

# **LA CRISIS ARGENTINA DE DICIEMBRE DE 2001**

## **DEBILIDAD INSTITUCIONAL Y FALTA DE LEGITIMIDAD DEL ESTADO**

**Milli LEGRAIN**

---

Milli Legrain es Licenciada en Filología Hispánica por la Universidad de Edimburgo y tiene un Máster en Cooperación Internacional del Instituto Universitario Ortega y Gasset. Ha trabajado en temas de cooperación internacional tanto en Europa como en América Latina.  
millilegrain@hotmail.com  
millilegrain@wanadoo.es

Departamento de Desarrollo y Cooperación  
Instituto Complutense de Estudios Internacionales  
Finca Más Ferré Edif. A,  
Campus de Somosaguas 28223 Madrid  
Tel: +34 91 394 24 83  
Fax: +34 91 394 24 87  
Mail: [dpt.coop@icei.ucm.es](mailto:dpt.coop@icei.ucm.es)  
Web: [www.ucm.es/info/icei](http://www.ucm.es/info/icei)

**La crisis argentina de diciembre de 2001. Debilidad institucional y falta de legitimidad del Estado.**

Milli Legrain

Documento de Trabajo  
Serie Desarrollo y Cooperación (DT-DC-04-08)  
Noviembre 2004

Mis más sinceros agradecimientos a José Antonio Sanahuja, Mariano Aguirre, Laura Ruiz Jiménez y José Antonio Alonso por sus consejos, apoyo y paciencia. También quisiera agradecer a Elena Flores y a Mario Scholz por haber facilitado mi acercamiento directo a la política argentina. Y por supuesto, un especial agradecimiento a todas las personas que me dedicaron su tiempo en entrevistas y conversaciones informales: Aldo Ostropolsky, Gerardo Morales, Roy Hora, Raúl y Ricardo Alfonsín, Ricardo Pattersen, Adrián Díaz, Oscar Grillo, Cristina Calvo, Daniela Challu, Carlos Iriart, Juan Minguez, Beltrán Gambier y Ángel Jozami. Finalmente, a mi familia y amigos por haberme apoyado durante el último año y medio.

# Índice

---

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción</b>  | <b>5</b>  |
| <b>1. La acentuación de la debilidad institucional bajo Menem</b>            | <b>7</b>  |
| 1. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: el hiperpresidencialismo |           |
| 2. La relación entre el Ejecutivo y el poder judicial                        |           |
| 3. La relación entre el Ejecutivo y los sindicatos                           |           |
| 4. Populismo y clientelismo  |           |
| <b>2. Debilidad institucional y las reformas económicas y monetarias</b>     | <b>17</b> |
| 1. Problemas institucionales heredados por Menem                             |           |
| 2. “Soluciones” menemistas a la crisis fiscal                                |           |
| 2.1 Consenso de Washington   |           |
| 2.2 El régimen de Convertibilidad  |           |
| <b>3. La deslegitimación del Estado y el camino hacia su reconstrucción</b>  | <b>31</b> |
| 1. La deslegitimación del Estado   |           |
| 1.1 Consecuencias sociales de la receta menemista                            |           |
| 1.2 La Alianza o la perpetuación del menemismo                               |           |
| 1.3 La debacle política y social   |           |
| 1.4 Un profundo malestar   |           |
| 2. El largo camino hacia la reconstrucción                                   |           |
| 2.1 Duhalde y la transición: una deslegitimación necesaria?                  |           |
| 2.2 El estilo K o el anti-menemismo  |           |
| 2.3 El estilo K o la misma canción de siempre?                               |           |
| <b>Conclusión</b>  | <b>51</b> |
| 1. Balance final   |           |
| 2. Lecciones   |           |
| <b>Bibliografía</b>  | <b>56</b> |

“Mucha de la infelicidad argentina nace de una lección que la realidad siempre contradice. En las escuelas se enseña que el país es invencible, europeo, bien educado, predestinado a la grandeza, pero cuando los estudiantes salen a la realidad se dan de cabeza contra la pequeñez.”

**Tomas Eloy Martínez**<sup>1</sup>

“Argentina no es un “país en vía de desarrollo”. De manera singular, alcanzó el desarrollo y luego lo volvió a perder..”

**Michael Reid**<sup>2</sup>

## Introducción

---

Cuando la Infanta Isabel de Borbón visitó Argentina en 1910, los argentinos vivían entonces el sueño que su país se convirtiese en un nuevo Estados Unidos. Varias décadas más tarde, Eva Perón visitó la España de Franco y prometió que mientras el General Perón estaba en el poder, ningún español tendría hambre. En ese entonces, los españoles todavía contemplaban una Argentina de riqueza y bienestar.

Hoy en día, la situación es bien distinta. Frente a la crisis que ha sufrido Argentina, el país se ha visto obligado a aceptar un destino más humilde y más acorde con el resto de los países de su continente. ¿Cómo explicar que un país rico en recursos naturales, con una gran clase media y considerado una de las primeras potencias mundiales a principios del siglo XX, haya caído en el abismo a inicios del nuevo milenio?

A primera vista la crisis argentina se parece a las crisis económicas que azotaron a los países asiáticos a finales del siglo XX, pero en la realidad tiene raíces mucho más profundas. Si bien Argentina también ha sido víctima de la globalización financiera, es cada vez

más aceptado que la crisis desatada en diciembre de 2001 fue ante todo el resultado de una crisis institucional y política, más conforme con las de sus vecinos.<sup>3</sup>

Mi interpretación de la debilidad institucional se refiere al funcionamiento inadecuado de las instituciones políticas, debido a un reparto desigual de poder entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Este contexto facilitó la patrimonialización del Estado por actores económicos privados e incrementó su vulnerabilidad a la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional, en detrimento del interés general.

La crisis argentina tiene sus raíces en el funcionamiento del Estado y la relación que éste mantiene con sus ciudadanos. También tiene, por lo tanto, una importante dimensión social muy propia. Esta se ha visto expresada por nuevas formas de acción colectiva, que incorporaron a amplios sectores de la sociedad. El estallido de la crisis se puede ver entonces como el rechazo por parte de la ciudadanía de un proceso

---

1 EL PAIS 10/08/03 Historias de Argentina 1

2 The Economist 05/06/04

3 En los últimos años, Perú, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Haití, entre otros, también han sufrido crisis institucionales.

político-institucional y económico insostenible. Pero la crisis argentina va incluso más allá de esto: es también una crisis de valores.

Marcando casi tres años desde el estallido de la crisis, este trabajo pretende contribuir al debate sobre los orígenes de dicha crisis, basándose en conversaciones con ciudadanos argentinos expatriados, entrevistas directas con figuras argentinas del mundo político, intelectual y social, conferencias, testimonios secundarios de expertos que protagonizaron los eventos desde organismos internacionales, además de documentos de análisis político y artículos de la prensa internacional.

Numerosos artículos sobre el colapso argentino enfocan los factores externos que contribuyeron a ello, sin aceptar la existencia de factores internos. El objetivo de esta investigación es analizar en qué medida la debilidad institucional ha llevado a la falta de legitimidad del Estado. Si bien la debilidad institucional proviene de décadas muy anteriores a la de los noventa, el trabajo enfocará el período de Carlos Menem (1989-1999), en concreto la acentuación de la debilidad institucional bajo la década en que

ocupó el poder. Tratará el estilo de gobierno que éste fomentó y las reformas políticas y económicas que fueron perjudicadas por el funcionamiento inadecuado de las instituciones. En paralelo, tratará de analizar en qué medida el Fondo Monetario Internacional y la implementación del Consenso de Washington han conducido al estallido de la crisis, sin dejar de examinar también el rol de actores económicos privados y de la misma sociedad argentina.

Para ello, nos detendremos en la acentuación de la debilidad institucional bajo la presidencia de Menem (capítulo 1) y analizaremos cómo ésta fue un obstáculo al control del proceso de reformas económicas y monetarias (capítulo 2). En el último capítulo, (capítulo 3) veremos cómo el legado económico, político y social del menemismo contribuyó a la falta de legitimidad del Estado y por lo tanto al estallido de la crisis. Concluiremos analizando los intentos de reconstrucción de la legitimidad del Estado por el presidente Kirchner y los retos todavía pendientes.

“El gran déficit histórico de las sociedades latinoamericanas ha sido el institucional, es decir, la dificultad para construir instituciones sólidas, tanto en el plano jurídico-político como en el económico”

**Carlos Chacho Alvarez**<sup>4</sup>

## 1. La acentuación de la debilidad institucional bajo Menem<sup>5</sup>

Bajo la presidencia de Carlos Menem (1989-1999), Argentina parecía ocupar esta “zona gris” a la que se refiere O’Donnell: un espacio que tiene muchos rasgos democráticos pero al que le faltan ciertos atributos para que se pueda calificar de democracia “formalmente institucionalizada”<sup>6</sup>. El menemismo, que incluía altos grados de corrupción al nivel de los tres poderes, condujo a una degradación de las instituciones. Actualmente, las secuelas de esta conducta, a veces hasta anti-constitucional, se reflejan en la relación de la sociedad con el Estado.

### **1. La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo: el hiperpresidencialismo**

Desde el inicio, el mandato de Menem se caracterizó por una fuerte concentración del poder en manos del Ejecutivo. El nuevo presidente supo aprovechar la amenaza de la crisis fiscal y de una hiperinflación galopante para justificar un estilo de gobierno por decretos, que se mantendría tras el periodo de emergencia. Los decretos de necesidad y urgencia no eran autorizados por la Constitución, pero personalidades oficiales proclamaban que la República Argentina se encontraba ante una emergencia económica que requería métodos drásticos para afrontarla, con el pretexto de que “Mañana puede ser demasiado tarde.”<sup>7</sup>.

---

4 Citado en Fazio y Alvarez (2002)

5 Resulta difícil especificar el momento preciso en que nació la debilidad institucional argentina. Muchos analistas contemporáneos ven los orígenes de la crisis del Estado argentino en los inicios de las políticas neoliberales y en la vituperación que siete años de dictadura hicieron a las instituciones (1976-1983). Otros la atribuyen a la manera en que el Gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) estableció la democracia o en la concentración del poder por el régimen de Juan Domingo Perón (1946-1955). Pero varios indicios sugieren que la debilidad institucional en Argentina y gran parte de América Latina se remonta a los inicios del siglo XX. En todo caso, la inestabilidad institucional sí tiene sus orígenes en el golpe del General Uriburu contra el presidente radical Hipólito Irigoyen.

6 O’ Donnell (1996:5).

7 Senador Eduardo Menem en Sesión del 26/7/89, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, pag.1311 citado en Iazzeta (1997:279, nota 31).

Con la aprobación, ya en 1989, de la Ley de Reforma del Estado,<sup>8</sup> el Congreso delegó en el Ejecutivo la facultad de legislar por decreto los detalles de las privatizaciones, asegurando por lo tanto su propia debilidad. Mientras tanto, la Ley de Emergencia Económica suspendió los regímenes de promoción industrial. Dicha ley tenía en principio un carácter temporal y debía, por lo tanto, ser renovada con el apoyo legislativo, pero Menem logró renovarla por medio de un decreto.

Lo que podría haber sido una justificación razonable de medidas de emergencia se convirtió rápidamente en abuso: entre 1989 y 1994, el presidente dictó 336 decretos de necesidad y urgencia.<sup>9</sup> Es más, antes de septiembre de 1993 el Ejecutivo había dictado ya no menos de 38 vetos parciales<sup>10</sup>, otro mecanismo de dudosa apoyatura constitucional. Dicho abuso de decretos y de vetos presidenciales al Legislativo representa una clara amenaza al principio constitucional de separación de poderes. Menem aprovechó entonces una situación económica deplorable para que se aprobara no sólo el contenido de las reformas estructurales que se implementarían a lo largo de los noventa, sino la exclusión del poder legislativo del proceso de toma de decisiones.

Además de haber sido votadas por el Congreso, las leyes de reforma económica también tuvieron el apoyo de la oposición, ya que su aprobación nació de un acuerdo entre Menem y su

predecesor radical: Raúl Alfonsín. En vista de la crisis económica que se desató en mayo de 1989, este último cedió el poder a Menem, ganador de los comicios presidenciales de ese mismo mes con el 47.5% de los votos. Asumió el poder el 9 de julio con cinco meses de antelación. Como la renovación parlamentaria no se había producido todavía y la Unión Cívica Radical tenía la mayoría en la Cámara Baja, Menem empezaría su Gobierno sin apoyo parlamentario.<sup>11</sup> A cambio de la ascensión prematura del Partido Justicialista al poder, el líder del partido radical se comprometió entonces a facilitar la aprobación de leyes económicas que el Gobierno de Menem enviaría al Congreso entre los meses de julio y diciembre de 1989.<sup>12</sup>

La oposición argumenta que el pacto con Menem se hizo no sólo para asegurar la estabilidad de las instituciones frente a un tenso contexto económico, político y social, sino frente a la amenaza militar también.<sup>13</sup> Pero no cabe duda que el radicalismo se vio debilitado por esta decisión. Algunos dicen incluso que la oposición estuvo ausente a lo largo del menemismo.<sup>14</sup>

El nuevo presidente obtuvo también el apoyo de fuerzas de derecha al incorporar al nuevo Gobierno a Álvaro Alsogaray, fundador del partido UCD, de una familia de terratenientes de renombre. Dichas alianzas fueron fundamentales para Menem y le ayudarían a compensar la pérdida de su electorado de centro izquierda que se transferiría hacia el Frente Grande. Para algunos: “El resultado fue una actitud de entera cooperación por parte de las

---

8 Esta ley fijó el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas.

9 En cambio, entre 1853 y 1989, no más de 35 decretos habían sido dictados por presidentes constitucionales- Llanos (747:1998)

10 Ferreira Rubio y Goretti (1994, 1995 y 1996) en Llanos (747: 1998 )

---

11 Llanos (1998:753, nota 25)

12 Ver Torre (1998:48) y Llanos (1998: 753)

13 Conversación con Ricardo Alfonsín, Secretario de Relaciones Internacionales de la UCR (2004)

14 Una acusación de la que se defienden los radicales.

fuerzas políticas representadas en el Congreso, y por tanto, la consagración del predominio presidencial.”<sup>15</sup>

De esta manera, Menem recurrió a la manipulación política para acallar al Parlamento e implementar las reformas económicas del Estado. A sus ojos, los fines económicos justificaban el medio.<sup>16</sup> Menem veía todo proceso de rendimiento de cuentas al Congreso o al poder judicial como un obstáculo. La noción de *accountability* horizontal<sup>17</sup> del poder político era inusitada. En ese aspecto, la legitimidad peronista se distingue de la de un régimen político liberal democrático.<sup>18</sup>

El estilo menemista de gobierno ilustra el influyente concepto de *democracia delegativa*, acuñado por O'Donnell, que caracteriza a muchas de las democracias en América Latina y que se basa “en la premisa de que cualquiera que gane la elección a la presidencia está autorizado a gobernar como lo crea necesario. [...]En esta perspectiva, otras instituciones, como son las cortes y las legislaturas, aparecen como estorbos a las acciones presidenciales.”<sup>19</sup> En fin, para O'Donnell, Palermo y Novaro, los peronistas obtienen su legitimidad por medio del proceso electoral y no a través de su respeto a la constitución, ni por medio de la transparencia de su

---

15 Llanos (1998: 754)

16 Novaro y Palermo (1997:245)

17 La *accountability* horizontal es una forma particular de rendimiento de cuentas. Para Tedesco se refiere a “ la capacidad de las instituciones del Estado de controlar los abusos de otras agencias públicas y ramas de Gobierno”. Se diferencia de la *accountability* vertical “por medio de la cual los ciudadanos, los medios de comunicación masivos y asociaciones civiles buscan implementar estándares de buena conducta para los funcionarios” (Tedesco 2002: 470)(Traducción propia)

18 Palermo y Novaro (1997: 244)

19 O'Donnell 1995: 59-60 en Peruzzotti (1998: 167)

Gobierno frente a otros actores del Estado.<sup>20</sup> A partir de allí, la línea divisoria entre democracia y régimen autoritario se vuelve muy fina.

La reforma constitucional llevada a cabo por Menem en 1994 también fue el objeto de una gran polémica. Fue el resultado de un acuerdo, conocido como el Pacto de los Olivos, entre el presidente y Alfonsín. La reforma permitió la reelección presidencial y legalizó el uso de los decretos de necesidad y urgencia. Juan Minguez, actual vicepresidente segundo para la Unión Cívica Radical y experto en derecho constitucional asegura que la intervención radical sirvió para poner un límite a las ambiciones de reelección perpetua de Menem y para introducir mecanismos de control a los decretos. Si bien es cierto que el uso y abuso de decretos de necesidad y urgencia fue reducido de manera significativa bajo el segundo mandato de Menem, es probable que esto se deba más bien al hecho de que las grandes reformas económicas ya se habían realizado en los primeros años de la presidencia menemista, que a dicha reforma constitucional.<sup>21</sup>

Para matizar, Palermo y Novaro subrayan que bajo Menem, el Parlamento tenía más poder de lo que muchas veces se le quiere otorgar. El silencio del parlamento (pro y anti-peronistas) ante los decretos limitó precisamente el poder ejecutivo, algo que, según estos autores pocas veces se toma en cuenta. De esta manera, si bien

---

20 Pero la legitimidad del proceso electoral es, en mi opinión, discutible también en vista al manejo de redes clientelares (esta idea se desarrolla más adelante)

21 Minguez también afirma que la reforma se hubiera realizado aún sin el acuerdo de Alfonsín, ya que Menem se había encargado de sobornar a un senador opositor, para asegurar la aceptación de la reforma. Conversación con Juan Minguez (2003)

los decretos de necesidad y urgencia, en su mayoría<sup>22</sup> no fueron derogados, sólo un 9% fueron ratificados. La respuesta del Congreso frente a los decretos fue en un 90%: el silencio<sup>23</sup>. Esta reacción, según estos autores, no se debe confundir con un simple acatamiento.<sup>24</sup> Palermo y Novaro concluyen por lo tanto que Menem se vio obligado a hacer más concesiones de lo que hubiera querido. Sin embargo, vale la pena destacar que estos mismos silencios del Congreso eran suficientes para que los decretos permanecieran en muchos casos como leyes en el futuro.<sup>25</sup> Algunos autores como Gerchunoff y Torre<sup>26</sup> opinan que en 1991, año en que Domingo Cavallo asumió el puesto de ministro de Economía, se produjo una ruptura con el estilo hiperpresidencialista, que abrió paso a una mayor negociación con el Parlamento. Esto se reflejó en la introducción de enmiendas o en el alargamiento del trámite legislativo<sup>27</sup> y se debería a la llegada de una situación económica más favorable.

Por su parte, Mariana Llanos distingue tres fases en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo a lo largo del menemismo: una primera fase delegativa, una segunda cooperativa y una última conflictiva.<sup>28</sup> Resalta que si

---

22 Sólo un 1% fueron derogados.

23 Ferreira Rubio y Goretti citados en Palermo y Novaro (1997:247 nota 9)

24 La flexibilización laboral, la reforma provisional o la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, son algunos de los procesos afectados por el descubrimiento, compartido por ambos poderes, de la eficacia del silencio parlamentario: el Ejecutivo debió aceptar la participación del Congreso en esos temas, y la incorporación de modificaciones sustanciales en sus proyectos iniciales.” Palermo y Novaro (1997: 248)

25 Negretto (2001: 427)

26 Gerchunoff y Torre (1996) en desacuerdo con Palermo y Novaro

27 Torre (1998:92)

28 Mariana Llanos (2002)

bien la primera fase subrayó la debilidad del Congreso, éste fue fortaleciéndose a lo largo del menemismo, aumentando su participación en la formulación de políticas, mientras que la fase conflictiva fue iniciada con la reelección de Menem en 1995. Para Llanos, el uso del decreto en esta tercera fase era más el reflejo de un presidente debilitado por un Congreso que no le apoyaba. Así Menem encontraba cada vez más obstáculos para poner en práctica sus planes de reforma. De allí, según Llanos, la necesidad de distinguir entre el liderazgo y la institución presidencial. Para ella, el Ejecutivo era fuerte desde el punto de vista institucional pero políticamente débil.<sup>29</sup> Efectivamente al final de su segundo mandato, Menem terminó siendo cuestionado por el Congreso y por su propio partido.

En resumen, existen discrepancias con respecto al grado y a la época en que se manifestó, pero no cabe duda de que el estilo hiperpresidencialista de Menem le permitió realizar reformas radicales (esencialmente políticas de estabilización y reformas estructurales)<sup>30</sup> con una oposición mínima por parte del Congreso. El mismo Domingo Cavallo admitió que: “Sin los decretos de necesidad y urgencia no se hubiera podido instrumentar más de un 20% de la reforma económica.”<sup>31</sup>

## **2.La relación entre el Ejecutivo y el poder judicial**

Si bien la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo fue compleja, la relación entre el poder judicial y el Ejecutivo fue mucho menos matizada. En abril de

---

29 Mustapic 1997 en Llanos (1998:766)

30 Ver capítulo 2 de este trabajo para el contenido de dichas políticas

31 Domingo Cavallo en 1993 citado en La Nación dentro de (Palermo y Novaro 1997: 243)

1990, el Congreso autorizó, a través de una nueva ley, la ampliación del número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve. Menem nombró a jueces de su confianza, asegurándose de esa manera que el alto tribunal no vetaría sus políticas, ni cuestionaría el abuso de decretos. De hecho en septiembre de 1990 la nueva Corte declaró la constitucionalidad de los Decretos de Necesidad y Urgencia. Asimismo, el presidente desmanteló el Tribunal de Cuentas de la Nación que controlaba el gasto público y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. Mientras tanto, Menem perseguía a jueces y fiscales que disputaban su estilo de gobierno. Todo esto contribuyó no sólo a la pérdida de legitimidad de la Justicia sino también a la impunidad del Gobierno.

Además de no garantizar el cumplimiento de la Constitución, la Justicia menemista evitó ocuparse de numerosos casos de corrupción estatal como el tráfico de armas a Croacia y Ecuador,<sup>132</sup> crímenes mafiosos como el bombardeo de la Embajada Israelí en 1992 y de la Asociación Mútua Israelita Argentina (AMIA) en 1994 que apuntaba hacia una red de corrupción dentro de la policía de Buenos Aires.<sup>33</sup> A esta última se le imputa también por robo, tortura e incluso asesinato. De hecho el núcleo de las fuerzas policiales

estaba asociado con la época más sangrienta de la dictadura militar.<sup>34</sup>

Por otra parte, en diciembre de 1990 Menem decretó el indulto a los militares condenados por sus delitos durante la “guerra sucia”, entre otros a J.R. Videla que encabezó el golpe de Estado de marzo 1976 y a E.E. Massera, Comandante en Jefe de la Armada y miembro de la primera Junta militar. Asimismo, cuando el magistrado Baltasar Garzón abrió un proceso contra 101 militares, policías y médicos por la desaparición de 297 españoles durante la dictadura argentina, Menem decretó la prohibición de colaborar con él.<sup>35</sup> Así, la sociedad argentina fue testigo de una verdadera politización y corrupción de la justicia, cuyo legado permanece hoy en día.<sup>36</sup>

Si bien Menem puede ser acusado de haber acentuado la debilidad institucional, en muchos aspectos su estilo de gobierno reflejaba simplemente una continuación de las prácticas políticas del pasado y en particular las del Partido Justicialista. La intromisión de presidentes en la conformación de la Corte Suprema es un fenómeno histórico que se aceleró con la llegada del peronismo al poder en 1946. La expansión del poder ejecutivo facilitado por la complicidad de la Corte Suprema ha ocurrido a lo largo de la historia argentina, particularmente en situaciones de emergencia.<sup>3738</sup> Sin embargo, cabe recordar que el abuso del decreto es propio del menemismo y que

---

32 Menem fue puesto en arresto domiciliario durante seis meses en 2001 por tráfico de armas a Ecuador y Croacia y blanqueo de dinero pero fue liberado por el Tribunal Supremo.

