

[Política Editorial](#)[Guía para
colaboradores](#)[Publica tu artículo](#)[Suscríbete](#)

Argentina: una crisis combinada

[Jesús Rodríguez](#)

Diputado Nacional Distrito Capital Federal Buenos Aires - Argentina

Introducción

Las imágenes de saqueos a supermercados y pequeños comercios, los cortes de rutas, los “cacerolazos”, la protesta violenta y la igualmente violenta respuesta policial, la vertiginosa serie de juramentos presidenciales durante escasas dos semanas, han recorrido el mundo mostrando distintas manifestaciones de la crisis argentina actual. ¿Pero, cuál es el carácter real y profundo de esta crisis?

La crisis argentina es una crisis integral de carácter político, económico y social. Cada uno de estos niveles se encuentra interrelacionado con los otros y a su vez actúa realimentándolos y profundizándolos.

Sin embargo, el punto actual que ha alcanzado la crisis es esencialmente político, porque sin una solución de esa naturaleza que garantice la gobernabilidad y autonomía del Estado y la legitimación de la dirigencia política a cargo de su conducción resulta imposible pensar en una salida de mediano plazo relativamente estable.

El estallido y colapso de las instituciones políticas y económicas que rigieron la vida argentina durante la última década, verificado a partir de los acontecimientos de diciembre pasado no han sido hechos explicables como un fenómeno gestado en un breve lapso. Por el contrario sólo pueden entenderse como un proceso que se ha venido desarrollando durante varias décadas, acelerándose en el plano institucional y político a partir del menemismo.

1. El Estado capturado

El Estado argentino ha mostrado en las últimas décadas una baja capacidad para cumplir su rol de árbitro entre el interés general y los intereses particulares de los distintos sectores de la sociedad.

En síntesis, la debilidad del Estado argentino, acrecentada en el tiempo, consiste en su falta de autonomía frente a las presiones e intereses corporativos, junto a una cada vez mayor incapacidad de la gestión pública para la toma de decisiones que resuelvan los problemas de los sectores más necesitados de su intervención.

El Estado argentino se fue transformando en un Estado capturado por y cautivo de las distintas corporaciones (empresarias, sindicatos, etc.) que lo han utilizado para obtener decisiones políticas en los distintos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) favorables a sus intereses.

El problema fiscal que Argentina viene arrastrando hace años y que contribuyó a acontecimientos en su historia, como el llamado “Rodrigazo” en 1975, los episodios hiperinflacionarios de 1989-1990, y el *default*, el colapso de la

convertibilidad y posterior devaluación e inmovilización de los depósitos de los ahorristas a fines de 2001 y principio de 2002, no es ajeno a esa debilidad, pues los intereses corporativos están en condiciones de arrancarle con facilidad todo tipo de concesiones y privilegios bajo la forma de subsidios, exenciones tributarias, gastos superfluos, inversiones públicas no rentables o estatutos laborales arcaicos. La incapacidad del Estado para poner freno a estas exenciones y abusos, y al mismo tiempo desarrollar y afianzar el funcionamiento de instituciones distintas del mercado pero imprescindibles para la defensa de los ciudadanos y satisfacción de sus necesidades (entes reguladores, organismos de control interno y externo, una justicia independiente, un aparato de seguridad que garantice la vida y los bienes de los individuos, un adecuado sistema de educación pública, un sistema hospitalario que atienda la salud de los sectores desprotegidos) es uno de los factores que han jugado un rol no menor en la deslegitimación de la dirigencia política que se ha alternado en su conducción.

2. La década menemista y la degradación institucional

La sociedad argentina se habituó durante décadas a la convivencia con altas tasas de inflación, desarrollando una particular cultura que le permitía a sus habitantes sobrevivir donde el ciudadano de cualquier otro país sucumbiría. El refugio en el dólar estadounidense se constituyó, aún para los ciudadanos con baja capacidad de ahorro, en el mecanismo normal de autodefensa. La culminación de este proceso en la hiperinflación de 1989-1990 constituyó, a la vez que un acontecimiento altamente traumático que quedaría grabado en la memoria histórica de los argentinos, el reclamo unánime de una alternativa que garantizase la estabilidad de precios.

