argentina; Ed. Ábaco-Rodolfo Depalma, Buenos Aires (2002).

11. DIAZ, Rodolfo: El Ajuste Estructural como Cambio de Modelo; MTSS, (Mimeo); Buenos Aires (1992).
12. DIAZ, Rodolfo: *Tratamiento Parlamentario de las Reformas de los 90*, en Balance del Proceso de Transformación de los Servicios de Infraestructura en la República Argentina; FINES, Buenos Aires, (2004).
13. FERREIRA RUBIO, Delia y GORETTI, Matteo: *When Presidents Govern Alone*; en CAREY, J. M. Y SHUTGART, M. S.: Executive Decree Authority, Cambridge University Press (1998).
14. FIEL: El Gasto Público en la Argentina 1960-1988. Ed. Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas; Buenos Aires (1990).
15. FREUND, Julien: L'Essence du Politique, Ed. Sirey, Paris (1965).
16. FUKUYAMA, Francis: “El fin de la Historia”, *Estudios Públicos*, N°37 (1990).
17. GERCHUNOFF, Pablo y VICENS, Mario: Gasto Público, Recursos Públicos y Financiamiento en una Economía en crisis. El caso Argentino, Instituto Di Tella (Mimeo); Buenos Aires, 1989.
18. HALL, Peter y SOSKICE, David: *An Introduction to Varieties of Capitalism* en Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantages; Oxford University Press, New York (2004).
19. HUNTINGTON, Samuel: “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, Summer 1993.
20. INFOBAE (30 de agosto de 2004): Salir de la convertibilidad costó 28.184 millones de dólares.
21. JASINSKI, Piotr and YARROW, George: *Privatization: An Overview of the Issues*; en YARROW, George and JASINSKI, Piotr (Ed): Privatization. Critical Perspectives on the World Economy. Ed. Routledge, London (2000).

22. JOHNSON, Gordon: Privatization in Developing Countries; Center for Privatization, Washington DC (1990); Mimeo.
23. LLACH, Juan y CERRO, Fernando; Memo informal dirigido al autor; Buenos Aires (1992).
24. LLANOS, María and MARGHERITIS, Ana: Why do presidents fail? Political leadership and the Argentine crisis (1999–2001); *Studies in Comparative International Development*; December 2006, Volume 40, Issue 4, pp 77–103.
25. MEOSP: Argentina en crecimiento; Buenos Aires (1995).
26. MEOSP: Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino. Papel de Trabajo FP/01. Secretaría de Planeamiento Económico, Septiembre 1992.
27. MURILLO, María Victoria y CALVO, Ernesto: *A New Iron Law in Argentine Politics?* in Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness, edited by STEVEN LEVITSKY and MARÍA VICTORIA MURILLO; Penn State University Press (2005).
28. MUSTAPIC, Ana María: Inestabilidad sin colapso. La renuncia de los presidentes: Argentina en el año 2001. *Desarrollo Económico*; Vol. 45, No. 178 (Jul. - Sep., 2005), pp. 263-280
29. O'DONELL, Guillermo: Bureaucratic Authoritarianism; University of California Press (1988).
30. PANCALDI, Federico: The Turn to Real Actors: Achievements and Challenges for Actor-Centered Institutionalism in the Comparative Political Economy. Paper for the XXVI Convegno SISP, Rome 13-15 September 2012.
31. PARTIDO JUSTICIALISTA: Plataforma Electoral 1989.
32. REATO, Ceferino: Fernando de la Rúa: Lo digo sin rencores, fue un golpe del peronismo; INFOBAE, 18 de diciembre de 2016.

33. REMES LENICOV, Jorge; TODESCA, Jorge; RATTI, Eduardo: La Economía a principios de 2002; en *Archivos del Presente*, N° 31, págs. 81/100, Buenos Aires (2003).
34. ROMERO, José Luis: “Precepción de la idea de Época”, *La Unión*, Lomas de Zamora, 21 de mayo de 1939. En jeromero.com.ar.
35. RUBINI, Héctor Juan: La pesificación asimétrica diez años después. Universidad del Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, Instituto de Investigaciones Económicas: Documento de Investigación N° 5. Buenos Aires, Diciembre de 2011.
36. SCHARPF, F.W.: Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research, Boulder, Co: Westview, (1997).
37. STOKES, Susan: Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America. Cambridge University Press (2001).
38. US CONGRESS JOINT ECONOMIC COMMITTEE: Argentina’s Economic Crisis: Causes and Cures. Washington DC, June, 2003.
39. WILLIAMSON, John: *What Washington means by Policy Reform*, en WILLIAMSON, John (ed.) Latin American Adjustment, Institute for International Economics; Washington DC (1990).