33 Según el informe 2003 de Transparencia Internacional, Menem habría recibido \$10 millones de Irán a cambio de no revelar su papel en dicho acto terrorista.

34 Jozami (2003:258)

35 Maris Ageitos (2002:234)

36 Ver capítulo 3 de este trabajo: “Kirchner o el anti menemismo”

---

37 Negretto (2001:427)

38 En palabras del Dr. Sabsay: “La emergencia ha sido un verdadero flagelo para nuestro sistema porque nos ha habituado a que la anormalidad, a que lo transitorio, a que lo emergente sea la regla y no la excepción” Daniel Sabsay en conferencia (2003)

el presidente siguió recurriendo a él tras el período de emergencia.

### **3. La relación entre el Ejecutivo y los sindicatos**

Mientras tanto, Menem se empeñó en transformar la relación, fomentada por Perón, entre Estado y sindicatos. De hecho, en 1973, el mismo Perón ya había comenzado a someterles, pero entonces no hubo posibilidades ni tiempo para llevar a cabo ese proyecto. La prioridad del nuevo peronismo ya no era mantener el empleo y los salarios, ni conservar a los sindicatos como “columna vertebral” del Gobierno. Menem supo manejar a los gremios, aprovechando el vínculo histórico que estos mismos habían mantenido con el Partido Justicialista. Por medio de una política de premios y castigos se aseguró que la mayoría de ellos le fuesen leales; logró incluso que un sector importante de ellos apoyase su plan de reformas.

La implementación drástica de reformas de mercado que se llevó a cabo a inicios de la gestión menemista perjudicó a sindicatos y trabajadores: la competencia internacional y la privatización provocaron la reestructuración industrial y la pérdida de empleos en sectores que habían estado altamente sindicalizados en el pasado, reduciendo así la influencia relativa de los sindicatos. A su vez, un mayor nivel de desempleo debilitó el poder de negociación de los sindicatos e incrementó la inestabilidad laboral de sus bases. Estas consecuencias se sintieron más en los sectores que habían sido más protegidos por la competencia, como el sector público y la industria.<sup>39</sup>

Desde el inicio de su mandato, Menem respondió de manera severa a las primeras señales de confrontación. En

octubre de 1990, por medio de decretos, restringió el derecho a la huelga en los servicios públicos; limitó también los incrementos salariales a los aumentos de la productividad.<sup>40</sup> El año siguiente, frente a la huelga organizada por La Fraternidad, el sindicato ferroviario, la reacción del presidente fue clara: “Ramal que para, ramal que cierra”.<sup>41</sup> Así Menem buscó desarticular una gran parte de lo que había logrado Perón a favor de los obreros.

A pesar de que estas reformas, en muchos aspectos, debilitaban a los sindicatos, Menem logró silenciarlos. Si es cierto que la CGT se movilizó en un paro general en noviembre de 1992 para rechazar una reforma laboral, en general su reacción frente a las reformas fue poco conflictiva.<sup>42</sup> Este silencio relativo de los sindicatos se debe en parte a su vínculo histórico con el peronismo. El corporativismo sindical definía las relaciones del Estado con los sindicatos desde los años 50.

En un principio, el giro político de Menem al acceder al poder dividió a la Confederación General de Trabajo (CGT), leal al peronismo desde los principios de los años 40, en tres facciones. En este sentido el sindicalismo se vio debilitado por la falta de una respuesta coherente y unida a los procesos de reforma de Gobierno.<sup>43</sup>

---

40 Palermo y Novaro (1996: 352)

41 Tedesco (2002:476)

42 Alfonsín, en cambio, tuvo que hacer frente a trece huelgas generales a lo largo de su mandato.

43 Como vimos antes, esta división de los sindicatos les impidió oponerse a la ley que introdujo contratos temporales y a los decretos que limitaban aumentos salariales a incrementos en la productividad y que los privaban del control de los fondos de las obras sociales sindicales. Murillo (2000:196)

---

39 Murillo (2000:184)

El logro de Menem fue jugar hábilmente con las divisiones internas del sindicalismo al principio de su mandato, presentando alicientes a los líderes sindicales que lo seguían y castigando a los rebeldes. Los líderes sindicales sabían que el respaldo a Menem les ganaría concesiones y la CGT volvió a unificarse en marzo de 1992 para respaldar el Gobierno. Fueron premiados con concesiones que incluían cambios en las reformas de las pensiones, la seguridad social, subsidios para las obras sociales y el mantenimiento de la legislación sobre las negociaciones colectivas y la organización laboral.<sup>44</sup>

Mientras tanto, sólo una minoría de sindicalistas rebeldes vinculados al

sector público<sup>45</sup> se escindió de la CGT, para formar una central opositora, el Congreso de Trabajadores Argentinos en 1992. La CTA rompió con el peronismo para incorporarse al Frente Grande, que en 1994 se convertiría en el Frepaso. La principal resistencia sindical a las reformas de mercado provino de ellos pero nunca logró disputar el liderazgo de la CGT.

Para evitar una oposición unida a las reformas económicas, Menem logró cooptar a un sector de los sindicalistas peronistas (de la CGT), jugando en particular con su debilidad financiera. Menem contuvo a los sindicatos gracias a los generosos planes de jubilación anticipada, la distribución de acciones de las nuevas empresas privatizadas entre los trabajadores y al facilitar la participación de los sindicatos en la compra de activos estatales.<sup>46</sup> Menem se

---

44 *ibid*

45 Esencialmente los docentes de la Asociación de Trabajadores del Estado, los empleados públicos de CTERA y los “ubaldinistas” más convencidos.

46 Al privatizarse YPF en el 1992, la Federación de Sindicatos Unidos de Petroleros del Estado (SUPE) obtuvo subsidios para la

ganó para su política a un sector de los sindicatos, incorporándolos a actividades mercantiles que surgían a raíz de las reformas de mercado. Los dirigentes gremiales se asociaron al negocio generado por las privatizaciones y se transformaron en verdaderos empresarios.

De esta manera, a raíz del súbito cambio de rumbo político que lo dejaba con una frágil coalición, Menem se vio obligado a reestructurar su base social.<sup>47</sup> El peronismo tradicionalmente se había legitimado por medio del apoyo sindical. Pero Menem creó una nueva coalición de apoyo, comprando a potenciales opositores a sus reformas y buscando atraer específicamente a sindicatos y empresarios vinculados a sectores que potencialmente se beneficiarían de las reformas económicas, es decir los sectores más competitivos.<sup>48 49</sup>

#### **4. Populismo y clientelismo**

Menem creó una coalición de apoyo con diferentes sectores de la sociedad. El estilo discrecional de Gobierno se mantuvo gracias, en parte, a la manipulación de la ciudadanía argentina. Menem logró crear un consenso que apoyaría sus reformas, a pesar de su falta de respeto por el

---

compra de parte de la flota de YPF y acciones en una empresa de equipamiento de petróleo.

47 Ver Gibson (1997) y Palermo y Novaro (1996:354- 368)

48 Gibson (1997: 356)

49 Los líderes sindicales que Menem logró cooptar, solían pertenecer a los sectores industriales y orientados hacia la exportación. Estos líderes a menudo eran premiados con puestos oficiales: en 1989, Luis Barrioneuvo (líder sindical del sector de la alimentación) fue nombrado Director de la Administración Nacional de Seguro de Saludo (ANSSAL) que controlaba fondos de obras sociales mientras Jorge Triaca (líder de los trabajadores de plástico) fue nombrado ministro de Trabajo. Ambos fueron acusados de corrupción.

funcionamiento legal de las instituciones democráticas. Como ya señalamos, en un primer momento, el pretexto de la emergencia sirvió de justificación, frente a la sociedad, del hiperpresidencialismo y de las políticas de ajuste que buscaba emprender.

Quizás el mayor logro de Menem fue haber disfrazado sus propuestas neoliberales detrás de una máscara populista, logrando así un consenso entre la base popular y la comunidad empresarial. Así nació el neo-populismo en Argentina. Menem colocó a miembros ejecutivos del poderoso conglomerado Bunge and Born, tradicionalmente odiado por el peronismo, en su primer gabinete. La llegada de Cavallo al Ministerio de Economía en 1991 le ayudaría a crear alianzas personales con otros miembros claves de la comunidad empresarial y de los organismos internacionales. Menem, el hombre de las provincias y Cavallo, el académico, formaban la pareja perfecta.

Por otro lado, el presidente conquistó a los sectores más pobres por medio de una campaña electoral popular y nacionalista, prometiendo un aumento de salarios y el relanzamiento de la industria nacional. Se presentó como el redentor de la nación frente a la crisis económica, recurriendo a un lenguaje verbal y gestual propio de una figura religiosa o una estrella del espectáculo.<sup>50</sup> Buscaba un acercamiento directo y personal con la sociedad, visitando a los barrios pobres en su “menemovil” y besando a niños y mujeres en el camino, en vez de convocarlos a mítines políticos. Su estrategia buscaba alcanzar al conjunto de la sociedad, no sólo a los peronistas.<sup>51</sup>

---

50 Palermo y Novaro (1996:207)

51 Palermo y Novaro (1996:209)

Una vez en el poder, en un giro ideológico total, Menem adoptó políticas contrarias no sólo a las promesas hechas a lo largo de su campaña electoral, sino también a la ideología del partido peronista.<sup>52</sup> Si bien el nuevo presidente mantenía contactos con los sectores populares, el vínculo se hacía con el pueblo más que con verdaderos ciudadanos. En vez de ganar su credibilidad por medio del respeto a las instituciones, su acercamiento a la gente se hacía por medio del espectáculo y del deporte, a través de un contacto directo o de los medios de comunicación<sup>53</sup>: “Soy presidente de la Nación y juego al fútbol con Maradona. ¿Qué otra cosa puedo pedirle a la vida?” dijo pocos meses después de asumir la presidencia.<sup>54</sup>

A partir de aquel entonces, Menem fomentó la frivolidad de la política con el apoyo de la prensa, que difundía imágenes incesantes del presidente jugando al golf, posando con la liga de baloncesto o con las top models. El populismo de Menem contribuyó a generar una cultura del “todo vale” y a la acentuación del problema institucional. El liderazgo del PJ (más un movimiento que un partido) siempre había sido muy personalizado. Así el nuevo presidente descartó cualquier barrera ideológica y convirtió el peronismo en menemismo.

El hecho de recurrir al clientelismo para lograr el apoyo popular es otra

---

52 Si yo en campaña electoral le digo a la gente: “Vamos a reanudar las relaciones con Inglaterra”, pierdo un 20% de los votos. Si le digo a la gente: “Voy a privatizar teléfonos, ferrocarriles y Aerolíneas”, tengo en contra todo el movimiento obrero” Palabras de Menem en una entrevista con la revista semanal Gente, Buenos Aires, 1 de abril 1993 en Jozami (2003:233)

53 De la Torre (2001)

54 Palermo y Novaro (1996:213)

manifestación de debilidad institucional ya que los lazos clientelares son considerados por encima de las reglas institucionales.<sup>55</sup> El clientelismo afecta entonces la naturaleza misma del Estado y va de mano con el populismo.

El clientelismo es una práctica histórica que sigue profundamente arraigada en el sistema político argentino y más particularmente en el peronismo. Si bien no caracteriza exclusivamente a la época de Menem, es un mecanismo del que abusó. Las redes clientelares surgen en circunstancias específicas que se han mantenido particularmente en el noroeste del país.<sup>56</sup> La Rioja, provincia natal de Menem, con una población de menos de un cuarto de millón de personas, recibió transferencias discrecionales del poder ejecutivo que crecieron de 51 millones a 259 millones de dólares entre 1990 y 1995.<sup>57</sup> Menem perpetuó los mecanismos del movimiento peronista, llevándolos al extremo.

Sin embargo, el presidente transformó la relación tradicional que existía entre el Estado y su clientela. Debilitó las redes clientelares caudillistas, subordinándolas o remplazándolas por otras nuevas, controladas por el Ejecutivo.<sup>58</sup> Creó de esta forma una relación más directa entre el Estado y los actores sociales. El Estado y la sociedad ya no se vinculaban por medio de caudillos sino por medio de una multitud de actores y mecanismos:

---

55 “Al captar individualmente al elector, haciéndolo depender de la burocracia partidaria, oblitera la dimensión pública del Estado en sus tres dimensiones, como aparato institucional, como ordenamiento legal, y en su dimensión ideológica de garante del interés general.” O’Donnell en Falleti (1997: 62)

56 Ver Falleti (1997)

57 Estas transferencias excedían en más de cuatro veces el promedio de las 19 provincias menos pobladas y se correlacionan con el voto dado al peronismo en 1995. Murillo (2002:104)

58 Palermo y Novaro (1996:370)

poblaciones empobrecidas, ciudadanos en general, *lobbies*, grupos de presión y de opinión.<sup>59</sup>

En la actualidad el clientelismo sirve mayoritariamente para controlar el voto y el apoyo popular a cambio de bienes materiales y puestos políticos. Bajo la administración de Menem, se fomentó la organización clientelista mediante planes de distribución de ayuda social y planes de empleo, controlados por el Ejecutivo.<sup>60</sup> Las “manzaneras”, organizadas por la esposa del entonces gobernador Duhalde en la provincia de Buenos Aires, distribuían alimentos en los barrios pobres de la provincia, mientras que los planes Trabajar fomentaban la organización clientelista de los desocupados, del conurbano bonaerense.<sup>61</sup>

En este sentido, fiel a la tradición de su partido, Menem logró controlar la movilización social y fortalecer su vínculo con los sectores empobrecidos, su base electoral. Si bien entre los años 40 y 70, el centro del peronismo había sido el mundo sindical, en los noventa el PJ concentró sus esfuerzos en mantener vínculos fuera de estas estructuras sindicales. En la Argentina post industrial que no aseguraba los derechos sociales, el mantenimiento de redes clientelares se había vuelto prioritario.

---

59 *ibid* (1996: 370)

60 El Plan Justicia Social, el Plan Arraigo, el Programa Intensivo de Trabajo y otros similares dependían directamente de la Presidencia de la Nación. Sólo los funcionarios y operadores que se subordinaban al presidente y no el conjunto del partido tenían acceso a ellos. Palermo y Novaro (1996: 370, nota 21)

61 Murillo (2002:103)

La práctica del clientelismo a lo largo del menemismo ha sido desfavorable para la vida política del país, perjudicando el desarrollo democrático del proceso electoral. Se opone a las reglas de juego de una democracia liberal, desafiando las reglas institucionales formales. Jugó un papel fundamental en mantener el presidente Menem en el poder, sustentándose en la miseria y la desesperación del pueblo, no en un vínculo sano con el electorado.

“Todas las modificaciones a las reglas de juego de la economía y de la sociedad que se hicieron entre el 89 y el 96 fueron hechas por leyes, discutidas y aprobadas por el Parlamento argentino luego de largas sesiones.”

**Domingo Cavallo**<sup>62</sup>

## 2. Debilidad institucional y las reformas económicas y monetarias

---

Son numerosos los que estiman que la crisis argentina representa el fracaso del modelo neoliberal. En teoría el neoliberalismo es el conjunto de políticas que busca reducir la sobrecarga de demandas sobre el Estado con vistas a mejorar la eficacia del sistema, dejando actuar al mercado como regulador de la economía. Si bien su aplicación ha tenido efectos esencialmente negativos en América Latina, también cabe preguntarse en qué medida Argentina aplicó el modelo neoliberal ortodoxo. Por otro lado, existen otros factores, notablemente la debilidad institucional y el régimen de Convertibilidad que también pueden haber contribuido al derrumbe argentino y, por consiguiente, a la deslegitimación del Estado.

El “default” soberano más grande jamás incurrido de \$ 132 mil millones de dólares en deuda pública por parte del Estado argentino el 23 de diciembre de 2001 fue el detonante de una crisis que llevaba ya tres años desarrollándose. Cuando el Fondo Monetario Internacional se negó inesperadamente a desembolsar fondos requeridos por el Gobierno argentino, lo inevitable se produjo. La declaración de impago por Adolfo Rodríguez Saá en su efímero paso por el Ejecutivo puso en

evidencia el hecho de que además del problema fiscal, la deuda argentina se había vuelto insostenible. Todos, incluidos el FMI, lo veían venir pero nadie advirtió del peligro.

Cuando el día del “Viernes negro” se produjo una masiva retirada de depósitos bancarios a fines de noviembre de 2001, el mercado financiero supo que el default era ya algo inevitable. Ese mismo fin de semana se implantó el *corralito*, que restringió el acceso a los ahorros argentinos, para impedir la huida de capitales. Muchos se preguntaban cómo Argentina había podido llegar a eso. El default fue todo menos imprevisible. Las tasas de interés eran muy altas y hacía tiempo que el “riesgo país” venía incrementándose: en julio de 2001 estaba ya por encima de 1500 puntos.<sup>63</sup>

### **1.La crisis fiscal: problemas institucionales heredados por Menem**

No se puede explicar la crisis argentina sin tratar el problema fiscal y sus raíces institucionales. El déficit público es una característica histórica del Estado argentino, común también al resto de América Latina.

En Argentina la crisis institucional y la situación económica del país están

---

62 Domingo Cavallo en conferencia (2003)

63 Los puntos representan el “spread”, o la diferencia entre las tasas de interés del Tesoro estadounidense y las tasas de interés argentinas.

vinculadas por un círculo vicioso. Además de ser una de las principales causas de las principales causas de la crisis económica, la crisis fiscal ha ido minando la legitimidad del Gobierno. Si bien se registró una mejora notable en el equilibrio fiscal de los países latinoamericanos a lo largo de los noventa,<sup>64</sup> la situación argentina a lo largo de aquella década fue una excepción.

A diferencia de otros países en vía de desarrollo, Argentina es un país que tiene recursos; el problema es que no ha sido capaz de movilizarlos. El hecho que la ciudadanía argentina tenga tasas de ahorro en moneda nacional muy bajas es una de las raíces de la crisis fiscal, en la medida en que traba el funcionamiento del sistema bancario nacional. En primer lugar, los ciudadanos prefieren ahorrar en dólares. La crisis del sistema bancario encuentra entonces sus raíces en una falta de confianza de los argentinos en su moneda nacional. Dicha desconfianza es comprensible a la luz de los periodos hiperinflacionarios que ha sufrido el país; pero la falta de confianza es también en el propio sistema bancario. La falta de ahorro también se debe a que el sistema bancario argentino no es eficaz. En segundo lugar, muchos argentinos prefieren colocar sus ahorros en cuentas extranjeras que en bancos locales. Se estima que los activos de argentinos en el extranjero pueden representar hasta \$100 mil millones,<sup>65</sup> es decir una cantidad comparable a la deuda externa del Estado con acreedores privados. El Estado argentino ha sido por lo tanto incapaz de generar confianza en la moneda y el sistema bancario locales.

---

<sup>64</sup> CEPAL (1998:18)

<sup>65</sup> O De Beaufort (2003:110) citando *The Economist*, A decline without parallel (02-03-2002)

Otro elemento que ha contribuido a la crisis fiscal ha sido la falta de un sistema fiscal adecuado. La recaudación tributaria argentina que representa menos del 20% del PIB es muy baja comparada con la de sus vecinos, en particular la de Brasil.<sup>66</sup> El bajo nivel de presión tributaria es reflejo de la relación que mantiene el Estado argentino con la sociedad: “El Estado es percibido como un actor frente al cual ningún ciudadano tiene mayores responsabilidades. Argentina no tiene fiscalidad no sólo porque se gasta mal sino porque en la sociedad no existe la convicción de que hay una relación entre derechos y obligaciones.”<sup>67</sup> El déficit fiscal por lo tanto refleja la falta de legitimidad del Estado.

El problema de la evasión fiscal a nivel particular y empresarial es otra clara manifestación de la debilidad estatal. La tasa de evasión, cerca del 50 por ciento, es mucho más alta que la de Chile o Brasil<sup>68</sup>. Históricamente el Estado argentino ha sido incapaz de generar una cultura tributaria. Los argentinos son los primeros en admitir que hoy en día: “El argentino se jacta de evitar el pago de impuestos. No hay una reprimenda social para quien no cumple con las obligaciones.”<sup>69</sup> El problema de la evasión fiscal es también un problema institucional ya que los evasores fiscales no son sancionados. El déficit fiscal tiene por lo tanto raíces a la vez institucionales y culturales.

La otra cara del bajo nivel de recaudación tributaria es la gestión

---

<sup>66</sup> En los últimos años, el ratio presión fiscal/ PIB en Argentina ha rondado el 18% mientras que el de Brasil ronda el 30% (De Beaufort 2003: 110)

<sup>67</sup> Entrevista con Roy Hora, historiador argentino (2003)

<sup>68</sup> Bergman 2001 citado en Waisman (2003:222)

<sup>69</sup> Entrevista con Aldo Ostropolsky, ex ministro de Hacienda de Mendoza (2003)

ineficiente de los pocos recursos movilizados, una característica del continente latinoamericano. La creación de puestos para familiares y amigos de políticos, la existencia de “ñoquis”<sup>70</sup>, la distribución de recursos y planes sociales a cambio de favores políticos mencionados en páginas anteriores, ilustran cómo la debilidad institucional contribuye a los problemas fiscales del país. De hecho, datos existentes denuncian que la crisis económica y fiscal es más aguda en aquellas regiones donde las relaciones clientelares se mantienen intactas.

Por otra parte, Carlos Waisman atribuye el problema fiscal argentino y por ende el default de diciembre de 2001 a un problema institucional-político, en particular a la repartición de los recursos a nivel nacional: “Alrededor de un tercio de los impuestos, y una cuarta parte de todas las rentas recaudadas por el Gobierno central (incluidos los impuestos por seguro social) se transfieren a las provincias, de acuerdo con una fórmula de coparticipación basada en la población y otros factores. Estas transferencias constituyen la mayor parte de los ingresos de Gobiernos provinciales.”<sup>71</sup> Asimismo, “Las provincias también gozan de un tipo inusual de autonomía financiera y monetaria: pueden incurrir en deuda, y transferirla en última instancia al Gobierno nacional, y utilizar sus propios bonos como medios de pago. De este modo, los Gobiernos provinciales están en la envidiable posición de no tener responsabilidad por la recaudación de una parte muy importante del ingreso que gastan.”<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Individuos que ocupan oficialmente un puesto de trabajo público y cobran un salario sin trabajar.