Ante la virtual desaparición de la moneda, la instauración del sistema de convertibilidad con una paridad de un peso por dólar, fue una alternativa elegida más por necesidad que por virtud, a sabiendas de sus inconvenientes para el funcionamiento económico y de que difícilmente un abandono en el futuro de este sistema podría darse ordenadamente.

El régimen de convertibilidad posibilitó la estabilidad de precios; asimismo entre 1991 y 1998 el PBI argentino creció un 38,4%, lo que representa una tasa acumulativa anual del 4,8%. Este crecimiento era fuertemente dependiente de los flujos internacionales de capitales. Cuando éstos se desaceleraron, primero, e interrumpieron, luego, la economía comenzó a caer a partir de 1998 y siguió haciéndolo hasta hoy.

Pero simultáneamente empeoró la distribución del ingreso, aumentaron los índices de pobreza y se incrementó el desempleo y el subempleo. Al mismo tiempo, el discurso ideológico oficial llevó a lo que podemos denominar el Estado ausente y desertor: la privatización de las empresas públicas y la desregulación de los servicios habrían tornado innecesaria la acción del Estado, cuando en realidad precisamente esas transformaciones imponen una mayor acción regulatoria aunque diferente a la del período pre-privatizaciones.

En el plano político e institucional democrático, la década menemista constituyó una verdadera tragedia. La degradación que produjo en las instituciones democráticas y la corrupción generalizada que invadió el sistema de decisiones en los tres poderes, incrementó en amplios sectores la desconfianza en el sistema republicano de gobierno.

El Poder Ejecutivo optó por ignorar al Poder Legislativo a poco de asumir e hizo abuso de los decretos de necesidad y urgencia para imponer sus objetivos. El Poder Legislativo fue escenario de episodios escandalosos que llegaron al extremo de la sanción de leyes merced al procedimiento de sentar en las bancas para votar a favor a individuos que no eran legisladores. En el Poder Judicial se conformó un plantel de jueces adictos, especialmente en el fuero federal encargado de tratar acusaciones contra funcionarios públicos; y en la Corte Suprema de Justicia se aumentaron sus integrantes de cinco a nueve con el objeto de detentar una mayoría propia.

Durante el primer período de gobierno de Menem, entre 1989-1995, una parte

importante de la sociedad argentina aceptó estas prácticas: la estabilidad de precios, el crecimiento económico y la relativa mejora en la prestación de los servicios públicos privatizados las tornaron un efecto no deseado del nuevo modelo. Es lo que se sintetiza en la frase: "roban pero hacen". No olvidemos que estos comportamientos sociales cuentan con otros antecedentes en la historia reciente de Argentina: también amplios sectores apoyaron el Proceso Militar en la época que se conoció como de la "Plata Dulce" hasta el fracaso de la política de Martínez de Hoz, y poco después con el apoyo a la aventura de la Guerra de Malvinas.

Sin embargo, cuando el crecimiento se desaceleró y posteriormente se tornó en recesión por las limitaciones del propio sistema de convertibilidad y el impacto de los cambios en el contexto internacional y las crisis de los llamados países emergentes, mientras al mismo tiempo seguía ampliándose a nuevos sectores el desempleo, la pobreza y la desigualdad, la necesidad de un cambio se fue imponiendo cada vez más. El espíritu "transgresor" del Presidente dejó de ser sólo motivo de inspiración para los humoristas. El conjunto del modelo se tornó intolerable. La Alianza vino a encarnar una esperanza y la necesidad de un cambio. Pero el aporte de la década menemista al desprestigio de las instituciones democráticas, a la desconfianza creciente en el sistema de partidos políticos y sus dirigentes ya estaba cumplido con creces. Los dos años siguientes aportarían acontecimientos que transformarían aquella desconfianza en repudio abierto.

3. La esperanza de la alianza y su fracaso

El triunfo de la Alianza en las elecciones de 1999 y la asunción de la fórmula De la Rúa-Álvarez, se vivió en Argentina como una bocanada de aire fresco y renovado. Amplios sectores confiaban en que la concreción de su programa de gobierno permitiría revertir la herencia dejada por una década de menemismo. Sin embargo, los desafíos a enfrentar no eran de fácil resolución.