<sup>71</sup> Waisman (2003:222)

<sup>72</sup> Artana et al, 1994, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1993 Pifano, 1998 citado en Carlos Waisman (2003: 222)

Este factor institucional, que existía anteriormente a la administración de Menem, preocupa a muchos individuos y en particular a los de inclinación neoliberal. En palabras de Ricardo López Murphy, ex ministro de Economía: “ El principal problema del federalismo argentino es que él que gasta, no tiene obligación de recaudar”.<sup>73</sup> De hecho, muchos de los desacuerdos entre el Estado argentino y el Fondo Monetario Internacional tienen que ver con la excesiva autonomía fiscal de las provincias argentinas. En palabras de Michael Mussa, Consultor Económico y Director del Departamento de Investigación del FMI durante diez años: “ Las provincias están constantemente en déficit y a veces han pedido que el Gobierno central asume responsabilidad por su deuda.”<sup>74</sup> Al carecer históricamente de un mecanismo de control sobre las provincias, el Estado federal no promueve la eficiencia de las administraciones.<sup>75</sup>

A raíz de esta insuficiente movilización y mala administración de recursos, el Estado argentino se ha visto obligado a financiar su déficit fiscal por medios externos insostenibles. Esto ha generado el problema de la deuda externa que históricamente viene debilitando el Estado, trabando el progreso económico y social del país. A pesar de los intentos de solucionar el problema del déficit fiscal, algunos argentinos estiman que el país nunca ha intentado seriamente efectuar una buena administración del Estado precisamente porque sabía que podía endeudarse.<sup>76</sup>

A finales de los años 70 y a principios de los años 80, el Estado se financió con

---

<sup>73</sup> Ricardo López Murphy en conferencia (2003)

<sup>74</sup> Mussa (2002:16) Traducción propia

<sup>75</sup> Este tema de actualidad se trata en el capítulo 3

<sup>76</sup> Entrevista con Aldo Ostropolsky, ex ministro de Hacienda de Mendoza (2003)

crédito internacional barato. La deuda externa del país creció de 7.800 a 43.600 millones de dólares bajo la dictadura militar (1976-1983) por la compra de armamento y la guerra de las Malvinas entre otros gastos; y siguió creciendo bajo el mandato de Alfonsín. En 1982, la deuda externa privada fue estatizada bajo la breve gestión de Domingo Cavallo al frente del Banco Central. A lo largo de los años ochenta la deuda estuvo cerca de duplicarse, mientras que el crecimiento económico fue negativo.<sup>77</sup>

Como consecuencia de esto, en 1989 Menem heredó un déficit público del 16% del PIB y una crisis hiperinflacionaria, en un país con una debilidad institucional muy asentada en materia fiscal.

## **2. “Soluciones” menemistas a la crisis fiscal**

### **2.1 Consenso de Washington**

Está generalmente aceptado que las políticas económicas implementadas por la administración de Menem a lo largo de los noventa tenían como objetivo reducir el déficit fiscal y contener la inflación ya que afectaban la credibilidad del Estado frente a los inversores y la comunidad financiera internacional, sobretodo que el giro ideológico del discurso menemista al llegar a la presidencia generaba cierta desconfianza.<sup>79</sup> Como dijo Rodrik, el propósito de la política económica argentina de los noventa era por lo tanto demostrar a los mercados financieros que el Gobierno estaba dispuesto a pagar la deuda.<sup>80</sup> Esto aumentó la vulnerabilidad del Estado frente al FMI,

obligándole a implementar el paquete de reformas de ajuste estructural conocido como el Consenso de Washington. La gestión menemista de estas medidas socialmente impopulares contribuiría a largo plazo a la deslegitimación del Estado cuando el modelo económico sostenido por la administración de Menem se desplomaría, precipitado por el default de diciembre de 2001.

La privatización de empresas públicas fue uno de los elementos claves de la liberalización económica. De hecho, para muchos argentinos, Menem creía que administrar bien era sinónimo de privatizar. El programa de privatizaciones implementado por Menem en su primer mandato, a partir de 1990, fue particularmente intenso y rápido, con la justificación de la emergencia económica. Se suponía que las privatizaciones aumentarían la eficiencia y productividad de los servicios públicos, pero el empeño por mejorar las cuentas estatales llevó a que el Gobierno privatizara hasta empresas rentables.<sup>81</sup> De esta manera, Menem exageró la aplicación de sus políticas a lo largo de los noventa para luego declarar con orgullo a delegados de la Confederación de la Industria Británica en 1998: “ Debido a razones constitucionales no privatizamos el Estado. Pero con esta excepción, privatizamos todo lo que pudimos.”<sup>82</sup> A finales de 1992, la mayoría de las empresas de servicios públicos ya habían sido privatizadas. Naturalmente, la celeridad y el radicalismo con los que se implementaron estas privatizaciones afectaron seriamente la calidad del proceso. Así, en vez de buscar una reforma del Estado, atacando las raíces

---

<sup>77</sup> Lischinsky (2003:85)

<sup>79</sup> Argumento de Gerchunoff y Torre (1996: 736)

<sup>80</sup> Según este autor, existía por parte de la administración menemista una verdadera obsesión por controlar el riesgo país de Argentina. Dani Rodrik (2003:17)

---

<sup>81</sup> E incluso a venderlas a empresas estatales extranjeras.

<sup>82</sup> Citado en Briscoe (17-04-2003)- Traducción propia

de la crisis fiscal, Menem aplicó el Consenso de Washington a ultranza.

Ahora bien, es la debilidad institucional la que propició el establecimiento de un modelo económico insostenible.<sup>83</sup> Menem contó con el respaldo de diputados del PJ para su programa de privatizaciones además del apoyo de la derecha liberal y por lo menos en un inicio, del radicalismo. Esta falta de oposición parlamentaria y la manipulación de la Justicia aseguraron que la aplicación del Consenso de Washington se hiciera en un marco hasta anti-constitucional. La falta de control sobre el Ejecutivo llevó a la implementación de reformas extremas que terminaron por quitarle legitimidad al presidente y al Estado en general.

Menem recurrió al argumento neoliberal para justificar estas privatizaciones. Pero la reducción del tamaño del Estado no conduce obligatoriamente a su fortalecimiento, sobretodo que la aplicación de políticas neoliberales que buscan disminuir el papel del Estado es muy arriesgada en países con altos niveles de corrupción.

Así, el proceso de privatizaciones en Argentina se realizó en el marco de profundas irregularidades. La primera ola de privatizaciones, en particular, se llevó a cabo sin el apoyo técnico necesario y sin una regulación eficiente, lo cual afectó la autonomía del Gobierno frente al poder empresarial.<sup>84</sup> En palabras de Iazzetta: “la legislación contemplaba organismos técnicos de

control pero no de gestión. La ausencia de estos últimos fue cubierta mediante el auxilio de consultoras privadas o de organismos multilaterales, aunque no todas las privatizaciones contaron con ese respaldo (...).”<sup>85</sup>

El caso de Aerolíneas Argentinas fue una clara manifestación de debilidad estatal. Roberto Dromi, ministro de Obras y Servicios Públicos condujo personalmente la privatización de la aerolínea estatal, apoyado solamente por abogados e ingenieros del Ministerio, sin experiencia en la venta de activos y en la concesión de una compañía aeronáutica.<sup>86</sup> El valor del parque de vuelo se tasó en 623 millones de dólares (150 menos que lo real)<sup>87</sup> y la empresa argentina sufrió un proceso de vaciamiento por parte de Iberia que finalizó con fuertes conflictos sindicales y sociales y el posterior traspaso de la empresa al grupo Marsans, también de capital español.<sup>88</sup> El caso de Aerolíneas Argentinas es el mejor ejemplo de un acuerdo entre el capital extranjero y las autoridades argentinas con un horizonte de muy corto plazo.

No sólo la venta de empresas públicas al capital extranjero se hizo muchas veces a precios irrisorios, sino que en muchos casos el Gobierno aseguró beneficios monopólicos a las empresas privatizadas, impidiendo la libre competencia en las licitaciones. En 1990, tras una serie de negociaciones secretas llevadas a cabo entre Roberto Dromi, María Julia Alsogaray,<sup>89</sup> y las empresas interesadas, el monopolio estatal Entel fue finalmente vendido a

---

<sup>83</sup> Ver capítulo 1

<sup>84</sup> El Tribunal de Cuentas de la Nación y la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), dos órganos técnicos de fiscalización y contralor escogidos para colaborar con la Comisión Bicameral de Seguimiento de las privatizaciones, fueron los únicos organismos burocráticos permanentes designados por ley para intervenir en el proceso de privatizaciones. Iazzetta (1997:271)

---

<sup>85</sup> Iazzetta (1997: 271)

<sup>86</sup> Alberto Natale (1993) en Iazzetta (1997:271, nota 10)

<sup>87</sup> Cecchini y Zicolillo en Pereyra (2003:35)

<sup>88</sup> Kulfas (2002: 143)

<sup>89</sup> Entonces Interventora de Entel. Condenada en mayo de 2004 a tres años de prisión por enriquecimiento ilícito como funcionaria menemista.

Telefónica y un holding controlado por France Telecom y Telecom Italia.

Para que la venta de la empresa fuera más atractiva, en la época previa a la privatización se incluyeron cláusulas de flexibilización laboral que perjudicaron a los trabajadores que quedaron ocupados.<sup>90</sup> Con el mismo objetivo se aumentaron también las tarifas de los servicios.<sup>91</sup>

Es más, la Comisión Nacional de Comunicaciones, un ente de control público del sector creado una vez acabado el proceso de privatización, se quedó sin poder bajo la presidencia de Menem. De hecho, hace poco, Domingo Cavallo confesó públicamente que él mismo había propiciado su intervención.<sup>92</sup> Así, en las negociaciones de la privatización de la empresa de telecomunicaciones Entel, el poder ejecutivo fue acusado de defender los intereses de Telefónica, en detrimento de los derechos e intereses de los usuarios.

El argumento según el cual el Estado era demasiado débil para supervisar el proceso de privatización parece librar de responsabilidad al Gobierno y a sus dirigentes. No obstante, la corrupción es una dimensión importante del problema

---

<sup>90</sup> Basualdo y Azpiazu (2002: 26)

<sup>91</sup> En el caso del servicio básico telefónico, el valor del pulso telefónico aumentó en un 711% entre enero de 1990 y noviembre de 1990, fecha en que se firmaron los contratos de transferencia. Basualdo y Azpiazu (2002:28)

<sup>92</sup> En el marco de la jornada “La seguridad jurídica y las inversiones extranjeras en América Latina – El caso argentino”-Madrid (2003), un miembro del público le preguntó por que había propiciado la intervención de la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones. Cavallo no tuvo más remedio que reconocer públicamente el acto de corrupción: “Bueno si la propicié, ahora no me acuerdo, fue un gravísimo error. Y lo reconozco y me reto a mi mismo por haber ...” Sus palabras se perdieron en medio de los aplausos del público.

institucional. La aplicación del Consenso de Washington no tenía que ser sinónima de corrupción. Así, una clase política motivada por intereses personales permitió que se produjera una verdadera patrimonialización del Estado.

Es comúnmente aceptado que Menem compraba voluntades para realizar a cabo sus privatizaciones. En 1992, a la hora de votar el marco regulatorio de la privatización de Gas del Estado en la Cámara de Diputados, se descubrió que seis colaboradores de diputados justicialistas se hicieron pasar por diputados y votaron a favor del proyecto menemista en la ausencia de la oposición.<sup>93</sup> Este famoso episodio del “diputrucho” confirmó que la corrupción se había institucionalizado.

De esta forma, la debilidad del Estado argentino se atribuye en gran parte a la mala calidad de los dirigentes, en particular su falta de probidad y de voluntad política. Pero la falta de legalidad en los procesos de privatizaciones no se corresponde siempre con los discursos oficiales. Así, en una conferencia reciente, Cavallo, declaró que: “Todos los entes reguladores se basaron en las leyes. [...]Se organizaron y se constituyeron por concurso y fueron entes que funcionaron muy bien mientras se respetó a los funcionarios que habían sido designados a través de concursos públicos.”<sup>94</sup>

Una vez acabado el proceso de privatizaciones, la debilidad del Estado

---

<sup>93</sup> Carlos Gabetta (2002:10)

<sup>94</sup> Enseguida añadió que “Todos los que invirtieron en los sectores de electricidad, gas, petróleo, transporte, puertos, comunicaciones lo hicieron con un muy buen amparo legal y con una transparencia que no se había dado en ningún proceso de privatización en otros países, ni siquiera en Chile.” Cavallo en conferencia (2003)

argentino siguió manifestándose en su relación con el poder empresarial. Esta falta de autonomía frente a presiones corporativas contribuyó al problema fiscal e, incluso, fue un obstáculo al funcionamiento de las instituciones democráticas. Según Sidicaro: “ Los nuevos propietarios, o concesionarios, se convirtieron en poderosos interlocutores de un Estado que casi carecía de instrumentos burocráticos para hacer cumplir las disposiciones que debían regular sus acciones.”<sup>95</sup> El Estado se quedó atrapado en un círculo vicioso ya que mientras más débil era, más fácil era presionarlo.

La fijación de tarifas exageradamente altas y a menudo dolarizadas permitió a las empresas privatizadas ingresar ganancias extraordinarias a lo largo de los años noventa. Las rentabilidades obtenidas, a excepción del fracaso de Iberia, fueron de las más altas del mundo. Los nuevos operadores privados de telecomunicaciones, en particular, se beneficiaron de su estatus de monopolio, fijando tarifas cerca de un tercio más altas que las normas internacionales y muy por encima de los precios fijados por el pliego de licitación.<sup>96</sup> Es más, las autoridades reguladoras dejaron que se indexen las tarifas, violando así la Ley de Convertibilidad sancionada en 1991.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Sidicaro (2003:44)

<sup>96</sup> Durante los noventa, el margen de rentabilidad sobre ventas de Telefónica Argentina y Telecom Argentina fue casi tres veces más elevado que el registrado -en promedio- por el grupo de las diez operadoras de telecomunicaciones más importantes del mundo en términos de su facturación.

Basualdo y Azpiazu (2002: 39)

<sup>97</sup> En su artículo 10, la Ley de Convertibilidad (Nro.23.928) establece que, a partir de su entrada en vigencia quedan derogadas “todas las normas legales o reglamentarias que establecen o autorizan la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos, o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los

Asimismo, un porcentaje muy importante de las ganancias extraordinarias de las empresas privatizadas fue remitido al exterior y no invertido en el país.<sup>98</sup>

Cabe por lo tanto señalar que si bien las políticas del Consenso de Washington se pusieron en marcha para satisfacer los requerimientos del Fondo Monetario Internacional y otros acreedores, dichas políticas también eran apoyadas por los grandes grupos económicos que supieron aprovechar el vacío institucional. Así, la corrupción política y empresarial, propias del *capitalismo de camarilla*, se mantuvieron mutuamente. Menem se dejó presionar por el empresariado para asegurar su base de apoyo.

Por otra parte, en los años noventa, el neoliberalismo representaba ya un proceso cultural y una tendencia mundial a la cual era difícil oponerse. La aplicación del Consenso de Washington tuvo resonancia porque la sociedad fue inducida a pensar que la corrupción estatal, el déficit y los problemas de la sociedad se reducirían por medio de la privatización. Los medios de comunicación desempeñaron un papel fundamental en fomentar este pensamiento. De hecho, en la provincia de Mendoza, los medios presionaron a favor de la privatización de los bancos antes de participar en ella. Asimismo, en palabras de un miembro de la oposición: “Las opiniones de los que se oponían no

---

bienes, obras o servicios.” Basualdo y Azpiazu (2002: 31)

<sup>98</sup> Entre 1993 y 1998, mientras los márgenes de utilidad sobre ventas de las 20 mayores petroleras del mundo fluctuaron entre el 3% y el 6%, los de YPF lo hicieron entre el 10% y casi el 18%. Mientras tanto, el coeficiente de reinversión de las utilidades fue de apenas el 27%. A su vez, la remesa de utilidades y el pago de intereses de las privatizadas representaron, en 1999, el 30% del déficit en cuenta corriente del balance de pagos. CTA y FLACSO (2002)

figuraban seriamente en ninguno de los medios de prensa. El que decía otra cosa era ridiculizado, tomado como un hombre anticuado que no quería la modernización del país, y era puesto como él que quería volver al país de la demagogia, del clientelismo, del déficit.”<sup>99</sup>

A largo plazo, las privatizaciones agudizaron el proceso de debilitamiento institucional y la falta de credibilidad del Estado. Afectaron la calidad del régimen democrático y la institucionalidad democrática ya que se basaron en la politización de los órganos de contralor y justicia.<sup>100</sup> Como bien describe Iazzetta, el pacto entre el Gobierno y los grupos económicos desalentó cualquier intercambio político intra e interpartidarios, marginando a los partidos políticos.<sup>101</sup> La corrupción en particular deslegitimó al Estado ya que los argentinos asociaban las reformas con los intereses pecuniarios de funcionarios y grupos de poder.<sup>102</sup> De hecho, en la actualidad sólo un 14% piensa que las privatizaciones de las empresas estatales han sido beneficiosas para el país.<sup>103</sup>

Es más, si bien las privatizaciones se recomendaron con el fin de reducir el déficit fiscal, en muchos casos no mejoraron la eficiencia de las empresas públicas. Tras la privatización de los ferrocarriles que redujo una de las redes ferroviarias más grandes del mundo a la mitad de su tamaño, dejando un servicio degradado y muchas poblaciones incomunicadas, el servicio siguió generando un déficit de más de un millón de dólares diarios. El Estado

siguió subvencionando a los concesionarios que sólo invirtieron un 40% de lo comprometido.<sup>104</sup>

El proceso de privatización fue acompañado por una política de apertura comercial acelerada: a fines de 1990 las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido prácticamente eliminadas.<sup>105</sup> También se adoptó una política radical de reducción de aranceles: a principios de 1991, la tasa de protección promedio había caído al 10%.<sup>106</sup> Mientras tanto, la debilidad institucional, en particular el deficiente funcionamiento del control aduanero impidió el buen funcionamiento del cobro de las tasas, que debían aplicarse a las importaciones que entraban en competencia con la producción nacional.<sup>107</sup>

Dicha apertura comercial, junto con una moneda fuerte debido a la introducción del régimen de Convertibilidad<sup>108</sup> en 1991, llevó a la quiebra de muchas empresas locales y a un desempleo de larga duración. La destrucción del aparato productivo, conocido como la desindustrialización se produjo en varios sectores tales como el maderero y el mueble.

Por otra parte, la apertura financiera, que ya había creado estragos en Asia en 1997,<sup>109</sup> se implementó de golpe en 1989 como parte del Consenso de Washington. La brusquedad de esa estrategia tendría efectos perniciosos sobre la economía argentina,<sup>110</sup> facilitando la huida de capitales a finales de los noventa.

<sup>99</sup> Entrevista con Aldo Ostropolsky, ex ministro de Hacienda de Mendoza (2003)

<sup>100</sup> Iazzetta (1997:283)

<sup>101</sup> Iazzetta (1997:281)

<sup>102</sup> Murillo (2002: 105)

<sup>103</sup> La media en latinoamericana es de 28%. (Latinobarometro 2002)

<sup>104</sup> El PAIS 18-01 2004

<sup>105</sup> Gerchunoff y Torre (1996:741)

<sup>106</sup> Torre (1998:71)

<sup>107</sup> Sidicaro (44:2003)

<sup>108</sup> Ver más adelante

<sup>109</sup> Ver Stiglitz (2002)

<sup>110</sup> En contraste, el éxito económico chileno se debe en parte a una apertura financiera progresiva.

Asimismo, la descentralización de los servicios educativos y de salud llevó a su degradación. Una menor intervención estatal hizo que las administraciones provinciales se vieran obligadas a financiarlos por medio de escasos recursos. Es más, en 1993 uno de los líderes de un sindicato de docentes en Santiago del Estero denunció como la descentralización del sistema educativo favoreció el recurso al clientelismo político en la distribución de cargos docentes a nivel provincial.<sup>111</sup>

## 2.2 El régimen de Convertibilidad

Hoy la mayoría de los analistas y políticos concuerdan que el gran error de la política económica argentina de los últimos diez años ha sido el mantenimiento del régimen de Convertibilidad. Muchos otros culpan la introducción del neoliberalismo. Si el neoliberalismo se refiere al Consenso de Washington, hemos visto que su aplicación en Argentina tuvo efectos adversos sobre el panorama económico y social. Sin embargo, cabe recordar que el régimen de Convertibilidad, mecanismo que ataba el peso al dólar al valor de uno a uno, no ha sido nunca una de las diez recetas del Consenso tal como lo recomienda el FMI. De hecho, el Consenso de Washington, término acuñado en 1989 por John Williamson, se pronuncia explícitamente a favor de un tipo de cambio flotante ya que, en teoría, fomenta la macroestabilidad.<sup>112</sup> Por lo tanto, como bien dice Mussa, ex economista jefe del FMI, la implementación del régimen de Convertibilidad fue una idea de las autoridades argentinas.<sup>113</sup> Este rasgo original de la estrategia neoliberal

argentina llegó a jugar un papel fundamental en la crisis con la que acabó. Las condiciones para la implementación de la Convertibilidad en Argentina no eran adecuadas desde un principio<sup>114</sup> y las condiciones para su mantenimiento eran muy estrictas.<sup>115</sup>

En 1989, siguiendo una década de alta inflación y varios intentos fallidos de estabilizar la economía, Argentina cayó en la hiperinflación. Esta redujo considerablemente el poder adquisitivo de los salarios y empobreció a millones de argentinos en algunos meses. La Ley de Convertibilidad se introdujo el 1 de abril de 1991 bajo la iniciativa de Domingo Cavallo, entonces ministro de Economía, con el fin de combatir la inflación, además de traer la estabilidad macroeconómica<sup>116</sup> y aumentar la confianza de los inversores, porque aseguraba que el Gobierno sería incapaz de devaluar.

Gracias al aumento de la confianza en la moneda nacional, los depósitos bancarios empezaron a crecer de nuevo.<sup>117</sup> En su inicio, la Convertibilidad fue también un mecanismo eficaz para atraer al capital externo,<sup>118</sup> incluyendo un reflujo de

---

<sup>114</sup> En particular, el nuevo sistema de cambio no reflejaba las relaciones comerciales de Argentina: las exportaciones argentinas a EEUU nunca excedieron el 20% de sus exportaciones totales.

<sup>115</sup> Como señala Onno de Beaufort, antiguo miembro del Consejo Ejecutivo del FMI, Argentina cumplía pocas de ellas. En particular el régimen de Convertibilidad requería una confianza externa y un flujo de capitales extranjeros difícil de sostener. (2003)

<sup>116</sup> El financiamiento del déficit fiscal ya no se podría resolver por medio de la emisión monetaria del Banco Central porque bajo las nuevas reglas, dicha institución ya no podía prestar al Gobierno.

<sup>117</sup> Con una sola interrupción tras la crisis del Tequila. Fanelli (2003: 60)

<sup>118</sup> Entre 1991 y 1994 el crédito bancario total creció a una tasa anual promedio del 31%, mientras que la tasa anual promedio de

---

<sup>111</sup> Líder del CISADEMS citado en Auyero (2002: 44)

<sup>112</sup> Ver Williamson (1990: 5-21)

<sup>113</sup> Este dato ha sido confirmado por Cavallo en conferencia (2003)-Ver más adelante para el papel del FMI.

fondos que los argentinos habían colocado en el extranjero en los años ochenta. Es más, hasta el año 1999, la Convertibilidad fue acompañada de altas tasas de crecimiento económico.<sup>119</sup>

Pero, aunque el régimen de paridad fija haya tenido efectos muy positivos en los primeros años de su existencia, notablemente al contener la espiral hiperinflacionaria,<sup>120</sup> algo que ninguna otra administración había logrado, terminó siendo una verdadera “bomba de tiempo”.

Si bien la crisis argentina fue desencadenada por la crisis financiera asiática de 1997- 1998, cabe subrayar que la adopción del régimen de Convertibilidad había exacerbado la dependencia argentina de la financiación externa y por tanto su vulnerabilidad a los choques externos, característicos de la globalización.

Todavía más preocupante fue el aumento vertiginoso del nivel deuda/exportaciones, provocado por el alza del dólar y la devaluación del real brasileño.<sup>121</sup>

Como resultado, el régimen de Convertibilidad agudizó el déficit de la cuenta corriente que en 1998 alcanzó el nivel récord de 14 632 millones de dólares.<sup>122</sup> Argentina había tenido un déficit crónico de cuenta corriente a lo

---

crecimiento de los créditos destinados al sector privado alcanzó- en ese mismo periodo- casi el 40%- Rosenwurcel (1997)

<sup>119</sup> Menos en el año 1995

<sup>120</sup> En 3 años la tasa de inflación anual pasó de 4000% a por debajo de un 10% anual –Mussa (2002: 13)

<sup>121</sup> A partir de 1998 la Convertibilidad empezó a frenar las exportaciones argentinas. Estas perdieron competitividad frente a la apreciación del dólar. Asimismo la devaluación del real brasileño en enero de 1999 hizo que los productos brasileños fueran más competitivos que los argentinos.

<sup>122</sup> Cifras de la CEPAL cuadro 1 (www.eclac.cl)

largo de los noventa, que había sido cubierto inicialmente por el ingreso de capital extranjero; pero dicha entrada de capital, que provenía esencialmente de las privatizaciones y de créditos extranjeros, no fue sostenible a largo plazo.

Así en el marco de una situación internacional poco favorable, la paridad fija terminó actuando como un corsé sobre la economía argentina. El déficit en la balanza de pagos fue acentuado por la Convertibilidad porque incrementó el déficit comercial cuando los flujos de crédito y de capital extranjero directo se revirtieron. Asimismo, la sobrevaluación del peso dificultaba la reestructuración de los mercados laborales y la creación de empleo en los sectores de exportación. El desempleo creció y las industrias expuestas a la competencia externa se veían presionadas para reducir sus costos internos, lo cual resultó en la reducción de salarios nominales y reales.<sup>123</sup>

Por otra parte, los problemas institucionales históricos sin resolver, junto con el estilo populista y clientelista de Menem, contribuyeron a perpetuar el problema fiscal a pesar de que la ideología neoliberal incitaba a la reducción del gasto público. Es más, las exenciones impositivas siguieron otorgándose de manera discrecional, por encima de la ley.<sup>124</sup> La promoción industrial tuvo un alto costo fiscal,

---

<sup>123</sup> Mussa (2002: 23)

<sup>124</sup> En un caso ejemplar, la provincia de Mendoza se quedó perjudicada cuando las provincias a su alrededor empezaron a disfrutar de beneficios impositivos. Como consecuencia, muchas empresas instaladas en Mendoza se mudaron a San Juan, La Rioja o Catamarca. La provincia de Mendoza presentó una demanda judicial contra la Nación por los perjuicios ocasionados, pero el caso sigue sin resolver. Entrevista con Aldo Ostropolsky, ex ministro de Hacienda de Mendoza (2003)

facilitó la corrupción del Estado por actores privados y fue una invitación a la evasión fiscal.

En 1991, Menem puso en marcha una política de reforma tributaria, que contribuyó a que el sistema impositivo se volviera más regresivo. Se generalizó el impuesto al valor añadido, argumentando que los tributos directos desincentivaron la productividad y el crecimiento económico. Los impuestos al consumo y al trabajo excedieron por mucho a los impuestos a la riqueza, el capital y las ganancias.<sup>125</sup><sup>126</sup>

Por otra parte, Menem no concretó la reforma de la Ley de Coparticipación federal, a pesar de que la nueva Constitución de 1994 había dado dos años de plazo para realizarla. Muchas provincias se quedaron por lo tanto perjudicadas por la existencia de una ley obsoleta.<sup>127</sup> Esta facilitó una gran discrecionalidad en la asignación de recursos. En muchos casos, el Estado central transfirió funciones sin los recursos correspondientes. Asimismo, este sistema defectuoso permitió al Gobierno central detraer fondos que correspondían a las provincias para financiar un sistema de pensiones en déficit y los gastos del Estado nacional.<sup>128</sup> El sistema de repartición de recursos a nivel federal quedó arbitrario.

Si bien autores como Weisbrot y Stiglitz sostienen que la crisis argentina no fue el resultado de un “libertinaje fiscal”,

---

<sup>125</sup> Raimundi y Tilli (1996)

<sup>126</sup> Domingo Cavallo, ministro de Economía bajo Menem argumenta ahora que fue un error eliminar el impuesto a las ganancias de capital porque hubiera permitido no tener que aumentar tanto el IVA- Comentario de Domingo Cavallo en conferencia (2003)

<sup>127</sup> En la actualidad los planes para reformar la ley de coparticipación han sido abandonados otra vez. Ver capítulo 3

<sup>128</sup> Entrevista con Aldo Ostropolsky, ex ministro de Hacienda de Mendoza (2003)

las autoridades adoptaron políticas fiscales irracionales en el marco del periodo pre-electoral de 1998 a 1999, precisamente cuando Argentina dejó de crecer. Así el Estado argentino, sobretodo a nivel de las provincias, se endeudó cuando menos le convenía.

Corrales argumenta que la falta de unidad del partido bajo Menem llevó a la mala administración de fondos públicos, que a su vez condujo a la crisis económica. La división del Partido Justicialista provocada por el deseo de Menem de obtener un tercer mandato consecutivo prohibido por la constitución, llevó a una carrera de gastos entre dos facciones del peronismo. Varios gobernadores provinciales como Kirchner, Duhalde y Rodríguez Saá se opusieron a ello porque representaba un claro obstáculo a su propia candidatura presidencial. En Buenos Aires, Duhalde lanzó una campaña masiva de gastos para competir contra Menem como candidato presidencial del peronismo.<sup>129</sup> La provincia pasó de tener un déficit fiscal bajo, equivalente al 7% de ingresos en 1996 a un déficit en 1999 del 25% de los ingresos.<sup>130</sup> Así en el periodo pre-electoral de 98-99, el sector público se endeudó excesivamente a escala provincial con el sistema bancario argentino.

Para Corrales este aumento del gasto y del déficit en la provincia económicamente más importante debilitó la situación económica del país. Menem quería comprar el poder, prestando a las provincias. Este episodio no sólo dividió al Partido Justicialista, sino que tuvo graves consecuencias

---

<sup>129</sup> En palabras de Cavallo: “ Duhalde gastaba como loco y se financiaba con el único banco que no había sido privatizado: el Banco Provincia de Buenos Aires”.-Cavallo en conferencia (2003)

<sup>130</sup> Corrales (2002:6)

económicas.<sup>131</sup> Este argumento fue sostenido públicamente el año pasado por Domingo Cavallo.<sup>132</sup>

Otro factor que contribuyó al aumento de la deuda es que la mayor parte de la deuda interna del Gobierno argentino fue contraída en dólares.<sup>133</sup> El sistema bancario argentino también tuvo que endeudarse en dólares en el exterior debido al bajo nivel de ahorro privado y porque el régimen de Convertibilidad dificultaba la creación monetaria. Denominada en dólares, la deuda parecía ofrecer seguridad a los prestamistas locales, en general bancos y fondos de pensión, frente a la posibilidad de una devaluación.<sup>134</sup> Para Bernardo Lischinsky éste fue uno de los factores principales que llevó a la crisis de 2001.

Entre 1997 y 2001, la deuda pública argentina creció en un 40%.<sup>135</sup> Un 64% de este crecimiento de la deuda fue contraído localmente, así que la deuda interna del Gobierno contraída en dólares estuvo cerca de multiplicarse por dos en este mismo período. El problema surgió cuando el Gobierno se vio en la imposibilidad de devolver los dólares porque no los tenía: eran lo que Lischinsky llama “dólares virtuales”. El principal deudor del sistema financiero argentino era entonces un Estado

quebrado.<sup>136</sup> A lo largo de los noventa, el Gobierno fue por lo tanto acumulando deuda que tendría que devolver en pesos al valor del dólar aunque hubiera una devaluación.<sup>137</sup>

El problema fue agravado por el hecho de que los argentinos realizaban depósitos en pesos denominados en dólares, para protegerse en caso de una devaluación. Entre 1991 y 2001, los depósitos crecieron en casi 350%. Los depósitos denominados en dólares crecieron en un 600% y representaban cerca de un 71% de los depósitos totales en 2001. Pero cuando los clientes quisieron retirar sus dólares, los bancos no los tenían. Cuando efectivamente se produjo la devaluación, el sistema bancario también entró naturalmente en quiebra.

Por otro lado, en 1992, el Plan Brady enmarcó la renegociación de compromisos externos del sector público con acreedores privados. Según Lischinsky, se pensaba entonces que sería la última reestructuración de la deuda argentina. Sin embargo, tras la firma del Plan Brady la deuda siguió creciendo de manera acelerada, hasta duplicarse en diez años. Las amortizaciones tuvieron que ser reestructuradas por lo tanto cada año.<sup>138</sup> Mientras tanto los pagos de intereses de la deuda externa del Gobierno central crecieron de 2.6 mil millones de dólares en 1993 a 6.4 mil millones de dólares en 1998.<sup>139</sup> La deuda externa total creció desde \$62 mil millones a finales de 1992 a \$142 mil millones a finales de 1998 en una época en que el PIB nominal creció cerca de un 25%.<sup>140</sup> Así el ratio deuda- PIB pasó de un 29% a un 41% durante una coyuntura nacional e

---

<sup>131</sup> Ver Palermo y Novaro (1996) y Gibson (1997)

<sup>132</sup> “ Fue el mal funcionamiento del sistema político el que provocó el endeudamiento que provocó la crisis.[...] Lo que pasa es que había una deuda de alrededor de 20 mil millones de dólares de las provincias con el sistema bancario argentino que había sido pactada a tasas de interés[...] arriba del 20% anual ” Cavallo en conferencia (2003)

<sup>133</sup> Lischinsky (2003:82)

<sup>134</sup> Según Guadagni (2002: 72) Cerca de dos tercios de la deuda pública estaba en manos de residentes argentinos (bancos, fondos de pensión y ahorristas)

<sup>135</sup> Lischinsky (2003:84)

---

<sup>136</sup> Guadagni (2002: 72)

<sup>137</sup> Lischinsky (2003)

<sup>138</sup> Lischinsky (2003: 96)

<sup>139</sup> Mussa (2002:6)

<sup>140</sup> Mussa (2002: 8)

internacional favorable. Estas cifras ponen en evidencia lo arriesgado de la gestión menemista.<sup>141</sup>

La decisión de mantener la Convertibilidad a finales de los noventa tuvo efectos perniciosos a largo plazo, dañando la macroeconomía del país y llevando a que la gente y el Gobierno se endeudaran, con consecuencias desastrosas cuando se produjo la devaluación.

Como argumenta Mussa, persistir con la Convertibilidad entre 1999 y 2001 aunque estuviera bajo mucha presión, también fue decisión del Gobierno argentino. En primer lugar, mantener la paridad fija estaba en el interés del sector privado; en particular de los bancos y sectores de bienes no transables.<sup>142</sup> El flujo de inversiones de gran escala en los años noventa se basó esencialmente en la paridad entre el peso y el dólar. El Gobierno temía por lo tanto que el abandono de la paridad fija invirtiera los flujos de capital hacia Argentina y desalentara el sector de los negocios.

La Convertibilidad fue también una estrategia para esconder, o por lo menos moderar, los efectos del ajuste y de las políticas neoliberales que la sociedad argentina terminó apoyando a pesar de ella misma.<sup>143</sup> Para los argentinos, la Convertibilidad fue ante todo un seguro contra la inflación. Aumentó el poder de compra de las masas que, junto con la apertura comercial, contribuyó a la idea de que Argentina estaba en un proceso

de modernización que le acercaba al primer mundo. Los argentinos de clase media, que pudieron viajar a Europa o a Miami, empezaron a tener una perspectiva distinta de ellos mismos.<sup>144</sup> La Convertibilidad generó de esta manera una cultura frívola y consumista que hacía que la sociedad fuera cómplice del sistema. La consigna en estos tiempos era: “Menem roba pero hace”. Los argentinos prefirieron no ver (o simplemente no se daban cuenta) las consecuencias a largo plazo de este modelo. En el largo plazo la Convertibilidad terminó siendo un mecanismo para mantener el apoyo de las clases medias mientras que el clientelismo aseguraba el apoyo de las clases bajas.

El mantenimiento del régimen de Convertibilidad se puede atribuir por lo tanto a motivos políticos. Abandonar el régimen de Convertibilidad podía perjudicar los deseos de reelección del presidente, sobretodo que con la devaluación brasileña y la apreciación del dólar, los costos para salir del *uno a uno* eran cada vez mayores.

Si bien las instituciones argentinas no se opusieron a que Menem, apoyado por la sociedad y el sector empresarial, mantuviera la Convertibilidad, hoy en día es generalmente aceptado que el FMI<sup>145</sup> también tuvo su parte de responsabilidad en la adopción y sobretodo el mantenimiento de este régimen, y por lo tanto en el derrumbe del sistema monetario y financiero argentino.<sup>146</sup>

---

<sup>141</sup>Estas cifras eran particularmente preocupantes a la luz del déficit de la cuenta corriente, del régimen de Convertibilidad y de la huida de capitales.

<sup>142</sup> Es decir lo que sólo se destinan al consumo interno, dentro de los cuales se incluyen los servicios públicos privatizados, la mayoría de los cuales quedaron en manos españolas.

<sup>143</sup> Cabe recordar que Menem había ganado las elecciones gracias al programa inverso.

---

<sup>144</sup> Entrevista con Roy Hora (2003)

<sup>145</sup> El papel del FMI fue muy importante en el derrumbe argentino. Este tema se desarrolla en la versión extendida de este trabajo.

<sup>146</sup> En un documento autocrítico de julio 2004, el mismo FMI acepta haber cometido por los menos ocho graves errores relativos a la crisis argentina. [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 27-07-04

Durante la década de los noventa, Argentina fue considerada la “alumna estrella” de los organismos multilaterales de crédito a pesar del déficit fiscal, que se cubría gracias a las privatizaciones y a la desintegración de las instituciones.<sup>147</sup> El apoyo del FMI al régimen de Convertibilidad también quedó reflejado por su generosa política de préstamos a lo largo de dicha década.<sup>148</sup>

El FMI siguió prestando a Argentina durante el verano de 2001, sin advertir del riesgo del default, mientras incitaba a Cavallo a implementar la ley del déficit cero al mantener expectativas poco realistas.<sup>149</sup> Pero los esfuerzos del ministro de Economía no fueron suficientes para detener la crisis de confianza de la comunidad financiera internacional, mientras que los argentinos también perdían confianza en una administración que hacía recortes extremos de gastos en plena crisis económica.

Después de haber apoyado a Argentina a lo largo de la última década, el FMI cambió súbitamente de filosofía, bajo la influencia del republicano George W. Bush, recién llegado a la Casa Blanca, y del argumento del “moral hazard”.<sup>150</sup> Así, a principios de diciembre de 2001, el FMI se negó a desembolsar 1260 millones de dólares a Argentina, que había acordado desembolsar en noviembre y el país se derrumbó. La nueva política restrictiva del FMI minó la credibilidad del Gobierno argentino precisamente cuando más le hacía falta.

---

<sup>147</sup> Algo que Horst Kohler, el propio Director General del FMI ha admitido desde entonces.

<sup>148</sup> El informe autocrítico del FMI de julio 2004 resalta que el principal error del FMI fue tratar de mantener la convertibilidad con financiamiento extra. [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 27-07-04

<sup>149</sup> Según declaraciones hechas por él mismo a Corrales (2002)

---

<sup>150</sup> Las palabras de Anne Krueger, subdirectora gerente del FMI evocan la preocupación del Fondo: “El hecho que el Fondo esté dispuesto a rescatar es un aliciente para que las instituciones privadas sean imprudentes con sus préstamos e inversiones” citada en Corrales (2002)

“ Desde la perspectiva de Locke, la autoridad política es transferida por los individuos al gobierno, con el propósito de que promueva los fines de los gobernados; y si estos fines no son adecuadamente representados, el juez último es el pueblo-los ciudadanos-, que puede destituir a sus delegados y , si es necesario, cambiar la forma de gobierno. Las reglas de gobierno y su legitimidad descansan en el “consenso” de los individuos.”

David Held

### 3.La deslegitimación del Estado y el camino hacia su reconstrucción

---

#### 1.La deslegitimación del Estado

##### 1.1 Consecuencias sociales de la receta menemista

La deslegitimación del Estado, hasta entonces encubierta, se manifestó en diciembre de 2001 con el desplomo definitivo del modelo económico sustentado por Menem y perpetuado por De la Rúa. Es entonces que las graves secuelas sociales dejadas por el menemismo salieron a la luz.

Si bien en un primer tiempo las reformas económicas y monetarias realizadas bajo la administración menemista consiguieron el respaldo de gran parte de la sociedad y en particular del mundo de la inversión y del negocio, en el largo plazo es precisamente a raíz de la gestión de dichas reformas que el Estado perdería el apoyo de sus propios ciudadanos. En la actualidad muchos argentinos atribuyen el aumento de la pobreza a la corrupción y la aplicación de políticas neoliberales a ultranza (permitidas por la debilidad institucional), en particular la mala gestión de las privatizaciones. Como se verá adelante, es en gran parte eso que condujo directamente al estallido social de diciembre de 2001.El fracaso de la Convertibilidad también condujo a la crisis de legitimidad pero de manera menos directa.

Así la combinación, propia del menemismo, de reformas económicas y

monetarias deslegitimaron al Estado en el largo plazo y dejaron, a finales de los noventa, un panorama social desolador. Menem dejó una tasa de desempleo del 13.8% cuando en 1990 sólo alcanzaba al 7% de la población económicamente activa.<sup>151</sup> Hasta los años ochenta el desempleo en Argentina había sido mínimo y los niveles de pobreza habían sido bajos comparado con el resto de América Latina. Este aumento significativo del desempleo se produjo como consecuencia de las privatizaciones, de la apertura comercial y de la flexibilización laboral.

El mantenimiento de la Convertibilidad impidió que se revertiese esa tendencia, sobretodo en el sector exportador. El *uno a uno* generó también el endeudamiento de la población argentina, debido a las bajas tasas de interés de los bancos comerciales que acompañaban la baja inflación. Esto se volvería crítico más tarde con la devaluación. Por otro lado generó una cultura consumista que desencadenó una verdadera crisis de valores.

Mientras tanto, la degradación de los servicios de salud y educación, fruto de la descentralización, junto con la caída de los salarios,<sup>152</sup> contribuyeron a destruir uno de los mayores logros de la

---

<sup>151</sup> EL PAIS 02-12-03

<sup>152</sup> En el 2002 el ingreso promedio era un 60% más bajo que en los años setenta.

Argentina moderna: la creación de una fuerte clase media. Apareció una nueva categoría social: la de los “nuevos pobres”. Las altas tarifas de los servicios privatizados resultaron particularmente duras para estos hogares de menor ingreso.

Es en ese marco que crecieron la pobreza y la desigualdad.<sup>153</sup> El legado del menemismo fue por lo tanto la creación de una sociedad elitista que funcionaba en dos niveles: los que se beneficiaron de las reformas hechas en los noventa y mandaron su dinero al extranjero y los que quedaron perjudicados por ellas. La ironía reside en que la pobreza aumentó a pesar de la estabilidad de precios y los niveles de crecimiento económico alcanzados en los noventa.

## **1.2 La Alianza o la perpetuación del menemismo**

La Alianza llegó al poder gracias a un programa centrado en corregir el legado de Menem: los costos sociales de las reformas de mercado, el estancamiento de la actividad económica, los abusos de poder y en particular la corrupción. Sin embargo, a pesar de haberse presentado como una fuerza renovadora, la Alianza perpetuó las políticas neoliberales, aunque el modelo económico estuviera en crisis desde 1998. Es más, el presidente De la Rúa, conocido por la debilidad de su carácter, tampoco se atrevió a abandonar la Convertibilidad, tras su campaña electoral a favor de ella.

La elección sucesiva de tres ministros de Economía liberales aseguró que el equipo económico de la Alianza no tuviera legitimidad. José Luis

---

<sup>153</sup> Si bien la distancia social entre el 10% más rico y el 10% más pobre era de 15 veces en 1991, en 1999 era de 24 veces. Ricardo Rouvier, analista político, citando cifras del BID en conferencia (2003)

Machinea tenía fuertes vínculos con conglomerados extranjeros de origen europeo,<sup>154</sup> en sus dos semanas como ministro Ricardo López Murphy presentó un recorte drástico de gastos públicos, que fue muy mal recibido por su partido y finalmente Domingo Cavallo, asociado con el menemismo, anunció el “déficit cero” el 14 de julio 2001, lo cual significó recortes de jubilaciones, salarios y transferencias a las provincias en un contexto de recesión en que la recaudación tributaria era cada vez menor.<sup>155</sup>

Los niveles de corrupción también se perpetuaron bajo el nuevo Gobierno. Tras diez meses como vicepresidente de la Alianza, Carlos “Chacho” Álvarez, líder del Frepaso dimitió siguiendo un escándalo de soborno en el Senado, vinculado al entonces ministro de Trabajo: un gesto quizás éticamente laudable pero políticamente erróneo. Carlos Álvarez habla de una doble deslegitimación: no sólo el mercado considera la política un estorbo, sino que la sociedad ve la política como corrupta.<sup>156</sup> La Alianza reprodujo los mecanismos de la era de Menem contra los que supuestamente debía luchar. El nuevo Gobierno llegó con la promesa de sanear el PAMI,<sup>157</sup> convirtiéndolo, en palabras de Cecilia Felgueras, interventora del organismo durante el primer año de Gobierno, en “una cajita de cristal”. Sin embargo, pronto llegaron los escándalos como el nombramiento del cuñado de la ministra de Desarrollo Social Graciela Fernandez Meijide como interventor de dicha institución. Asimismo, De la Rúa eligió

---

<sup>154</sup> Julio Nudler en “ Los Reyes del lobby” citado en [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar) afirma que Machinea tenía fuertes vínculos con Roberto Rocca, dueño de Techint

<sup>155</sup> Para el déficit cero ver también capítulo 2

<sup>156</sup> Citado en Fazio y Alvarez (2002) (Conferencia 26-07- 2001)

<sup>157</sup> También conocido como el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados

a Menem, recién liberado por la Corte Suprema, como su principal interlocutor en el peronismo.