Los años de la convertibilidad habían dejado el logro de la estabilidad de precios, pero al mismo tiempo habían plasmado una estructura de precios relativos difícil de modificar; al mismo tiempo existía una estructura tributaria basada mayormente en impuestos regresivos; las inversiones privadas estaban sesgadas hacia sectores que no garantizaban una inserción competitiva en el mercado mundial; se produjeron fuertes aumentos de la productividad pero acompañados de creciente desempleo y alta concentración de la propiedad, y un creciente desequilibrio fiscal financiado por un también creciente endeudamiento externo.

El gobierno de De la Rúa enfrentaba una economía con alta vulnerabilidad externa y una alta conflictividad social. El 30% de la población económicamente activa estaba afectada por problemas de empleo; según el Banco Mundial, más de 13 millones de argentinos estaban bajo la línea de pobreza. La pobreza se había transformado en un fenómeno de carácter estructural y creciente generando la exclusión social, definida como la combinación de pobreza más desempleo, con un mercado que no incluye a un número importante de consumidores y un Estado que ha abandonado a su suerte a numerosos ciudadanos.

Para que un sistema democrático sea estable y rinda en términos de las expectativas de una sociedad y de su reproducción ha de cumplir ciertos requisitos. Según Juan J. Linz, estos requisitos son: legitimidad, eficacia y efectividad. La eficacia del sistema es entendida como la capacidad de encontrar soluciones a los problemas básicos de una sociedad y que los acuerdos políticos que esas soluciones puedan requerir se concreten en el ámbito y con los actores correspondientes a un sistema democrático: el Parlamento y el sistema de partidos políticos. La efectividad es la capacidad de poner en marcha esas soluciones y que éstas den los resultados deseados. Queda claro que el deterioro de cualquiera de las dos últimas variables socavaría la legitimidad y debilitaría la autoridad del Estado. Al año de haber asumido el Dr. De la Rúa aquel deterioro ya se había producido y habría de profundizarse hasta su renuncia.

En octubre de 2000 el presidente De la Rúa decide efectuar una reorganización

de su gabinete y el vicepresidente Carlos "Chacho" Álvarez, líder de la otra fuerza política fundadora e integrante de la Alianza gobernante decide presentar su renuncia al cargo. Fue la culminación de una serie de desencuentros y conflictos, que encuentran su punto máximo cuando el vicepresidente hace suya la denuncia sobre la presunta existencia de sobornos a legisladores del Senado de la Nación para la aprobación de la Ley de Reforma Laboral; dineros que se habrían originado en áreas del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, era claro que tiempo antes se había impuesto en el círculo íntimo presidencial la concepción de que la Alianza había sido nada más que un instrumento electoral para alcanzar el gobierno y que cumplido ese objetivo podía ser dejado de lado. En el fondo de esta actitud estaba la creencia de que era posible gobernar al margen de los partidos políticos. Quedó así planteada la insalvable contradicción de pretender gobernar sin los partidos que lo llevaron al gobierno, como así tampoco reemplazarlos por otra alianza política que le diese sustentabilidad, en un sistema democrático basado precisamente en los partidos políticos. En este marco, la debilidad del gobierno era notoria y la crisis política abierta en octubre de 2000 nunca pudo superarse.

De todos modos, el efecto perverso de esta concepción es que los partidos políticos y su dirigencia no quedan al margen de las consecuencias de los actos de gobierno. La falta de eficacia y efectividad del gobierno de De la Rúa en un contexto de creciente deterioro económico y social es visualizado por la ciudadanía como la falta de eficacia y efectividad del conjunto de la dirigencia política para dar solución a sus problemas, en la medida que quienes ejercen el gobierno provienen y han desarrollado su trayectoria dentro del sistema de partidos políticos. Así, la pérdida de legitimidad que comenzó a erosionar el gobierno del Dr. De la Rúa, fue extendiéndose paulatinamente al conjunto de la dirigencia política argentina.

La actitud del vicepresidente Carlos "Chacho" Álvarez, de renunciar a su cargo, hizo su aporte también a incrementar el sentimiento de frustración y desilusión respecto al sistema de partidos políticos que venía ganando a muchos sectores de la sociedad. Álvarez no se retira del gobierno para construir una nueva alternativa política, sino para abandonar la política. Esta conducta ya tenía un antecedente en el candidato presidencial del FREPASO para las elecciones de 1995, José Octavio Bordón, que alcanzó el segundo lugar superando a la UCR, acompañado en la fórmula precisamente por Álvarez. Poco tiempo después Bordón se retira del escenario político sin brindar explicación pública alguna sobre sus motivos.