El descontento popular que culminó en diciembre de 2001 ya se venía anunciando en el resultado de las elecciones legislativas de octubre, en las que el voto nulo o blanco representó cerca de 4 millones de votantes<sup>158</sup> o más del 20% del electorado. La Alianza perdió más de 4 millones de votos comparado con las elecciones legislativas de 1999,<sup>159</sup> mientras que las abstenciones alcanzaron cerca de 7 millones.<sup>160</sup> Además, el 50% de los argentinos se pronunció en contra de los partidos tradicionales.

La sociedad civil dio al presidente una última oportunidad al organizar un encuentro entre líderes políticos, sindicales, empresariales y miembros de la sociedad civil el 19 diciembre de 2001 para intentar detener el estallido de la crisis. Se hicieron dos propuestas al Gobierno de De la Rúa: una para salir de la Convertibilidad de la manera más ordenada posible y un plan de choque social para hacer frente al hambre y a las necesidades básicas de la población. En un gesto que reflejaba la marginación de la ciudadanía de los proyectos políticos, De la Rúa rechazó esta propuesta bajo el pretexto que “no podía cambiar el rumbo económico.”<sup>161</sup>

En su penúltimo discurso a la nación, el presidente reiteró su indisposición a actuar, algo muy criticado por los medios de comunicación nacionales: “En vez de anunciar la renuncia de Cavallo y el cambio de medidas económicas o la implementación de un gran plan de emergencia alimentaria,

[de la Rúa] anunció el estado de sitio, la reafirmación de Cavallo y el mantenimiento del modelo. Haya sido cesarismo o incapacidad, lo cierto es que la gente, y entre ella la mayoría de ellos, sus votantes, lo sintió como el último insulto que estaba dispuesta a soportar.”<sup>162</sup>

Estos son los factores que llevaron al levantamiento popular el 19 de diciembre de 2001, o sea al rechazo de una farsa política en que los políticos se niegan a escuchar a su electorado y se muestran indispuestos a actuar dentro de la legalidad. La rebelión social de diciembre de 2001 puede verse como la culminación de un proceso nacido a principios de siglo, profundizado bajo Menem y perpetuado por el Gobierno de la Alianza.

### 1.3 La debacle política y social

El detonante del levantamiento popular fue el anuncio de la restricción a los movimientos de los depósitos bancarios, conocido como el *corralito* y finalmente la proclamación del estado de sitio por el presidente De la Rúa, la noche del 19 de diciembre de 2001. Una gran parte de la clase media y baja se lanzó a las calles de Buenos Aires y de otras ciudades en el resto del país, armando cacerolazos en señal abierta de desobediencia civil. La protesta fue recibida con una represión brutal por el Gobierno, causando por lo menos 30 muertos en todo el país.<sup>163</sup> Culminó en la renuncia de Cavallo, entonces ministro de Economía,<sup>164</sup> y del presidente De la Rúa a finales del día 20, lo que daría paso en breve a una crisis institucional en la que se sucedieron cinco presidentes.<sup>165</sup> Pero si

<sup>158</sup> Escolar, Calvo et al (2002) cifras citadas en Torre (2002)

<sup>159</sup> *ibid*

<sup>160</sup> *ibid*

<sup>161</sup> Conversación con Cristina Calvo de Cáritas Argentina (2003)

<sup>162</sup> [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)

<sup>163</sup> Amnistía Internacional (2002:74)

<sup>164</sup> Desde marzo 2001

<sup>165</sup> Entre octubre 2000 y agosto 2002 hubo cuatro crisis de gabinete, dos renunciaciones

el detonante de la rebelión popular que duró dos días y congregó a varias decenas de miles de personas, era económico, las causas del malestar eran más profundas, es decir institucionales, políticas y morales.

Las movilizaciones sociales que se intensificaron los días 19 y 20 de diciembre ya se venían anunciando desde un tiempo. Ya en marzo de 2001, diversos sectores se movilizaron para oponerse al recorte del gasto público anunciado por el ministro de Economía Ricardo López Murphy, precipitando su renuncia. Entre julio y octubre el anuncio del plan de déficit cero impulsado por Cavallo también generó luchas sociales.

De hecho en su libro *La Protesta*, Auyero argumenta que diciembre de 2001 representa la culminación de un proceso de movilización popular que llevaba casi una década. El autor explica como la protesta popular surgió a lo largo de los años noventa en las provincias del interior como rechazo a las políticas neoliberales que hicieron crecer el desempleo. Esto, junto con las políticas de ajuste y la corrupción generalizada a nivel de las provincias llevó a varios levantamientos populares, como el “Santiagazo” que fueron ignorados. Auyero rechaza la teoría generalmente aceptada que el modelo económico profundizado bajo Menem suscitó poca oposición: “Puede que la efectividad de la protesta sea mayor si golpea a las puertas de la capital, pero esa no es excusa para no observarla con detenimiento cuando ocurre en algún remoto rincón del país y sólo es vista por televisión.”<sup>166</sup> Estas formas de actuación colectiva se fortalecieron en 1999 ya que al pasar a la oposición, el

---

presidenciales, una crisis del Senado y cinco ministros de Economía

<sup>166</sup> Auyero (2002: 80)

peronismo alentó el debilitamiento del Gobierno de la Alianza.

No es casual que las rebeliones populares del interior en los noventa tuvieran rasgos comunes con las rebeliones de estos últimos tiempos. Las voces populares del hastío general proclamado contra una clase política corrupta e ineficiente se parecieron a las consignas lanzadas en diciembre de 2001.<sup>167</sup>

Lo que caracterizó al levantamiento de 2001 fue la inusual convergencia entre clases medias y marginados. La movilización inesperada de las clases medias se unió al movimiento piquetero, representante de los desempleados frente al silencio de los sindicatos. El movimiento existía ya desde finales de los ochenta pero reapareció en 1996, fruto del desempleo y de la desesperación. Los piqueteros emplearon medidas radicales como los cortes de rutas y las barricadas para pedir trabajo y alimentos. También se unieron a la rebelión organizaciones de derechos humanos, trabajadores, profesores, pequeños productores y pequeños comerciantes afectados desde tiempo atrás por la crisis económica.<sup>168</sup>

En el marco de la crisis se crearon nuevos movimientos sociales, particularmente las asociaciones de barrio que surgieron en Buenos Aires como consecuencia natural de los cacerolazos del 19 de diciembre y luego se extendieron al resto del país. Aunque se encontraban en su mayoría en zonas de clase media, tenían la simpatía de un 80% de la población, mientras que los

---

<sup>167</sup> “Nosotros queríamos entrar para correr a todo el mundo, no queríamos que nadie quedara ahí. [...] Y así es que yo entré a la Casa del Gobierno... Mi objetivo era subir al despacho del gobernador y tomar la bandera” un manifestante citado por Auyero (2002:53)

<sup>168</sup> Roy Hora en Conferencia (2003)

piqueteros no contaban con tal apoyo.<sup>169</sup> A partir de cierto momento, las asambleas se centraron más bien en problemas concretos del barrio, reemplazando el Estado donde fallaba, al reconvertir locales inusitados para montar comedores populares o al abrir consultorios médicos gratuitos para desempleados. Hasta el mes de marzo de 2002, las asambleas barriales desempeñaron un papel fundamental en organizar los cacerolazos.<sup>170</sup> Pero si al inicio las asambleas atraían a cientos de asistentes, ya en abril de 2002 la cifra de asistencia se había reducido a decenas.

En un primer tiempo, los grupos sociales que se manifestaron abiertamente como resultado de la crisis representaron una amenaza a la legitimidad de los partidos políticos. Canalizaron sus demandas por grupos paralelos a los partidos políticos lanzando la ahora famosa consigna anti-política: “ ¡Que se vayan todos!” Si en febrero de 2000, el 72% de los argentinos opinaba que sin partidos políticos no podría haber democracia, en febrero de 2002, era sólo el 52%.<sup>171</sup> Este dato deja entrever un cambio en la mentalidad argentina, que empezó a interesarse por otros modos de representación democrática. Las palabras de José Abelli, fundador del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas ilustran bien estas cifras: “ Como ni los partidos políticos, ni los sindicatos ni el Gobierno nos representan, decidimos crear el movimiento para ser solidarios con los otros trabajadores que estaban en la misma situación y negociar con el Estado.”<sup>172</sup>

Algunos políticos sostienen que estas organizaciones no lograron estructurarse políticamente y que los partidos recuperaron su legitimidad cuando el electorado se dio cuenta que las asambleas no resolvían sus problemas.<sup>173</sup> Mientras tanto, en los círculos académicos se argumenta que si bien los piquetes, cortes de calle, la toma de edificios, los campamentos en lugares simbólicos, el ataque a personajes políticos ejemplificaban una forma de protesta más directa que en otros momentos, para llamar la atención de las autoridades por medio de la fuerza, estas actuales formas de protesta social revelaban precisamente la debilidad de los nuevos actores que la protagonizaban.<sup>174</sup>

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sostenía a finales de 2003 que “La sociedad civil no quiere tanto el poder formal sino una democracia operativa que le resuelva los problemas. La crisis argentina demostró que muchas ONGs no querían ser más que ONGS.”<sup>175</sup> De hecho las propias Organizaciones No Gubernamentales admitían que la sociedad civil estaba muy fragmentada, que sus demandas a veces se oponían entre sí y que la multiplicidad de ONGs no significaba que la sociedad civil estuviera organizada.<sup>176</sup>

Así, varios sectores de la sociedad han sugerido que esta amenaza social fue una falsa alerta. En todo caso, el panorama político ha cambiado menos de lo que parece ya que, de toda esta movilización ciudadana, no han surgido

---

<sup>169</sup> Pereyra (2003:149/150)

<sup>170</sup> Pereyra (2003:158)

<sup>171</sup> latinobarometro 2002

<sup>172</sup> El PAIS, 23-04-03

---

<sup>173</sup> Entrevista con Gerardo Morales, Senador de la Nación (2003)

<sup>174</sup> Roy Hora en conferencia (2003)

<sup>175</sup> Carmelo Angulo (PNUD Argentina) en conferencia (2003)

<sup>176</sup> Conversación con Cristina Calvo de Cáritas Argentina (2003)

líderes que hayan podido presentarse con peso ante las elecciones.<sup>177</sup>

A pesar de todo, este despertar de la participación ciudadana puede ser considerado una manifestación positiva. Demostró que Argentina tiene un capital social con capacidad de adaptación al cambio, que se manifestó en esfuerzos de reconstrucción de lazos sociales, de voluntad y participación en actividades innovadoras que pueden contribuir a reforzar la calidad de la democracia. Volvió a surgir la cultura creativa del inmigrante; y la sociedad, abandonada por el Estado, fue organizándose sola por iniciativas como el trueque y la toma de fábricas por trabajadores desempleados. Estas agrupaciones sociales reflejaron el dinamismo de la solidaridad al nivel local en una sociedad conocida por su creciente individualismo. También demostraron su voluntad y capacidad de resolver problemas coyunturales mientras denunciaban, frente a la clase política, las lagunas existentes en las políticas sociales.

#### **1.4 Un profundo malestar**

El surgimiento de grupos paralelos a los partidos políticos se enmarcó dentro de la crisis de representatividad de las instituciones del Estado argentino. El Informe de Desarrollo Humano 2002 del PNUD revelaba que existía el sentimiento de que las instituciones y los líderes se habían alejado de la búsqueda del bien común y se habían distanciado de la representación y defensa de los intereses sociales legítimos. En febrero de 2002, un 78% de los argentinos encuestados opinaba que hacía falta una gran mejora de la calidad de la política y los políticos nacionales,<sup>178</sup> un 90% desconfiaba del

Congreso y del Poder Judicial y un 92% desconfiaba del Gobierno.<sup>179</sup>

Esta desconfianza se extendió al mismo sistema democrático. Las encuestas revelaban que sólo un 8% de los argentinos se declaraban satisfechos con ella, y hasta un 47% decía que no le importaría que llegara al poder un Gobierno no democrático si pudiera resolver los problemas económicos y dar trabajo a todos.<sup>180</sup> Así, para muchos argentinos, la democracia significaba tener un empleo y una vida digna más que el voto libre. El hecho que el proceso de democratización haya coincidido con un período de abrupta reforma económica y monetaria con altos índices de corrupción, de cierta manera explica que la gente se volviese en contra de la política y buscase un Gobierno que respondiese a sus problemas, aunque sea por vías más autoritarias.<sup>181</sup>

Sin embargo, si bien en Argentina hubo rumores de un golpe de Estado cuando se sucedieron cinco presidentes en diciembre de 2001, está generalmente aceptado que las Fuerzas Armadas, desacreditadas tras la última dictadura, no tenían la intención de volver a tomar el poder. Asimismo, el hecho que un 65% de la población considerase que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno subraya la confusión y hasta las contradicciones que tales asuntos generaban en la mente de muchos argentinos. Así, a pesar de la deslegitimación institucional y del sistema democrático, está generalmente aceptado que los argentinos deseaban un cambio profundo dentro de la legalidad democrática. El debate giraba

---

<sup>177</sup> Carmelo Angulo en conferencia (2003)

<sup>178</sup> PNUD (2002)

---

<sup>179</sup> Latinobarometro 2002

<sup>180</sup> Latinobarometro 2002

<sup>181</sup> Los resultados de dichas encuestas en Argentina son compatibles con las conclusiones del informe del PNUD sobre Democracia en América Latina, 2004

más bien alrededor de la calidad de la democracia.

La crisis abarcó también a las instituciones no estatales, como la prensa o las empresas privadas, los sindicatos, siendo la Iglesia la institución que disfrutaba de una mayor confianza en Argentina y en el resto del continente. Así la crisis implicó no sólo a los políticos sino a la clase dirigente en general.

Esta deslegitimación de las instituciones se manifestó en la sociedad por el culto de la trasgresión, una crisis de valores que se tradujo en la reducción de la confianza interpersonal. En palabras de Daniela Challu, trabajadora social: “La gente, cansada de ser siempre estafada, comienza a utilizar la misma estrategia del Gobierno. Con su conciencia tranquila, modifican los contadores de luz, agua y gas para pagar menos.”<sup>182</sup> Es una opinión compartida por el analista político Ricardo Rouvier: “Los problemas en Argentina están imbricados dentro de lo que son las prácticas sociales habituales. Hay reglas de funcionamiento fuera de la ley que se han convertido en parte de la ley.”<sup>183</sup> Así una clase dirigente irrespetuosa de la ley ha servido de ejemplo para el resto de la ciudadanía.

Pero cabe señalar que los dirigentes son también el reflejo de la sociedad que los elige. Así, a pesar del descontento generalizado con la clase política, la mayoría de los líderes sean gobernadores, intendentes, diputados provinciales o nacionales fueron reelegidos a finales del año pasado. En poco tiempo, la sociedad argentina pasó del “¡Que se vayan todos!” a un “más vale malo conocido que bueno por

conocer”. Esta paradoja refleja quizás un miedo al verdadero cambio. En todo caso, de esto se puede deducir que la debilidad institucional, la falta de legitimidad del Estado y el malestar social se han mantenido mutuamente en una suerte de círculo vicioso.<sup>184</sup>

Es dentro de ese marco de una desconfianza generalizada que la crisis exacerbó la deslegitimación de los partidos políticos. En febrero de 2002, hasta un 95 % de la población desconfiaba de los partidos políticos.<sup>185</sup> Si bien tal desconfianza no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de Argentina, el porcentaje en este país se encuentra por encima de la media latinoamericana y es ciertamente alto para un país democrático. Las últimas elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003 fueron marcadas por la división interna de los partidos tradicionales y el desplome del bipartidismo, que había protagonizado la vida política argentina desde 1945.<sup>186</sup> La presentación de tres candidatos peronistas y tres candidatos de pasado radical puso en evidencia esta crisis ideológica. A su vez, la izquierda minoritaria presentó cuatro candidatos y la ultraderecha acudió fraccionada también con tres candidatos. En total, los aspirantes a la presidencia fueron 18.

Aunque los tres candidatos del Partido Justicialista reivindicasen el pensamiento de Perón, la candidatura neoliberal de Carlos Menem se opuso a la de Néstor Kirchner, representante, implícitamente, de una izquierda moderada y al populismo de Adolfo Rodríguez Saá. De hecho los tres candidatos tuvieron que prescindir de

<sup>182</sup> Entrevista con Daniela Challu, trabajadora social argentina (2003)

<sup>183</sup> Ricardo Rouvier en conferencia (2003)

<sup>184</sup> Es un tema recurrente en la historia argentina.

<sup>185</sup> Latinobarometro 2002

<sup>186</sup> Esto se debe en particular a la aparición de terceras fuerzas y al debilitamiento del radicalismo.

las siglas del PJ y encabezar partidos distintos. El peronismo, que algunos consideran el fenómeno más importante para Argentina del siglo XX, entró en crisis. Su división radicaba en la enemistad entre Eduardo Duhalde, ex gobernador de la Provincia de Buenos Aires y Carlos Menem. Este último, con un 24% de los votos se retiró de la segunda vuelta de las últimas elecciones presidenciales en un intento de quitarle legitimidad a Kirchner, apoyado por Duhalde. Kirchner tuvo que tomar el poder con sólo el 22% de los votos obtenidos en la primera vuelta. Irónicamente las elecciones culminaron en una lucha entre dos representantes del peronismo, lo cual puede todavía presagiar malos tiempos para la unidad del partido. Menem decidió retirarse de la segunda vuelta, mecanismo que él mismo había puesto en marcha por medio de la reforma constitucional de 1994, ya que tenía en su contra cerca de la mitad del electorado. Las elecciones se convirtieron por lo tanto en un plebiscito alrededor de la figura del ex-presidente.

Mientras tanto, la Unión Cívica Radical, el partido de más larga trayectoria en Argentina quedó desacreditado por el fracaso del Gobierno de la Alianza. Los propios miembros del partido radical admiten que De la Rúa estuvo equivocado en no producir cambios tras el menemismo porque el electorado asocia ahora el radicalismo con el fracaso de las políticas de los años noventa.

Si bien la pérdida de votos de la UCR se remonta a los años ochenta,<sup>187</sup> siguió con la creación del Frente Grande a principios de los noventa. Ya en las

---

<sup>187</sup> La crisis de representación se puede vincular en muchos países de América Latina con el agravamiento de los problemas económicos a partir de 1988 que provocaron una frustración con los partidos de la transición a la democracia

elecciones presidenciales de 1995, el radicalismo obtuvo sólo un 16.4% de los votos frente a un 28.2% para el Frepaso seguidor del Frente Grande y un 47.7% para Menem.<sup>188</sup> En 1997, la UCR se unió al Frepaso para crear la Alianza, en vista de ganar las elecciones de 1999. Pero la Alianza profundizó las divisiones internas dentro del partido radical. Notablemente Alfonsín se volvió en contra del ministro de Economía Machinea por, entre otras cosas, mantener la Convertibilidad. Posteriormente, el partido radical fue el primero en pedir la dimisión de Ricardo López Murphy que tan sólo duró dos semanas como sucesor de Machinea.<sup>189</sup>

En el 2003, la UCR también tuvo sus propias luchas internas. Los dos candidatos a la presidencia, Rodolfo Terragno y Leopoldo Moreau, se acusaron mutuamente de fraude y el partido tuvo que sufrir sucesivas renunciaciones de su presidente. En las últimas elecciones presidenciales, Leopoldo Moreau obtuvo sólo un 2% de los votos. Ya antes de la crisis el ex ministro Ricardo López Murphy y la ex diputada Elisa Carrió se habían escindido del partido para formar sus propios partidos de centro derecha y centro izquierda respectivamente.

En la actualidad el partido sufre la ausencia de un liderazgo potente que genere credibilidad. A pesar de la reelección de Angel Rozas, ex gobernador de Chaco como jefe del partido, se dice que todavía vive en la sombra del ex presidente Alfonsín. También ha habido graves discrepancias entre las diferentes corrientes del partido con respecto a temas tan importantes como la anulación de las leyes de punto final y de obediencia debida y los intentos de Kirchner de procesar a los jueces adictos a Menem.

---

<sup>188</sup> Torre (2002: 6)

<sup>189</sup> Corrales (2002:8)

Mientras tanto, las confesiones de Mario Pontaquarto Secretario Parlamentario de la Cámara Alta acerca de los sobornos que se hicieron a senadores del PJ y de la UCR bajo la presidencia de De la Rúa, no hicieron más que reabrir una época dolorosa que la UCR quisiera sin duda olvidar.

En suma, la crisis se manifestó por una falta de confianza en el Estado. El fracaso de las reformas de los noventa, propiciado por la debilidad de las instituciones argentinas, profundizó la crisis institucional que se manifestó por la división de los partidos tradicionales y una ruptura del bipartidismo. Así la crisis argentina presentaba todos los ingredientes de un círculo vicioso difícil de romper.

Esta crisis de los partidos tradicionales ha reflejado la necesidad de crear nuevos partidos además de renovar los ya existentes para que se adapten a las necesidades de una ciudadanía que pide cambios. En palabras de Carmelo Angulo, Representante Residente del PNUD en Argentina: “Frente al que se vayan todos, la pregunta es quienes los van a sustituir?”<sup>190</sup> Sin embargo, a pesar de que las bases electorales de los partidos tradicionales hayan venido erosionándose desde 1983, y que el voto sea cada vez más condicionado por factores coyunturales, y menos por la pertenencia partidaria del electorado, la creación de nuevos partidos ha sido lenta y difícil.

En las últimas elecciones presidenciales, RECREAR, el nuevo partido liberal de Ricardo López Murphy ganó un 16.3% de los votos. Mientras tanto, la campaña anti-corrupción de Elisa Carrió, líder del ARI, logró un 14.2%.<sup>191</sup> Pero ante todo,

a estos nuevos partidos les resulta particularmente difícil competir con los partidos tradicionales que tienen redes clientelares establecidas. Es más el sistema de representación proporcional favorece a las provincias pequeñas, donde suele tener éxito el PJ.

La creación de coaliciones parecía ser una alternativa. El Frepaso, coalición de izquierda, liderada por Carlos *Chacho* Alvarez, formó la Alianza con la UCR para poder competir con el peronismo en las elecciones de 1999. Pero dicha coalición estaba predeterminada al fracaso, sobretudo con la elección Fernando De la Rúa, un hombre conservador y sin capacidad de liderazgo, como presidente. La Alianza sufrió muchas peleas internas que culminaron en la crisis institucional que hoy conocemos. Mientras tanto, en San Salvador de Jujuy los habitantes declaman que “Aquí los políticos no han cambiado. Intercambian los roles, pero todos siguen siendo los mismos.”<sup>192</sup> Esta opinión popular ilustra que Argentina sufre una falta de renovación política, característica de un Estado débil.

## **2. El largo camino hacia la reconstrucción**

### **2.1 Duhalde y la transición: una deslegitimación necesaria?**

A pesar de haber perdido las elecciones presidenciales de 1999 y de sus supuestos vínculos con el narcotráfico, el 1 de enero de 2002 Eduardo Duhalde fue elegido presidente por dos años por la Asamblea Legislativa y no por la ciudadanía. El ex vice- presidente de Menem se encargaría de poner fin a la Convertibilidad y devaluar el peso para relanzar la economía por medio de las

---

privadas. La ex diputada es reconocida por su informe denunciando el lavado de dinero bajo la gestión de Menem, pero la acusan de no tener un plan de Gobierno definido.

<sup>192</sup> EL PAIS, 04-12- 2003

<sup>190</sup> Carmelo Angulo en conferencia (2003)

<sup>191</sup> Esto representa un porcentaje meritorio si se considera que el partido fue creado en 2001 y se negó a recibir financiamiento de empresas

exportaciones. Esta devaluación fue profundizada por la pesificación de la economía: el peso pasó de valer 1 dólar a valer apenas 25 centavos de dólar, para volver a estabilizarse alrededor de 33 centavos de dólar al cabo de un año. A partir de aquel entonces, los depósitos y deudas bancarias contraídos en dólares se pagarían en pesos devaluados, medida que arrojó a una proporción importante de la población en la pobreza. Asimismo, frente al impacto inflacionario y al reducido aumento de los salarios, los salarios reales cayeron en promedio un 30%.<sup>193</sup>

Duhalde también lanzó la Ley de Emergencia Económica que prohibía toda indexación de tarifas y permitió al poder ejecutivo establecer los precios de determinados bienes, suministros y servicios en defensa de los intereses de consumidores e usuarios, una medida que naturalmente fue mal recibida por las empresas privadas.

Muchos criticaron entonces a Duhalde por haber mantenido el *corralito* financiero, una medida de dudosa constitucionalidad que debilitó aun más el sistema bancario y también el imperio de la ley.<sup>194</sup> Se argumentó que dicha destrucción de los derechos de propiedad llevó a grandes empresas a la bancarrota. Duhalde no sólo pesificó los créditos por medio del decreto 214, sino que suspendió los juicios contra el *corralito* por 180 días, lo cual fue considerado un abuso de autoridad. Para algunos, estos elementos, añadidos a la aceleración de la inflación y el cambio súbito de los precios relativos contribuyeron a la incertidumbre y falta de legitimidad institucional.

Es cierto que las medidas emprendidas por el Gobierno de transición

---

<sup>193</sup> Dato de Domingo Cavallo en conferencia (2003)

<sup>194</sup> Waisman (2003:225)

profundizaron la crisis hasta que la economía tocara fondo. Además, la devaluación la pesificación y el corralito suscitaron miles de juicios contra el Estado argentino por parte de individuos reclamando sus ahorros. Pero también se argumenta que, por duras que fueran, estas medidas eran necesarias para frenar la huida de dólares y en el largo plazo relanzar la economía. Jorge R. Vanossi, ministro de Justicia bajo Duhalde y firmante del decreto 214 afirma que volvería a firmarlo sin remordimiento. La alternativa era de cerrar todos los bancos que no pudieran pagar y estatizar la deuda privada.<sup>195</sup> Está claro que tales medidas solamente podían haberse realizado por un Gobierno de transición.

Por otra parte, en enero de 2002, el Gobierno de Duhalde convocó una mesa de diálogo con diversos sectores de la sociedad para fomentar un consenso nacional y el desarrollo de nuevas políticas sociales para hacer frente a la emergencia y superar la falta de credibilidad de las instituciones. Es a raíz de dicha Mesa de Diálogo organizada por la Conferencia Episcopal Argentina y el PNUD que se lanzó el Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados en abril de 2002. Sin embargo, muchos de los objetivos planteados por la mesa de diálogo bajo el Gobierno de transición no fueron alcanzados, debido a la convocatoria adelantada de las elecciones presidenciales y la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner.

## **2.2 El estilo K. o el anti menemismo**

En sus primeros meses en el poder, Néstor Kirchner, candidato apoyado por Duhalde, tomó pasos importantes para remediar la falta de legitimidad del Estado. De hecho, muchas de sus

---

<sup>195</sup> Vanossi en conferencia (2003)

medidas se opusieron directamente a las políticas implementadas por Menem. En vista de la estrecha base electoral con la que Kirchner accedió a la presidencia el 25 de mayo de 2003, con seis meses de antelación, el apoyo público del que disfrutaba poco después podía sorprender. Kirchner tenía todo en su contra: el reto inmenso de reconstruir un país en ruinas tras más de cuatro años de crisis económica y sobretodo el reto de establecer la legitimidad de un Estado que había ido debilitándose a lo largo del siglo XX. Los medios de comunicación anunciaban su victoria en las elecciones con mal augurio: “ El Señor Kirchner ha asumido el cargo pero todavía no está en el poder.”<sup>196</sup>

Hasta la llegada de Kirchner, la sociedad argentina no había logrado proponer un candidato en él que creyese. Al menos en un principio, el nuevo presidente suscitó la unidad nacional argentina, logrando un 79% de aprobación ciudadana.<sup>197</sup> Ni Alfonsín en 1983 ni Perón en 1946, ni el propio Menem alcanzaron el nivel de popularidad de Kirchner, hasta hace poco, conocido sólo por su administración de la provincia escasamente poblada de Santa Cruz. Tras el nihilismo absoluto del “¡Que se vayan todos!”, la sociedad argentina otorgó una legitimidad sin precedentes al nuevo presidente.

Algunos atribuyeron el fuerte apoyo ciudadano de Kirchner a una necesidad de creer en algo. Otros opinaron que “el pinguino”<sup>198</sup> respondía precisamente al conflicto interno de los argentinos: entre un deseo de

renovación y un aferramiento al peronismo.

Sin embargo, el mismo Kirchner se esforzó por dar credibilidad a su Gobierno por medio de medidas concretas. Las primeras reformas del presidente incluyeron el retiro de todos los oficiales del Ejército y la Marina relacionados con la guerra sucia y el despido de la cúpula corrupta de la Policía Federal.

En un gesto histórico, Kirchner anuló el decreto del ex presidente De la Rúa que impedía la extradición de militares solicitados en Europa por violaciones de derechos humanos durante la última dictadura (1976-1983). También se derogaron las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, abriendo la posibilidad de procesar a estos mismos militares en Argentina. Desde entonces se ha declarado la inconstitucionalidad de dos de los diez decretos firmados por Menem en 1989 y 1990 que permitieron la puesta en libertad de militares condenados o procesados.<sup>199</sup> La mayoría de los argentinos apoyaron esta reapertura de las investigaciones relativas a los crímenes perpetrados bajo la dictadura.

Kirchner también emprendió la reforma de la Corte Suprema de Justicia. Tres de los jueces corruptos designados por Menem dimitieron y un cuarto fue destituido tras un juicio político. Es más, se introdujo un nuevo mecanismo para la aprobación de los nuevos jueces nombrados por el presidente. Estos deben ahora ser aprobados por el

---

<sup>196</sup> The Economist, 24-05-2003 (Traducción propia)

<sup>197</sup> Datos de agosto de 2003. En la actualidad se le atribuye un 60% de aprobación ciudadana. The Economist (31-07- 2004)

<sup>198</sup> Kirchner es llamado así por ser originario de Patagonia.

---

<sup>199</sup> Es más, en un gesto significativo para conmemorar el 28 aniversario del golpe militar en mayo, Kirchner pidió perdón a las víctimas del terrorismo de Estado. También anunció que la Escuela de Mecánica de la Armada, donde unas 5000 personas fueron detenidas y torturadas, sería transformado en museo. Esta noticia causó gran polémica en las filas militares y algunos del mismo Partido Justicialista.

Senado después de una consulta pública.<sup>200</sup>

Asimismo Kirchner pidió la extradición del ex Embajador de Irán supuestamente implicado en el caso del bombardeo de la AMIA, sede de la comunidad judía en 1994. Anunció que los documentos relacionados con dicho caso y con el atentado contra la Embajada Israelí en 1992 se harían públicos.<sup>201</sup> Todas estas medidas buscaron revertir medidas tomadas bajo el menemismo.<sup>202</sup>

Mientras tanto, en los últimos meses una veintena de funcionarios y miembros del Gobierno de Menem han sido procesados o investigados por su participación en presuntos delitos; entre otros María Julia Alsogaray por enriquecimiento ilícito.<sup>203</sup> Un juez federal hasta dictó una orden de captura internacional contra el propio Carlos Menem. Kirchner parece, por lo tanto, decidido en fortalecer las instituciones y luchar contra la impunidad, pasos imprescindibles para asegurar la gobernabilidad de su país.

Por otro lado, en junio de 2003 el presidente lanzó un plan contra la evasión fiscal y dos meses más tarde puso en marcha el “Fuero Penal Tributario” para juzgar a los evasores de impuestos. Las reformas contemplan la modificación del Código Penal para aumentar las penas a los que cometan delitos fiscales.

En el terreno económico, Kirchner pretende seguir un camino de equilibrio entre la economía de mercado y una mayor intervención del Estado. A principios de enero de 2004, el ministro de Economía Roberto Lavagna anunció un plan de reactivación económica de mediano plazo. Este plan, que busca fomentar el desarrollo de nueve sectores industriales,<sup>204</sup> contrasta con las políticas neoliberales de la era menemista.

Mientras tanto, el Gobierno está llevando a cabo negociaciones con las empresas de servicios públicos privatizados durante los noventa. Kirchner las acusó de haberse aprovechado de las políticas económicas de Menem, sacando ganancias extraordinarias en los años noventa a costa de un modelo económico que empobrecía a la mayoría de la población.

Las mismas empresas que se aprovecharon del vacío institucional existente en los años noventa reclaman ahora la falta de seguridad jurídica. El año pasado Telefónica, Endesa, Gas Natural y otras empresas privatizadas demandaron al Gobierno argentino frente al Banco Mundial por impedir la subida de tarifas que quedaban congeladas desde enero de 2002. El Gobierno de Kirchner argumentó que un aumento de las tarifas hubiera incrementado el número de pobres en Argentina en tres millones.<sup>205</sup>

---

<sup>200</sup> The Economist 05-06-04

<sup>201</sup> Desde entonces el Tribunal Oral Federal absolvió a todos los imputados supuestamente por falta de pruebas. Al mismo tiempo se acusó al juez Juan José Galeano, apartado del caso en el 2003, de soborno, extorsión y presentación de falsas pruebas. Es probable que sea sometido a juicio político.

<sup>202</sup> Ver capítulo 1

<sup>203</sup> Ver capítulo 2 para su papel en la privatización de Entel.

---

<sup>204</sup> Los nueve sectores son la madera y el mueble, la tecnología del gas como combustible de los vehículos, el software y los servicios informáticos, la biotecnología, la maquinaria agrícola, las pieles y sus manufacturas, el textil y la indumentaria, los materiales para la construcción civil y por último las industrias culturales como el cine, la televisión y los libros. EL PAIS 04-01-03

<sup>205</sup> Leonardo Madcur, Secretario de Coordinación del Ministerio de Economía de la República Argentina en conferencia (2003)

Efectivamente el bajo nivel de los salarios hacía que un aumento de las tarifas para los consumidores domésticos fuera poco realista.<sup>206</sup>

Sin embargo últimamente Kirchner ha dejado entrever una mayor flexibilidad en su relación con las empresas privatizadas. Después de haber criticado a Repsol YPF por su insuficiente inversión en gas,<sup>207</sup> tema que se volvió particularmente delicado frente a la crisis energética que conllevó a un crecimiento económico más lento en el segundo cuarto, el Gobierno autorizó el incremento del precio del gas y de la electricidad.<sup>208</sup>

Non obstante, el Gobierno también parece decidido en proteger a los más pobres. El pasado mes de mayo, presentó un proyecto de ley que establece que las tarifas sólo podrán subir tras un encarecimiento de los costes.<sup>209</sup> Dicho proyecto también establece subvenciones para los indigentes. Asimismo se han subido las retenciones a la exportación de petróleo crudo para proteger al consumidor frente a la alza del precio doméstico del combustible.

Por otra parte, el Gobierno ha llegado a un acuerdo con Aguas Argentinas<sup>210</sup> para que incremente sus inversiones en el país. El año pasado era una de las empresas más cuestionadas por incumplimiento de servicios por tener

una relación directa con la sanidad pública.<sup>211</sup>

A pesar de estos logros las negociaciones de los contratos avanzan lentamente. El Gobierno no cumplió su promesa contraída con el FMI de finalizar la renegociación de la mayoría de los 63 contratos en junio de 2004. De hecho aún en septiembre, menos de un tercio de los contratos se habían cerrado.<sup>212</sup>

Kirchner también ha mantenido una posición firme frente al FMI en materia de finanzas. El 10 de septiembre de 2003, el Gobierno argentino firmó un acuerdo para refinanciar 21.091 millones de dólares de vencimientos de capital con los organismos internacionales, a pagar en los próximos tres años. Kirchner fue conforme con su discurso de posesión, en el que anunció que pagaría la deuda externa, pero no a costa del desarrollo nacional. El acuerdo fue visto como una victoria para Argentina, sobretudo que no se refirió a la subida de tarifas ni a una compensación a los bancos por los depósitos que tuvieron que devolver en dólares. El Gobierno se comprometió a un superávit fiscal primario<sup>213</sup> del 3% del PIB para el año 2004 y a una inflación del 7.4%. Tras la firma del acuerdo, Argentina pagó los 2.900 millones de dólares que debía abonar al FMI el día anterior. El pago de la deuda había quedado bloqueado desde el mayor default de la historia en diciembre de 2001.<sup>214</sup> Desde entonces,

---

<sup>206</sup> A principios de año, el salario mínimo legal equivalía a 99 Euros, frente a los 203 que se requerían para llenar la cesta básica familiar-EL PAIS 06-06-2004

<sup>207</sup> El mundo de los negocios sostenía que el mantenimiento de tarifas bajas era un obstáculo a la inversión, frente a una demanda energética creciente.

<sup>208</sup> Esto se produjo a principios de mayo

<sup>209</sup> EL PAIS 19-09-04

<sup>210</sup> Controlada por la francesa Suez y participada en un 25% por Aguas de Barcelona (Agbar)

---

<sup>211</sup> Explica Gustavo Simeonoff, encargado de la renegociación de los contratos públicos en Argentina. En conferencia (2003).

<sup>212</sup> Esto se debe en parte a la falta de acuerdo entre Kirchner y Lavagna. Este último opta a favor de la disolución del organismo de renegociación de los contratos (UNIREN) y de una alza de las tarifas

<sup>213</sup> Es decir antes del pago de intereses

<sup>214</sup> Algunos ven este nuevo acuerdo como demasiado generoso pero cabe subrayar que, a

el 9 de marzo de este año Argentina también hizo efectivo el vencimiento de más de \$3 mil millones.

En la actualidad, se ha postergado la tercera revisión del programa firmado con el FMI hasta fines de 2004. Si bien el Gobierno argentino ha sobrepasado sus metas fiscales, a los ojos del FMI quedan varios asuntos pendientes que resolver.

Mientras tanto, la reactivación económica ha sido fuerte. En el 2003 la economía creció un 8.7%,<sup>215</sup> fomentada por el alza en las exportaciones y el consumo interno y se prevé que crezca por lo menos un 7% en el 2004.<sup>216</sup> Hasta la fecha la tasa de inflación ronda el 4.8% y las tasas de interés son bajas.<sup>217</sup> La actividad en diversos sectores industriales como el textil, la metalmecánica, materiales para construcción y en la agricultura ha aumentado desde la llegada de Kirchner al poder. Por otra parte, en numerosos sectores las exportaciones se han visto beneficiadas por el abandono del régimen de Convertibilidad.<sup>218</sup> La soja en particular ha logrado cosechas récord en los últimos tiempos, multiplicando su participación en el comercio exterior. El turismo es otro sector que se ha visto beneficiado por la devaluación del peso.

A raíz de esto, Argentina ha sobrepasado de lejos la meta de un superávit fiscal del 3% del PIB para

---

diferencia de otros países como Brasil o Turquía, Argentina no está recibiendo dinero fresco del FMI ni del Banco Mundial. El dinero que recibe es para cubrir deudas pendientes.

<sup>215</sup> La segunda tasa más alta del mundo detrás de China según el Financial Times 29/03/04

<sup>216</sup> Cifras del Gobierno citadas en [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 21-10-04

<sup>217</sup> Las tasas de interés a corto plazo rondan el 5.63% al año. The Economist (16-10-2004)

<sup>218</sup> La industria de la madera y el mueble, el software, la industria textil...

2004 acordado con el FMI.<sup>219</sup> No sólo la recaudación tributaria ha sido récord en los últimos meses, debido en gran parte al incremento de los impuestos a las exportaciones, sino que el gasto ha sido menor al presupuestado para este año. Esto ha dado pie a que los tenedores de bonos apoyados por el FMI reclamen al Gobierno argentino que aumente el superávit fiscal primario para 2004.

Si bien los pasos de Kirchner a lo largo de su primer año en el poder han dado fruto, existen todavía muchos obstáculos por superar, antes de que el presidente pueda proclamar victoria. También existen elementos del “estilo K” dignos de ser cuestionados.

### **2.3 El estilo K o la misma canción de siempre?**

Kirchner tendrá que demostrar una gran habilidad para seguir manteniendo el apoyo de su electorado, sin perder la confianza del FMI y de otros acreedores. Queda sin resolver el problema de la reestructuración de la deuda privada, en suspensión de pagos desde diciembre de 2001. En las reuniones del FMI de septiembre de 2003 en Dubai, Argentina reveló una propuesta de reducir el stock de deuda privada vencida en un 75% (de \$94.300 millones a \$23.575 millones.)<sup>220</sup> Los acreedores, que van desde jubilados hasta grandes fondos de inversión, acusan al Gobierno argentino de mala fe al avanzar propuestas poco realistas. Algunos “fondos buitres” en Estados Unidos, han demandado al Gobierno y embargado bienes inmuebles argentinos, mientras que muchos otros han armado asociaciones de presión política.

---

<sup>219</sup> En los primeros cuatro meses de 2004 Argentina tenía un superávit fiscal primario de un 6.35% del PIB.

<sup>220</sup> [www.ELPAIS.es](http://www.ELPAIS.es) 13/10/2003

El hecho que la mayor parte de la deuda contraída con acreedores privados (\$ 87 050 millones) esté en manos de múltiples tenedores de bonos<sup>221</sup> en siete monedas distintas, bajo cinco jurisdicciones complica aún más el proceso de reestructuración. Una vez más, el Gobierno argentino se encuentra entre la espada y la pared, entre cumplir con sus compromisos externos y escuchar a su electorado. Si bien desde marzo el gobierno de Kirchner ha suavizado su posición y nombrado a cuatro bancos de inversión como consultores en las negociaciones, la discusión está lejos de finalizar. En junio, Lavagna hizo la propuesta más generosa de tomar en cuenta unos 18 mil millones de dólares de intereses vencidos. Pero también fue rechazada por los acreedores, que acusan al Gobierno de oponerse al diálogo.

En la actualidad queda por ver si la Comisión de Valores de los Estados Unidos aprueba la última propuesta, hecha por Lavagna, de canjear los bonos en default por nuevos bonos.<sup>222</sup> El futuro de Kirchner y su reputación en el extranjero bien puede depender de ello.

Mientras tanto, el sistema financiero presenta antiguos y nuevos problemas. Muchos empresarios poseen todavía una gran cantidad de fondos en el extranjero, que les dan una capacidad de autofinanciamiento sin recurrir al sistema.<sup>223</sup> Por otro lado el sistema bancario ha tenido serias dificultades para recuperarse de la crisis. Los créditos que representaban el 23% del

PIB antes de la crisis en la actualidad representan sólo el 9% del PIB.<sup>224</sup> Si bien en el marco de la crisis, los argentinos han aprendido a seguir creciendo sin tener acceso al crédito, esencialmente al reinvertir sus ganancias, Argentina necesitará crédito para poder crecer. Mientras tanto, los bancos privados siguen reclamando la devolución de millones de dólares para compensar por el dinero perdido tras la pesificación.

Los depósitos han crecido de manera considerable desde mediados de 2002, lo cual refleja un incremento de confianza. Algunos sugieren incluso que han superado el nivel que tenían previamente al derrumbe económico<sup>225</sup> pero hasta un 54.7% de ellos son de corto plazo.<sup>226</sup> Queda también por ver si el Gobierno logra volver a ganar la confianza de los inversionistas extranjeros que consideran con recelo los discursos populistas del presidente.

Kirchner tiene además el reto de consolidar la lealtad de su electorado: en primer lugar la de los más marginados. La política de derechos humanos y la voluntad de regenerar la democracia han sido fundamentales para reconstruir la confianza entre Estado y ciudadanía, haciendo constancia del talento político del presidente, pero puede que haya desviado la atención de problemas más apremiantes de la realidad argentina.