Estamos hablando de millones de ciudadanos que a través de su voto depositaron su confianza en importantes dirigentes nacionales que luego defraudaron las expectativas de sus votantes. En este sentido, la renuncia de Álvarez hizo su contribución a la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en sus dirigentes.

La persistencia y agravamiento de la crisis económica y social en Argentina durante los últimos años, ha creado condiciones favorables para limitar el funcionamiento pleno de los poderes republicanos, en particular del Parlamento. La situación de "emergencia crónica" se ha traducido en la reducción del espacio de la política; la emergencia permanente ha servido de justificación al Poder Ejecutivo para exigir la delegación de facultades propias del Poder Legislativo o para urgir la sanción de leyes salvadoras sin el necesario debate político. El Parlamento ha visto limitado su rol de ámbito de discusión y búsqueda de acuerdos políticos.

La actitud de aislamiento político del gobierno de De la Rúa y el deterioro de la situación económica y social hacían previsible el resultado electoral de Octubre de 2001. La Alianza perdió más de cuatro millones de votos respecto de la elección que solo dos años antes le había permitido acceder a la presidencia. Esta elección explicitó el rechazo de un importante sector de la ciudadanía a los partidos políticos. Del total de los que acudieron a sufragar, un significativo porcentaje lo hizo en blanco o anuló deliberadamente su voto como expresión de aquel descontento. Lo que se denominó "voto bronca" alcanzó el 40,4 % en Santa Fe, el 27,8 % en Río Negro, el 27,2 % en la Capital y el 25,2 % en Tierra del

Fuego.

4. El estallido de la crisis y los dilemas del actual gobierno

La derrota electoral debilitó aún más a un gobierno desgastado y acentuó el clima de desconfianza sobre el futuro político y económico. Ya desde Febrero de 2001 había comenzado la salida de depósitos del sistema financiero. A mediados del mismo año la negativa del FMI a efectuar un desembolso de U\$S 1.260 millones aceleró ese proceso y obligó a la conducción económica a establecer, a principios de Diciembre, la indisponibilidad de todos los depósitos bancarios. Esto sumó a la clase media a la movilización en las calles. En medio de un clima de saqueos, cortes de rutas y un saldo de 30 muertos se sucede la renuncia de De la Rúa, el efímero paso de Rodríguez Saa por la presidencia y finalmente la elección por parte de la Asamblea Legislativa de Eduardo Duhalde con los votos parlamentarios del PJ, la UCR y el FREPASO.

El actual es un gobierno de transición, llamado a completar el período inconcluso de Fernando De la Rúa, hasta las próximas elecciones convocadas para el 14 de septiembre de 2003. Y no se caracteriza por ser un gobierno dotado de fortaleza política. Esta debilidad se constituye en un dato relevante ante el escenario conflictivo que le toca enfrentar y sus posibilidades para comenzar a recorrer un camino que conduzca a la superación de la actual crisis política.

Por una parte, la movilización social no ha cedido en su intensidad. Si bien hasta el momento no se ha repetido el trágico saldo de las jornadas previas a la caída del gobierno de De la Rúa, aquélla se ha extendido sumando a las capas medias de la sociedad que reclaman por la inmovilización y pesificación de sus depósitos en dólares, potenciando la ya existente de los sectores desocupados y empobrecidos (los llamados "piqueteros") que han transformado en cotidianos los cortes de rutas y de los accesos a la Capital del país.

Por otra, las iniciativas de política económica del actual gobierno soportan la resistencia y presiones poco disimuladas de sectores empresarios que se consideran perjudicados por las mismas.

Por último, pero no por ello menos importante, las fuerzas políticas que votaron favorablemente la designación de Duhalde como presidente en la Asamblea Legislativa de principios de enero no constituyen un bloque homogéneo. Difícilmente pueda comprenderse el actual comportamiento de los principales actores políticos en Argentina, pensando a las principales agrupaciones políticas que intervinieron en las elecciones de 1999 (Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y FREPASO) como fuerzas políticas homogéneas y con liderazgos indiscutidos.