Kirchner debe luchar contra una desigualdad reflejada por la existencia de una pequeña elite poderosa, una clase media reducida y cerca de 16 millones de personas debajo de la línea

---

<sup>221</sup> Argentinos, italianos, japoneses y alemanes

<sup>222</sup> Esta incluye "un menú de tres bonos, una quita de entre el 58% y el 62% y una refinanciación de hasta 42 años" pero esencialmente se diferencia poco de la oferta previa. [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 12-10-04

<sup>223</sup> Se estima que los argentinos tienen unos 100 mil millones de dólares en el extranjero (The Economist 05/06/04)

---

<sup>224</sup> Leonardo Bleger, economista jefe del banco Credicoop citado en [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

<sup>225</sup> The Economist 05/06/04

<sup>226</sup> Dato de un informe presentado durante un seminario organizado por el Banco Credicoop citado en [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

de pobreza, de los cuales unos seis millones son indigentes.<sup>227</sup> Es incluso probable que estas cifras aumenten con el alza en los precios de los alimentos que se ha producido en los últimos meses.<sup>228</sup>

Mientras tanto, un 14.5% de la población sigue todavía sin trabajo. Es más, si bien el empleo creció un 6.5% en el 2003, el 80% de los puestos de trabajo que se han generado en el último año y medio son en negro.<sup>229</sup> Este aumento del empleo informal hace que el 38% de los trabajadores del sector privado viva en la pobreza.<sup>230</sup> La desigualdad entre las provincias del norte y del sur es también cada vez más pronunciada.<sup>231</sup>

Por otra parte, los piqueteros siguen animando cortes de ruta<sup>232</sup>, a pesar del fallo judicial que los prohíbe. En los últimos meses algunos grupos más extremistas liderados por el trotskista Raul Castells<sup>233</sup> han radicalizado su postura, incendiando la sede de empresas extranjeras como Repsol YPF o atacando a la policía y a edificios oficiales. En algunas zonas de la capital, docentes y estudiantes también se unen a las protestas. Así, los piqueteros siguen teniendo la capacidad de movilizar decenas de

miles de personas y causarle mucho daño al Gobierno.<sup>234</sup>

Kirchner tampoco tiene asegurado el apoyo de la clase media. De hecho, un 70% de los argentinos,<sup>235</sup> apoyado por Eduardo Duhalde, se ha pronunciado en contra de la política blanda del Ejecutivo frente a los piqueteros. A raíz de eso, el nuevo jefe de las fuerzas de seguridad está recurriendo a la fuerza para desalojarlos. Frente a una escalada de demandas, Kirchner debe encontrar el balance entre la represión brutal y la falta de orden público.<sup>236</sup>

Asimismo, es probable que el nuevo presidente tenga que recurrir a medidas que desagraden a las clases medias, como por ejemplo el aumento impositivo. El electorado de centro izquierda es muy fluctuante y como advierte un académico argentino, no tiene lealtades partidarias, está siempre a la búsqueda de nuevas fuerzas que satisfagan sus demandas.<sup>237</sup>

Mientras tanto, las manifestaciones más grandes en Buenos Aires desde el derrocamiento de De la Rúa han sido en torno a la inseguridad. Es el tema que más preocupa a muchos de los capitalinos que exigen sentencias más duras contra el crimen violento.

Si bien la originalidad del levantamiento ciudadano de diciembre de 2001 fue precisamente esta convergencia entre clases medias y

---

<sup>227</sup> INDEC, Encuesta Permanente de Hogares Continua-Cifras correspondientes al primer semestre de 2004

<sup>228</sup> Si bien el salario mínimo subió a 450 pesos en los primeros días de septiembre, la canasta básica total se encuentra actualmente en 735 pesos. [www.clarin.com](http://www.clarin.com)

<sup>229</sup> Sergi Barbens (2004)

<sup>230</sup> *ibid*

<sup>231</sup> En el primer semestre de 2004, más de un 30% de la población del Noreste era considerada indigente, mientras que en Patagonia esta tasa rondaba el 12%. Fuente: INDEC Encuesta Permanente de Hogares Continua

<sup>232</sup> A veces más de 100 al día en todo el país

<sup>233</sup> El líder de la Corriente Clasista y Combativa fue detenido en agosto pasado

---

<sup>234</sup> Últimamente las acciones piqueteras provocaron una crisis de gabinete. Kirchner destituyó al ministro de Justicia, al Secretario de Seguridad y al jefe de la Policía Federal supuestamente por no haber cumplido con las ordenes presidenciales de detener una manifestación piquetera. ELPAIS 24-07-04

<sup>235</sup> ELPAIS 24/07/04

<sup>236</sup> Mientras tanto, el presidente se muestra más abierto al diálogo con los sindicatos que recobran fuerza tras años de silencio.

<sup>237</sup> Entrevista con Roy Hora (2003)

sectores empobrecidos, sus diferencias ya se empiezan a sentir. En este marco, la inestabilidad social que parecía haber quedado atrás puede volver a surgir.

Frente a este panorama, es probable que Kirchner siga recurriendo al clientelismo para apaciguar a las masas, sobre todo en la distribución de Planes Jefas y Jefes de Hogar. A nivel de las provincias, unos 90 mil argentinos dependen de caudillos para su subsidio de desempleo.<sup>238</sup> Es más, se dice que un 10% de dichos planes está en manos de piqueteros, que una tercera parte de los beneficiarios de este plan no reúne las condiciones de elegibilidad y que un porcentaje importante de los indigentes no tiene acceso a ello.<sup>239</sup> Pero es de esta forma que estos líderes provinciales han reafirmado su poder y que Kirchner ha logrado ganarse a los líderes piqueteros más moderados como Luis D'Elia de la Federación Tierra y Vivienda.

Así “Cuando existe este tipo de prácticas, donde el Estado es entendido como un botín a ser repartido, muchos no ven ningún sentido a organizarse y participar, sino más bien a acomodarse.”<sup>240</sup> En ese sentido existe el riesgo de que la repartición de subsidios al desempleo desincentive el trabajo. En palabras del Representante Residente del PNUD en Argentina: “¿Quién en el Chaco va a cambiar 150 pesos de un subsidio por un salario de 200 pesos trabajando ocho o diez horas diarias en condiciones muy difíciles?”<sup>241</sup> Queda por ver si Kirchner logra establecer el Estado de Derecho y cambiar ese tradicional asistencialismo peronista por políticas concretas de generación de trabajo a largo plazo.

---

<sup>238</sup> The Economist 05-06-04

<sup>239</sup> EL PAIS 02-12-03

<sup>240</sup> Orrego Larraín (2001)

<sup>241</sup> Angulo en conferencia (2003)

Por otra parte, Kirchner también tendrá que consolidar las reformas contra la corrupción, si quiere seguir ganando la confianza de su electorado y de los inversores internacionales. El presidente mismo ha denunciado que la corrupción sigue siendo una práctica muy común dentro de la misma Casa Rosada.<sup>242</sup> En la actualidad corren rumores de negocios turbios entre el Gobierno y las empresas privatizadas para lograr la firma de resoluciones.<sup>243</sup> También se acusa a la policía de estar implicada en numerosos casos de secuestros e incluso asesinatos<sup>244</sup>; mientras que en un estudio reciente del índice de percepción de corrupción, Argentina obtuvo el puesto 108 de un total de 146 puestos.<sup>245</sup>

Si el Gobierno de Kirchner no logra luchar contra las viejas prácticas prebendarias y corruptas de su partido, existe el riesgo de que no se produzca una verdadera reforma política sino más bien una continuidad de la política característica de la Argentina de los últimos años.

Mientras tanto, Kirchner quiere fomentar la apariencia de un presidente resuelto. Tras los años de indecisión política de De la Rúa, buena parte del electorado apoya al nuevo presidente por la firmeza de sus acciones más que por su ideología. En ocasiones como la primera visita del presidente a Madrid, su primera reunión con el FMI o sus supuestas declaraciones en noviembre de 2003 a la ministra española de

---

<sup>242</sup> EL PAIS, 27-11-2003

<sup>243</sup> [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 15-09-04

<sup>244</sup> Como es el caso muy mediatizado del asesinato del joven Axel Blumberg.

<sup>245</sup> El estudio de *Transparency International* (Octubre 2004) sobre percepción de la corrupción le da un 2.5 a Argentina. El nivel de mayor “limpieza” era 10 y de menor “limpieza” era 0.

Asuntos Exteriores,<sup>246</sup> ha quedado claro la importancia de los medios de comunicación en difundir la imagen de un presidente firme y decidido. Es más, algunos informes de derechos humanos denuncian que Kirchner ha intervenido en contra de periodistas en múltiples ocasiones<sup>247</sup>.

El nuevo presidente tiene antecedentes autoritarios, como gobernador de la provincia de Santa Cruz, que parece no haber dejado atrás.<sup>248</sup> En la actualidad, Kirchner ha desatado una polémica por su intento de mantener la ley de emergencia económica que delega facultades del Congreso al Ejecutivo, a pesar de que las cifras económicas oficiales no lo justifiquen.<sup>249</sup>

Mientras tanto, en los círculos intelectuales se dice que Kirchner está poco acostumbrado a dialogar y que se basa en la opinión de un círculo muy reducido.<sup>250</sup> Así en las negociaciones del Gobierno con el FMI o con las empresas privatizadas, ha sido manifiesta la tensión entre el presidente y su ministro de Economía. Cabe recordar que Roberto Lavagna fue crucial para la elección de Kirchner a la presidencia.

Desde entonces el recién destituido ministro de Justicia, Gustavo Beliz ha acusado al presidente de humillar a su

gabinete y a los servicios de inteligencia de recurrir a prácticas que “vienen de las peores épocas de violaciones a los derechos humanos.”<sup>251</sup> Queda por ver si este estilo autoritario, característico del PJ, juegue a su favor o más bien en su contra.

No obstante, el PJ tiene una base electoral fuertemente arraigada en la historia del país, que lo mantiene en el poder tras su crisis interna. Para algunos pensadores, el mundo popular argentino sigue pensando que el peronismo es la fuerza que mejor canaliza sus deseos y aspiraciones.<sup>252</sup> Cabe recordar que en las elecciones de octubre 2001, el PJ fue el único partido que logró más votos que la suma de los votos blancos y nulos. Los dos ganadores de la primera vuelta presidencial también eran peronistas.

Pero en vista de que el peronismo hasta hace poco abarcaba desde la derecha neoliberal hasta una izquierda moderada, no es de sorprender que el partido siga atrayendo votos. Así, para los radicales, el peronismo es una maquinaria de poder que fluctúa entre la derecha y la izquierda con tal de ser elegido.<sup>253</sup> Recuerdan que Kirchner apoyó las políticas neoliberales cuando fue gobernador bajo la presidencia de Menem.

El resultado de las últimas elecciones provinciales y legislativas sugiere que la crisis interna del peronismo se ha saldado con un realineamiento detrás del centro izquierdismo del nuevo presidente. Los resultados representaron un respaldo a la política de Kirchner tras menos de seis meses en el poder. Terminado el proceso electoral a

---

<sup>246</sup> Según el portavoz del presidente, Kirchner hubiera declarado: “ No voy a subir las tarifas aunque me lo pida el Rey” EL PAIS-06-06-04

<sup>247</sup> Reporteros sin Fronteras (2004)

<sup>248</sup> Según fuentes de la oposición, en el mes que siguió su toma de poder, Kirchner se dirigió directamente a la provincia de Entre Ríos para resolver un problema de impago de los sueldos a los docentes que, en un país federal, debería haberse resuelto por el Gobierno provincial. Entrevista con Gerardo Morales, Senador de la Nación- Unión Cívica Radical (2003)

<sup>249</sup> Este incidente hace recordar un episodio muy parecido bajo la presidencia de Menem. (ver capítulo 1)

<sup>250</sup> Roy Hora en conferencia (2003)

---

<sup>251</sup> [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 26/07/04

<sup>252</sup> Roy Hora en conferencia (2003)

<sup>253</sup> Conversación con Ricardo Alfonsín, Secretario de Relaciones Internacionales del Partido (2004)

mediados de diciembre 2003, el Partido Justicialista disfruta ahora de condiciones óptimas para gobernar: una cómoda mayoría en el Congreso<sup>254</sup> y el respaldo de 16 gobernadores de un total de 24.

A pesar de eso, la cruzada de Kirchner contra la impunidad lo está llevando a actuar en contra de miembros de su propio partido.<sup>255</sup> El presidente también se está arremetiendo contra la derecha peronista a la que acusa de no querer “cambiar nada”<sup>256</sup>, mientras que la orden de captura internacional contra Carlos Menem también puede verse como una afrenta a la unidad del partido.

Ahora, si bien Menem ya no representa una verdadera amenaza para Kirchner, existe el riesgo de una nueva crisis interna, provocada esta vez por Duhalde.<sup>257</sup> En vista de que Kirchner tiene el apoyo incondicional de sólo 40 de los 133 diputados peronistas<sup>258</sup>, el presidente se ha vuelto cada vez más dependiente de su predecesor y es probable que tenga que negociar para poder llevar a cabo las reformas planeadas.<sup>259</sup> Si bien los peronistas son

la única fuerza política de peso en Argentina, las nuevas tensiones que han surgido, por ejemplo, en torno a la renovación de la Ley de Coparticipación, o al nombramiento de antiguos Montoneros<sup>260</sup> para cargos secundarios del Gobierno, corren el riesgo de desestabilizar al partido, al Gobierno y de allí a la sociedad.<sup>261</sup> Kirchner también tiene el reto de resolver sus diferencias con Lavagna, que sin duda tiene intenciones de llegar él mismo a la Casa Rosada.

Mientras tanto, quedan pendiente varios retos institucionales. Repensar el federalismo argentino debe ser una prioridad del nuevo Gobierno para reducir la desigualdad cada vez creciente entre el norte y el sur del país.<sup>262</sup> El rediseño de la Ley de Coparticipación de Impuestos que Argentina se comprometió a realizar frente al FMI, es fundamental para asegurar que los fondos estén bien distribuidos a nivel nacional y no simplemente un instrumento del clientelismo. Sin embargo, como recién mencionamos, el debate en torno a dicha ley se suspendió tras generar divisiones entre los gobernadores de las provincias más pobres y el gobernador de Buenos Aires apoyado por Duhalde.<sup>263</sup> Como contrapartida, a inicios de agosto el Congreso aprobó la Ley de Responsabilidad Fiscal para limitar los gastos y el endeudamiento de las provincias. Pero ésta ha recibido duras

de Zaffaroni, preferido de Kirchner como nuevo miembro de la Corte Suprema, es probable que lo sea aun más en el futuro.

<sup>260</sup> Movimiento armado de los años setenta que tuvo sus raíces en el peronismo

<sup>261</sup> Un reportaje publicado en el Clarín Digital revela que la ciudadanía argentina ve la alianza entre Kirchner y Duhalde como central para la estabilidad del país.

<sup>262</sup> La descentralización de la educación hace que, en la actualidad, las provincias adineradas gasten dos veces más por alumno que los más pobres. (The Economist 05-06-04)

<sup>263</sup> EL PAIS 14-06-04

---

<sup>254</sup> El PJ ocupa 40 de los 70 puestos en el Senado y 134 de un total de 257 en la Cámara de Diputados Financial Times 27-11-03

<sup>255</sup> En marzo de este año, el presidente pidió al Congreso la intervención federal de los tres poderes de la provincia de Santiago del Estero, controlada desde hace 50 años por el Caudillo peronista Carlos Juárez y su esposa, la actual gobernadora, Nina Aragonés. Estos han sido acusados de violación de derechos humanos, actos de corrupción e incluso de ser implicados en el asesinato de dos mujeres

<sup>256</sup> EL PAIS 31/03/04

<sup>257</sup> Algunos como Miguel Bonasso, congresista y amigo del presidente, prevén que la facción izquierdista del PJ se escinda para crear un nuevo partido de aquí al 2007. En The Economist (05-06-04) y [www.clarin.com](http://www.clarin.com) 03-10-04

<sup>258</sup> Gerchunoff (2003)

<sup>259</sup> Si el apoyo de Duhalde en el Congreso en octubre de 2003 fue crucial para la designación

críticas por parte de la oposición y del FMI.<sup>264</sup>

Finalmente, para asegurar que las reformas mencionadas permanezcan en el tiempo y que los retos pendientes se puedan afrontar con éxito, será necesario seguir con el proceso de fortalecimiento de las instituciones y consolidar el Estado de Derecho. La finalización de la renovación del poder judicial en julio de 2004 fue sólo un primer paso para afianzar su transparencia e independencia, asegurar la impunidad de la evasión fiscal y la protección de los derechos de las personas. Ahora es de esperar que actúe como verdadero control y contribuya a sanear la relación entre Estado y ciudadano.

Fortalecer el sistema parlamentario para asegurar la continuidad de las leyes es otra medida que no sólo puede contribuir en el corto plazo a mejorar la seguridad jurídica y por lo tanto elevar los niveles de inversión,<sup>265</sup> sino que puede contribuir a la estabilidad política del país en su totalidad.

Por último, no es suficiente limpiar las instituciones de corrupción, hace falta también generar mecanismos de controles eficaces para que ésta no vuelva, además de crear los instrumentos adecuados para que las instituciones puedan actuar con eficacia.

---

<sup>264</sup> El FMI no ha quedado satisfecha con la aprobación de dicha ley ya que no incluye sanciones directas para los funcionarios que gasten más de lo previsto.

La oposición argumenta que esta ley debe ser acompañada por “una nueva ley de coparticipación federal, cambios en el régimen previsional [de pensiones], la reforma tributaria, la implementación de un ingreso social básico para desocupados y la derogación de las facultades delegadas.” La UCR estima que las presiones del FMI para aprobar esta ley han perjudicado las posibilidades de entablar un debate fructífero que culmine en propuestas adaptadas al problema argentino. Ver artículo de Leopoldo Moreau, (UCR) en el clarín digital (antes de la aprobación de la ley).

---

<sup>265</sup> Desde la crisis argentina Repsol YPF ha decidido diversificar sus inversiones lo que, en palabras de Rafael Piqueros significa “ una estrategia más adaptada a lo que ha sido la realidad de los 2 últimos años” Palabras de Rafael Piqueras, representante de Repsol YPF en conferencia (2003)

“ Las instituciones democráticas duraderas surgen de luchas repetidas, de largo plazo, en la que trabajadores, campesinos, y otra gente común han estado involucrados...las revoluciones, rebeliones y movilizaciones de masas marcan una diferencia significativa entre un país y otro con respecto al alcance de la democracia.”  
Tilly<sup>266</sup>

## Conclusión

---

### 1. Balance final

Los análisis de la crisis argentina suelen ser miradas ideológicas. La perspectiva desde la izquierda culpa al famoso “neoliberalismo” impuesto por las instituciones financieras internacionales de todos los males. La perspectiva desde los seguidores del Fondo Monetario Internacional es que Argentina debería haber seguido una política fiscal más estricta. La realidad, como muchas veces, es más compleja y se encuentra a medio camino entre ambas perspectivas. Los factores que llevaron a la crisis argentina desatada en diciembre de 2001 son tanto internos como externos.

#### a) Debilidad institucional

La crisis argentina es más política que económica. Tiene raíces institucionales que se remontan hasta la primera mitad del siglo veinte. Debilidad institucional y falta de legitimidad son dos rasgos históricos en Argentina, que son reflejo, en parte, de un fenómeno cultural.

Estos problemas institucionales fueron profundizados bajo el decenio en que Carlos Menem ocupó el poder. El nuevo presidente fomentó un estilo de Gobierno que potenciaba el Ejecutivo, mientras debilitaba a los otros dos poderes, asegurando así una falta de control sobre las acciones del primero.

Este estilo de Gobierno es fundamental a la hora de explicar el fracaso de las

políticas de liberalización económica y financiera recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, que se implementaron para remediar una situación fiscal deplorable. La debilidad institucional permitió que la implementación de dichas reformas, conocidas como el Consenso de Washington, se hiciera a ultranza, en un espacio muy reducido de tiempo, con una mínima oposición. Este vacío institucional fue aprovechado en particular por las grandes empresas privadas de capital extranjero. La falta de regulación de dichas reformas tendría unos efectos económicos, sociales y morales devastadores.

En paralelo al Consenso de Washington, se introdujo un nuevo sistema monetario: la Convertibilidad, una creación de Domingo Cavallo. Si bien ésta no fue explícitamente aconsejada por el Fondo Monetario, el FMI terminaría apoyándola junto con el modelo económico y financiero en su totalidad, por medio de una política de préstamos generosa y alabanzas a la política económica de un Gobierno corrupto e imprudente. El FMI envió así una falsa señal de mercado a los inversores, generando una confianza excesiva. Mientras tanto, la debilidad institucional, combinada con otros factores externos, aseguró que las condiciones para un sano mantenimiento de la Convertibilidad, en particular una sólida política fiscal, no

---

<sup>266</sup> Tilly (1997) citado en Auyero (2002)

se lograrán. Efectivamente, Argentina no generaba ahorro interno y dependía de inversiones y créditos extranjeros.

Así, Menem no aprovechó su idilio con los mercados internacionales para atacar las raíces del problema en la balanza de pagos: la desconfianza en la moneda y banca nacional, la falta de recaudación tributaria, el clientelismo, la mala administración de fondos, junto con altos niveles de corrupción y un obsoleto sistema de repartición de recursos entre Estado federal y provincias. De esta manera, el presidente terminó perpetuando la tradición histórica de la deuda y del déficit. Por otra parte, dejó la sensación de que las políticas de los noventa habían sido inútiles porque incrementaron los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad, escondida por una falsa sensación de bienestar, que se desplomaría definitivamente con la devaluación.

A pesar de todo, Menem supo maniobrar hábilmente para conservar su legitimidad a lo largo de su presidencia, gracias al mantenimiento del régimen de Convertibilidad que facilitaba el acceso a créditos personales y generaba una cultura consumista propia del neoliberalismo, pero que representaba sobretudo una garantía de estabilidad ante la hiperinflación de años anteriores. Al mismo tiempo, Menem creó alianzas con sectores estratégicos y mantuvo un discurso populista que alimentaba el clientelismo y la frivolidad política. Logró de esta manera su reelección en 1995 a pesar del conocimiento del electorado de altos niveles de corrupción en el Gobierno.

Pero, cuando el modelo económico sostenido por Menem durante los noventa y perpetuado por De la Rúa se derrumbó definitivamente en diciembre de 2001, la institucionalidad y la

legitimidad del Estado se desplomaron con ella. La crisis argentina es por lo tanto una crisis de confianza en el Estado.

#### **b) Falta de legitimidad del Estado y su reconstrucción aparente**

Así, la debilidad institucional, característica histórica de la vida política argentina, acentuada por Menem, produjo una situación explosiva al juntarse con la política económica y financiera de los años noventa. Si bien la debilidad institucional condujo a esta deslegitimación del Estado, el papel del FMI no es menos comprometedor. Presionó a favor de la aplicación del Consenso y apoyó implícitamente el mantenimiento de la Convertibilidad, sin advertir del desequilibrio en la balanza de pagos, mientras la situación económica y social se degradaba.

Frente a un contexto en declive, que culminó en el anuncio del *corralito* financiero, los ciudadanos argentinos salieron a la calle para exigir una renovación de la clase política y dirigente. El lanzamiento de la consigna “Que se vayan todos!” precipitó la caída del presidente De la Rúa. Dicha deslegitimación estatal se manifestó por medio del fortalecimiento de antiguos grupos sociales y la formación de nuevos organismos paralelos a los partidos políticos, ellos mismos cada vez más divididos. Este nihilismo absoluto reflejaba una profunda crisis de valores en la sociedad. De allí que la debilidad institucional, la falta de legitimidad del Estado y el malestar social se mantuvieron en una suerte de círculo vicioso.

Pero cerca de tres años tras el estallido social, la situación parece haber dado una vuelta de tuerca, inimaginable hasta hace poco. La llegada del peronista Néstor Kirchner al poder en mayo de

2003 parece haber rápidamente reconstruido la confianza en el Estado por medio de una política opuesta a la de su rival Carlos Menem. Empezó saldando deudas con el pasado por medio de una lucha contra la impunidad y la defensa de los derechos humanos. Siguió con una postura firme frente al mundo de la inversión extranjera que exige un aumento de las tarifas congeladas desde enero de 2002 y frente a los acreedores, sea el FMI o los tenedores de bonos privados. Dicha postura, junto con la devaluación del peso parece haber servido para relanzar la economía argentina.

Si bien Kirchner ha surgido para ocupar el espacio anti-menemista que pedía la mayoría de la ciudadanía argentina, varios elementos amenazan con interrumpir su luna de miel política. Si la sociedad se ha tranquilizado desde el “¡Que se vayan todos!” es posible que sea simplemente por la necesidad de creer en alguien. No hay que olvidar que muchos de los antiguos gobernadores, diputados, intendentes han sido reelegidos a finales del 2003, lo cual sugiere que el cambio producido no es tan profundo como se esperaba.

Kirchner tendrá que maniobrar para mantener su apariencia de hombre resuelto sin perpetuar la tradición autoritaria peronista, además de aumentar la presión fiscal y recuperar la confianza exterior de los inversores sin perder su base electoral. También queda pendiente la resolución un tema particularmente espinoso: la renegociación de la deuda externa con los acreedores privados. Kirchner también tendrá que agilizar su poder de negociación, sea con los piqueteros o con los peronistas opositores además de resolver sus diferencias con Duhalde y Lavagna. Por fin, y no es poco, tendrá que elaborar políticas concretas de lucha contra la pobreza para asegurar un

verdadero futuro a su país sin perpetuar las políticas prebendarias de siempre. La complejidad de la situación requerirá tiempo para resolverse. La pregunta es si la población argentina tendrá la paciencia de esperar.

De la resolución de tales conflictos depende, en gran parte, el futuro del presidente, y más aún, él de los argentinos. El año 2005 será una prueba de gobernabilidad para Kirchner. Es la ocasión o nunca de renovar la democracia argentina y que sirva de ejemplo para el resto de América Latina. El país se encuentra actualmente en una “montaña rusa”:<sup>267</sup> si bien está saliendo del abismo, Kirchner necesita encontrar el equilibrio satisfactorio entre múltiples actores para asegurar el futuro de su país. Mientras tanto, la relación entre Estado y sociedad sigue siendo frágil.

## 2. Lecciones

### a) El fracaso de la arquitectura financiera internacional

Esta investigación ha demostrado los fallos de la arquitectura financiera internacional, en particular el peligro de la implementación del Consenso de Washington en un marco de debilidad institucional y sin políticas públicas adecuadas para contrarrestar los desequilibrios sociales que engendra.

Si bien el fracaso del neoliberalismo no es una idea nueva, América Latina carece de una alternativa propia. De hecho el continente no ha tenido una estrategia de desarrollo desde la era de Raúl Prebisch. El *Consenso de Buenos Aires* firmado en octubre de 2003 entre los Presidentes Lula y Kirchner es un intento para ello. El pacto propone la profundización de la democracia, una mayor participación de la sociedad civil y una integración regional comercial,

---

<sup>267</sup> Expresión empleada por Ricardo Rouvier en conferencia (2003)

además de política, en el marco del Mercosur.

El bloque sudamericano esperaba concretar un acuerdo preferencial de libre comercio con la Unión Europea antes de octubre de 2004. Pero convencer a Europa de que abra sus barreras comerciales agrícolas es un reto inmenso.

También es posible que la debilidad institucional en ambos países trabe el funcionamiento de la integración política. El futuro determinará si los dos grandes de América del Sur serán capaces de unirse para llevar a cabo este plan de integración y afianzar su voz en los mercados globales.

Mientras tanto, en la última asamblea anual del Banco Interamericano de Desarrollo celebrada en marzo pasado, los presidentes de Brasil y Argentina abogaron por la liberalización de las reglas de contabilidad en el seno del FMI.<sup>268</sup> Dicha propuesta daría un margen de maniobra a las economías fuertemente endeudadas. Queda por ver si logran convencer a la institución internacional, ahora encabezada por Rodrigo Rato, de la validez de su propuesta.

### **b) El reto institucional<sup>269</sup>**

La crisis argentina ha subrayado como la debilidad institucional, la falta de legitimidad del Estado y el malestar social se han mantenido en una suerte de círculo vicioso. También ha

---

<sup>268</sup> Propusieron que los gastos de infraestructura ya no sean contabilizados como gastos primarios y que se rebajen las exigencias a la hora de calcular el superávit fiscal primario.-El PAIS (31-03-04)

<sup>269</sup> Según un informe sobre calidad institucional del Foro Económico Mundial citado por Emilio Cardenas, ex embajador de Argentina en la ONU (en conferencia diciembre 2003) Argentina ocupa el lugar 88, muy por debajo de Chile (19), México (50) y Brasil (53)

demostrado que es irrelevante el partido que gobierne si las reglas de juego son malas o si el nuevo gobernante no es capaz de cambiarlas. La debilidad institucional va entonces más allá de la política, o del partido en el poder. En la actualidad ésta sigue siendo el denominador común de muchos de los problemas argentinos y, sin duda, el mayor reto de Kirchner.

Es más, el argumento en contra del neoliberalismo sólo tiene sentido si se produce una verdadera reforma del Estado. La intervención estatal sólo será exitosa en un marco institucional fuerte. Con un Estado en crisis y una sociedad rebelde, es más probable que los planes de desarrollo nacionales se impongan desde el extranjero. El fortalecimiento de las instituciones es también necesario para mejorar la calidad de la democracia, reducir los niveles de pobreza y por consiguiente asegurar el bienestar de los ciudadanos argentinos.

De momento, Kirchner sigue disfrutando de un fuerte apoyo ciudadano. Pero existe el riesgo de que esta reconstrucción tan rápida de la legitimidad sea engañosa si no se tocan los problemas estructurales del Estado argentino. El reto de luchar contra prácticas imbricadas históricamente en la sociedad es inmenso. Es más, si bien el menemismo se caracterizó por el reparto desigual del poder entre las instituciones, la amenaza del autoritarismo sigue vigente con Kirchner. Mientras tanto, las rivalidades internas del partido también amenazan con desestabilizar el Gobierno y la sociedad.

### **c) Acercar la política a la sociedad**

Este estudio ha destacado la necesidad de vincular la sociedad a las instituciones. La sociedad civil puede ayudar al Estado a fomentar una cultura tributaria y hasta política adecuada. Con

este fin y con vistas a evitar futuras tensiones, el Estado debe dialogar con ella, fomentando una verdadera participación ciudadana en lugar del clientelismo político. La sociedad civil tiene, de hecho, un enorme potencial reflejado en la existencia de más de cien mil organizaciones con cuatro millones de voluntarios a nivel nacional.

Por otra parte, para que la reconstrucción de la relación entre Estado y sociedad sea viable, la sociedad civil argentina debe fortalecerse, organizarse e incrementar su transparencia. También es conveniente que resuelva sus contradicciones internas puestas de manifiesto durante la última crisis, que quizás reflejaron un miedo al verdadero cambio. Esto podría implicar la creación de un marco adecuado para la formación de nuevas fuerzas políticas.

Mientras tanto, el Partido Justicialista parece determinado en seguir siendo la fuerza dominante del país, realineándose detrás de Kirchner, mientras que una UCR debilitada se reconstruye al nivel provincial. Frente a este panorama, será necesario regenerar el sistema de partidos existente para asegurar el nacimiento de una nueva clase dirigente, por difícil que esto sea.

#### **d) Debilidad institucional y cooperación internacional**

El análisis de la debilidad institucional sirve para destacar los problemas de fondo que padece la Argentina actual. A la hora de diseñar políticas de cooperación internacional es imprescindible saber diferenciar entre los problemas institucionales y los administrativos para poder ofrecer una asistencia eficaz.

Algunos académicos advierten que la cooperación internacional ha invertido

mucho en fortalecer la sociedad civil argentina, lo cual ha mejorado su capacidad para expresar públicamente la existencia de problemas. Pero esta concienciación de la sociedad ha generado más frustración que la capacidad fáctica de solventar esos problemas.<sup>270</sup>

Así, la crisis argentina ha sido una crisis integral donde la economía, la política y la sociedad han estado intrínsecamente imbricados. La debilidad institucional, una mala arquitectura financiera internacional y la falta de legitimidad del Estado causaron estragos en un país de múltiples recursos naturales e humanos. Si bien es de esperar que los peores momentos hayan quedado atrás, un 42.7 % de la población sigue en la pobreza mientras que un 14.5 % por lo menos está sin trabajo. El fortalecimiento de las instituciones puede bien ser uno de los mayores requisitos para asegurar que las reformas hechas en los últimos meses se mantengan en el tiempo y ante todo para garantizar el futuro de los argentinos. Pero tales reformas requieren la voluntad, por parte del Estado y de los ciudadanos, de regenerar su relación.

**“ El argentino medio actual tiene esperanza pero no ha desaparecido la angustia porque no han desaparecido los problemas estructurales.”<sup>271</sup>**

<sup>270</sup> Sergio Berenztein, experto en debilidad institucional en conferencia (2003)

<sup>271</sup> Ricardo Rouvier en conferencia (2003)

## Bibliografía

---

- Amnistía Internacional, Ahora que es la hora de saber, *Informe 2002*, Londres.
- Auyero, Javier, “La Protesta, Retratos de la Beligerancia popular en la Argentina Democrática,” Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires, 2002
- Barbens, Sergi, Argentina se recupera? Desigualdad creciente en *Revista Internacional de Gobernabilidad para el Desarrollo Humano* n5- 18/05/2004
- Basualdo, Eduardo, “Entre la dolarización y la devaluación: la crisis de la Convertibilidad en Argentina” en *ICONOS 13- Revista de FLACSO- Sede Ecuador*. Num 13, Marzo de 2002
- Basualdo, E.M. y Azpiazu, D, “El proceso de privatización en la Argentina”- Area de Economía y Tecnología de la FLACSO, Buenos Aires, Abril de 2002
- Briscoe, Ivan: “Argentina: how politicians survive while people starve” (17/04/2003) [www.opendemocracy.net/themes/article](http://www.opendemocracy.net/themes/article)
- Chudnovsky Daniel y López Andres, “Las estrategias de las empresas transnacionales en Argentina y Brasil” en *Alternativas Sur*. Vol I, (2002), n 2, pp95/135
- CEPAL, “El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades, Desafíos (Síntesis)” Santiago de Chile 1998
- CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002 ([www.eclac.cl](http://www.eclac.cl))
- Corrales, Javier, “The politics of Argentina’s Meltdown,” *World Policy Journal*, Volume XIX, n 3, Fall 2002.
- CTA (Mesa de Coyuntura del Instituto de Estudios y Formación) y FLACSO (Área de Economía y Tecnología) y el interbloque alternativa, “Resumen de prensa del informe sobre privatizaciones,” Junio 2002, Buenos Aires
- De Beaufort Wijnholds, J.Onno, “ The Argentine drama: A view from the IMF Board” in *The crisis that was not prevented*, edited by Jan Joost Teunissen and Age Akkerman (The Hague: Forum on Debt and Development, 2003) pp101-119
- De la Torre, Carlos, “Redentores populistas en el Neoliberalismo: nuevos y viejos populismos latinoamericanos” en *Revista Española de Ciencia Política* Num 4. Abril 2001, pp171-196
- Falleti, Tulia G. y Sislian, Fabián E., “Dominación Política, Redes Familiares y Clientelismo”, Grupo Editor Universitario, Buenos Aires,1997
- Fanelli, Jose Maria: “Growth, Instability and the Crisis of Convertibility in Argentina” in *The crisis that was not prevented*, edited by Jan Joost Teunissen and Age Akkerman (The Hague: Forum on Debt and Development, 2003) pp32-67
- Fara, Carlos Alberto, “Argentina: del Voto Cautivo a la Desregulación del Electorado” En *Revista de la Universidad del Salvador*, Signos universitarios- Identidad y Futuro 1, Año xvi num 32, jul-dic 1997
- Fazio, Horacio y Álvarez, Carlos, “La política en discusión”, Manantial, Buenos Aires, 2002

- Ferrer, Christian, “Vaca flaca y Minotauro” en *Nueva Sociedad* 179 (p163-167)
- Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo “The Multiple Roles of Privatization in Argentina” en *Institutional Design in New Democracies- Eastern Europe and Latin America*, Editado por Arend Lijphart y Carlos H. Waisman., Westview Press- Oxford. Uk, 1996 ( pp219-233)
- Gabetta Carlos, “La debacle de Argentina,” Icaria, Barcelona, 2002
- Gamallo Gustavo, Argentina, “Cuando el uno a uno no es empate,” en *Iconos 13- Revista de FLACSO- Sede Ecuador-Num 13- Marzo de 2002*
- Gerchunoff, Pablo: “El futuro del presidente Kirchner”, (ARI N.151/2003) Fundación Real Instituto el Cano, Madrid, 2003
- Gerchunoff, Pablo y Torre, Juan Carlos: “La política de liberalización económica en la administración de Menem” en *Desarrollo Económico*, vol.36. N.143 (octubre-diciembre 1996), Buenos Aires, Instituto De Desarrollo Económico y Social
- Gibson, Edward. L: “The populist Road to Market Reform- Policy and electoral coalitions in Mexico and Argentina” en *World Politics* 49, Abril 1997, (pp339-370)
- Guadagni, Alieto Aldo: “El fin de una ilusión: la crisis argentina de 2002” en *Revista de Occidente* n.251-abril 2002, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid (pp53-76)
- Iazzetta, Osvaldo M., Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello en *Desarrollo Económico*, vol 37, n146 (julio-sept 1997)
- Independent Evaluation Office (IEO), “The Role of the IMF in Argentina, 1991-1992- Draft Issues Paper for an Evaluation by the IEO”, Junio 2003, en [www.imf.org/ieo](http://www.imf.org/ieo)
- Jozami Angel, “Argentina, La destrucción de una nación”, Grupo Editorial Random House Mondadori, Barcelona, 2003
- Kulfas, Matías, “Las inversiones españolas en América Latina” en *Alternativas Sur*, Vol 1, (2002) n 2, (pp137-162)
- Latinobarometro, Informe 2002, [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Lischinsky, Bernardo, “The puzzle of Argentina’s Debt Problem: Virtual Dollar Creation?” en *The crisis that was not prevented*, editado por Jan Joost Teunissen y Age Akkerman (The Hague: Forum on Debt and Development), enero 2003 (pp81-100) [www.fondad.org](http://www.fondad.org)
- Llanos, Mariana, El presidente, el congreso y la política de privatizaciones en Argentina (1989-1997) en *Desarrollo Económico*, vol38. N. 151 (octubre-diciembre de 1998), Buenos Aires, Instituto De Desarrollo Económico y Social
- Maris Ageitos, Stella, “Historia de la Impunidad- De las actas de Videla a los indultos de Menem”, 2002, Adriana Hidalgo editora S.A, Buenos Aires
- Medina,G., “Argentina: la crisis permanente”, *Política Exterior*, Vol. XV, num83, sept-oct 2001
- Murillo, M. V., “Tango de un desencanto anunciado” en *Foreign Affairs en español-Vol2. Num2. Verano 2002-* (pp98-109)

Murillo, V. M, “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina” en *Desarrollo Económico*, vol 40, N. 158 (julio-septiembre de 2000) Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires

Murillo, V. M, “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem” en *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, vol 37, N. 147 oct-diciembre 1997 (pp419-446)

Mussa, Michael, 2002, “ Argentina and the Fund: From triumph to tragedy,” *Policy Analyses in International Economics* N.67, Washington: Institute for International Economics. [www.iie.com/publications](http://www.iie.com/publications)

Negretto, Gabriel, N, “Negociando los poderes del presidente: reforma y cambio constitucional en la Argentina” en *Desarrollo Económico*, vol 41 N. 163 (octubre-diciembre de 2001), Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social

Novaro, Marcos y Palermo Vicente, “Luces y sombras en la democracia argentina. Las instituciones después de Menem” en Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología* vol 59, num 3, jul-sept, 1997, pp239-274

Ocampo, Jose Antonio, “The Mistaken Assumptions of the IMF” in *The crisis that was not prevented*, editado por Jan Joost Teunissen y Age Akkerman (The Hague: Forum on Debt and Development, 2003) pp22-31

O Donnell, Guillermo: “Otra institucionalización”, Versión revisada del trabajo presentado en la conferencia “Consolidating Third Wave Democracies: Trends and Challenges” organizada por el National Research Institute y el International Forum for Democratic Studies, Taipei 26-30 de agosto de 1995. (1996) (pp5-27)

Orrego Larraín, Claudio, “Gobernabilidad y lucha contra la corrupción” en Carrillo Florez, Fernando (Editor) *Democracia en déficit: Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*- BID. Washington DC, 2001

Palermo Vicente y Novaro Marcos, “Política y Poder en el Gobierno de Menem,” 1996, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires

Pereyra Daniel, “Argentina Rebelde- Crónicas y enseñanzas de la revuelta social”, El Viejo Topo, España, 2003

Peruzzotti, Enrique: “Menemismo y reforma: Revisando el modelo de democracia delegativa” en *Lua Nova* num. 45-1998, Revista de Cultura y Política- Centro de Estudios de Cultura Contemporánea

PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002, Aportes para el desarrollo humano- Argentina 2002, Argentina, Noviembre 2002

Raimundi, Carlos y Tilli, Mariano, “El federalismo fiscal y la coparticipación de impuestos. Propuestas para una nueva ley de coparticipación federal,” Informe del Centro de Estudios Nuevo Milenio. *Cuaderno de Política Fiscal* n2..(1996) [www.nuevomilenio.org](http://www.nuevomilenio.org)

Reporteros Sin Fronteras, Argentina, *Informe anual 2004* en [www.rsf.org](http://www.rsf.org)

Rock, David, “Arruinar Argentina” en *New Left Review* Num 17, Nov/Dic 2002 (pp53-85)

Rodrik, Dani: “ Argentina: a case of globalisation gone too far or not far enough?” in *The crisis that was not prevented*, editado por Jan Joost Teunissen and Age Akkerman (The Hague: Forum on Debt and Development, 2003) (pp15-21)

Rozenwurcel, Guillermo y Bleger, Leonardo: “El sistema bancario argentino en los noventa: de la profundización financiera a la crisis sistémica” en *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) vol 37-n 146 julio- sept 1997 (pp163-193)

Jose Seoane: “La debacle neoliberal. Protesta social y crisis política en Argentina” en *Iconos 13*, Revista de FLACSO- Sede Ecuador. Num 13, Marzo de 2002

Serrafero, Mario D.: “Argentina: rebelión en el granero del mundo” en *Revista de Occidente* n. 251- abril 2002, Fundación José Ortega y Gasset, Madrid

Sidicaro, Ricardo, “La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina” (1989/2001), Buenos Aires, Eudeba, 2003

Spiller, Pablo T., y Tommasi, Mariano, “El funcionamiento de las instituciones políticas y las políticas públicas en la Argentina: una aproximación desde la nueva economía institucional.” En *Desarrollo Económico- Revista de Ciencias Sociales*, vol 40, N.159, (octubre-diciembre 2000) (pp425-464), Buenos Aires

Stiglitz, Joseph. E., *El malestar en la globalización*, Taurus- Santillana Ediciones generales S.L., Madrid 2002

Tedesco, Laura, “ Argentina’s Turmoil: The Politics of Informality and the Roots of Economic Meltdown,” en *Cambridge Review of International Affairs*, Vol 15, Num 3, 2002

Teunissen Jan Joost and Akkerman Age (eds), *The crisis that was not prevented*, (The Hague: Forum on Debt and Development, 2003)

Torre, Juan Carlos, “ El proceso político de las reformas económicas en América Latina”, 1998, Editorial Paidós SAICF, Buenos Aires

Torre y Pablo Gerchunoff, “ la Política de Liberalización Económica en la Administración de Menem” en *Desarrollo Económico*, Vol 36 n 143 (octubre-diciembre 1996), Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social

Torre, Juan Carlos, “Los Huérfanos de la Política de Partidos- Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria” en *Desarrollo Económico* (2002?) Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires

Transparencia Internacional, Informe 2003 ([www.transparency.org](http://www.transparency.org))

Waisman, Carlos H.: “El default argentino: sus causas institucionales” en *Política y gobierno* Vol X Num 1, México- Primer Semestre de 2003, ( pp 219-230)

Waisman, Carlos H, Argentina, “Capitalism and Democracy” en L. Diamond, S. Hartlyn, J Lint (eds), *Democracy in Developing Countries*. Boulder, Londres, 1999 (pp71-129)

Waisman, Carlos H: “Reversal of Development in Argentina. Postwar counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences.” Princeton University Press, Princeton, New Jersey 1987

Williamson, Edwin, “The Penguin History of Latin America”, Penguin Books, London, 1992

Williamson, John (1990), *Latin American Adjustment, How much has happened?*, Washington, Institute for International Economics

Wucker, Michele, "Searching for Argentina's Silver Lining" en *World Policy Journal* Volume XIX no 4, Winter 2002-2003

### **Periódicos y Revistas**

El País

Página 12

El Clarín

La Nación

Buenos Aires Herald

The Economist [en particular "A survey of Argentina" en The Economist (05-06-04)]

Financial Times

### **Seminarios y Conferencias**

*Instituto Ortega y Gasset*: Presentación del libro de Angel Jozami: "Argentina- La destrucción de una nación," Madrid, abril 2003

*Fundación Pablo Iglesias*: Seminario "Política y Sociedad en Argentina y España" con miembros de la Unión Cívica Radical, Madrid, 29 septiembre-3 octubre, 2003

*Casa de América*: Conferencia "La crisis argentina de 2001 en perspectiva histórica"- Hora Roy, Historiador, Universidad Nacional de Quilmes, Madrid, 30 de octubre 2003

*Institut Internacional de Governabilitat*: Conferencia Internacional " Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales", Barcelona, 27-29 de noviembre, 2003 (Conferencias de Carmelo Angulo, Ricardo Rouvier y Sergio Berenztein entre otros)

*Real Instituto El Cano*, Seminario "La seguridad jurídica y las inversiones extranjeras en América Latina- El caso argentino", Madrid, 11 y 12 de diciembre de 2003 (Conferencias de Domingo Cavallo, Daniel Sabsay, Jorge R. Vanossi, Ricardo López Murphy, Leonardo Madcur, Emilio Cardenas, Rafael Piqueras, José Luis Escrivá y Eduardo Arbizu, entre otros)

### **Entrevistas personales con:**

Aldo Ostropolsky: Ex Diputado Nacional por Mendoza y Ex Ministro de Hacienda de Mendoza (Unión Cívica Radical) (04-10-2003)

Gerardo Morales: Secretario Nacional del Partido y Senador Nacional por Jujuy (Unión Cívica Radical) (03-10-2003)

Roy Hora: Historiador, Universidad Nacional de Quilmes (01-11-2003)

### **Conversaciones informales con (entre otros):**

Ricardo Alfonsín: Secretario de Relaciones Internacionales de la UCR

Juan Minguez: Vicepresidente Segundo de la UCR y Diputado Nacional por San Juan

Cristina Calvo (Coordinadora Institucional de Cáritas Argentina)

Daniela Challu (Trabajadora social argentina)

Carlos Iriart (Periodista argentino)