En efecto, en el seno de la Unión Cívica Radical la derrota electoral de octubre de 2001 y la posterior salida anticipada del gobierno, produjo el previsible aliento de fuerzas centrífugas y de conductas individuales de dirigentes locales y gobernadores provinciales de este signo político. Dentro del Partido Justicialista, el presidente Duhalde enfrentó cuestionamientos abiertos por parte de gobernadores que reclaman elecciones anticipadas este mismo año y resistencias en la redefinición de temas cruciales para asegurar la solvencia fiscal del país, como es el caso de un nuevo régimen de distribución entre la Nación y las provincias de los impuestos que recauda el gobierno central o la reducción del gasto público provincial. Por su parte, el FREPASO viene sufriendo un proceso de disgregación desde el momento de la renuncia del vicepresidente Álvarez en octubre de 2000.

De la conjunción de estos factores surgen marchas y contramarchas del Gobierno en las medidas que se anuncian, lo que contribuye a un progresivo deterioro del actual gobierno. De mantenerse el actual esquema, el paso del tiempo no jugará precisamente, a favor de su consolidación y a lograr avances en la superación de la crisis política.

¿Cuáles son los pasos fundamentales que a mi entender deben darse para concretar aquellos avances?

El gobierno del presidente Duhalde es un gobierno de transición que requiere un nuevo diseño para posicionarse en mejores condiciones para afrontar la actual crisis. Su gestión debe basarse en una serie de acuerdos sustantivos en una agenda pública. Estos acuerdos políticos no pasan por la mera distribución de ministerios y otros cargos en el Poder Ejecutivo a figuras de la Unión Cívica Radical, el FREPASO y los distintos sectores internos del Partido Justicialista. Se debe plasmar en una base de apoyo parlamentario que consolide estos acuerdos y en la integración de los mejores equipos técnicos disponibles en los sectores políticos participantes para que se hagan cargo de su instrumentación.

Los temas prioritarios en que debe centrarse el acuerdo político son:

- a) Un Programa capaz de atender las actuales necesidades sociales, que incluya la definición de las fuentes de recursos que permitan concretarlo. Debe tenerse en cuenta que según datos oficiales, en octubre de 2001 en la Capital y el Gran Buenos Aires, 4.295.000 personas eran pobres sobre una población de 12.000.000, de habitantes o sea el 35,4 %. Estos porcentajes son aún más elevados en las provincias más pobres del país.
- b) Una política que garantice la competitividad económica y la solvencia fiscal. El nuevo tipo de cambio ha mejorado las condiciones de competitividad de numerosos sectores de la economía. Debe existir una política monetaria y fiscal coherente que permita mantenerla y que no sea absorbida por tasas de inflación descontroladas.
- c) Un Programa de Reforma Política. Este debe sentar las bases que permitan disminuir la brecha que se ha abierto en la sociedad entre los ciudadanos y sus representantes.
- d) La recuperación de la autoridad institucional. Cuanto más sólida sea la base política parlamentaria de apoyo y se avance en la instrumentación de las pautas anteriores, el gobierno actual fortalecerá su autoridad institucional, hoy deslegitimada por muchos sectores por no haber surgido del voto popular.

Considero que este gobierno de transición tiene un rol que cumplir en términos de aporte positivo para avanzar en la superación de la crisis de legitimidad de la política en Argentina, que se expresa dramáticamente en un clima de hondo escepticismo, falta de horizontes personales y desaliento colectivo, realimentada por una economía estancada con grados crecientes de exclusión social, en el marco de una riesgosa fragmentación política.

Pero como en todo proceso histórico y político que aquel rol se concrete no es inevitable. Ninguna sociedad está condenada al fracaso pero tampoco predestinada al éxito. Depende de la responsabilidad de los actores políticos y del acierto en la elección de las soluciones adecuadas. Lo que está en juego, dada la magnitud de la crisis argentina es, ni más ni menos, que los argentinos no pierdan definitivamente la esperanza en que la democracia y sus instituciones son capaces de darles una respuesta a sus actuales problemas. Cabe aquí recordar a Chesterton: "El problema con la gente cuando deja de creer en Dios no es que pasa a no creer en nada, sino que pasa a creer en cualquier cosa".

[Volver](#)

El Magazine DHIAL es una publicación editada por el Instituto Internacional de Gobernabilidad, en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad y Desarrollo Humano), con el patrocinio del PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) y la Generalitat de Catalunya (Gobierno Autónomo Catalán).