

Argentina

Un largo y tortuoso primer año

Antonio Camou

El artículo analiza los actuales desafíos políticos y económicos del gobierno argentino después de su primer año de gestión. Hay tres grupos de problemas: las restricciones estructurales internas, de raíz socioeconómica; las restricciones externas, relacionadas con la evolución de la economía mundial; y el problema político, la recreación de un centro de poder con suficiente capacidad para adelantar un curso de políticas públicas orientadas al desarrollo económico, la modernización del Estado y la sutura de la brecha social.

El hipotético aviso podría decir más o menos así: «País relativamente emergente, con casi 30 meses de recesión a sus espaldas, problemas estructurales de competitividad, riesgoso para la inversión productiva, deuda externa asfixiante, altos niveles de corrupción, ineficiencia estatal, fuerte conflictividad social y 16% de desempleo, busca desesperadamente *conducción política* capaz de sacarlo del estancamiento. Presentarse en la República Argentina, al sur del continente americano, en horario de oficina pública. Un poco de honestidad y respeto irrestricto a las reglas de juego democrático son requisitos excluyentes. Caudillos populistas de toda laya y militaroides pseudoiluminados abstenerse». Exageraciones aparte, el aviso pone de manifiesto algunos de los principales nudos problemáticos de la situación argentina actual. En buena medida, esas dificultades se agravaron durante los primeros 12 meses del gobierno aliancista de Fernando de la Rúa, aunque no empezaron con él, y constituyen las principales asignaturas pendientes para el año 2001 que comienza –electoral para colmo de males.

Dicho de manera esquemática, hay tres grupos de problemas que nos tienen a mal traer desde hace bastante tiempo (y que no se van a resolver de la mañana a la tarde): en primer lugar, el conjunto de *restricciones estructurales internas*, de raíz socioeconómica, que incluye desde lejanos rezagos producti-

ANTONIO CAMOU: sociólogo argentino; profesor del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata; director de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús. @: <acamou@unla.edu.ar>

Palabras clave: situación política, procesos políticos, De la Rúa, Argentina.

vos hasta las propias condiciones de funcionamiento del modelo económico vigente; en segundo término, tenemos las *restricciones externas*, desde el servicio de la deuda (que en rigor se ha convertido en «deuda pública») hasta las condiciones de la economía mundial, que han sido francamente desfavorables en los últimos años; y finalmente, mas no en último lugar, el *problema político*, es decir, la recreación de un centro de poder con suficiente capacidad como para llevar adelante un curso consistente de políticas públicas orientadas al desarrollo económico, la modernización del Estado y la sutura de la brecha social. Se dice facilísimo, pero sortear estos entuertos nos va a costar un futuro entero, y posiblemente la mitad del otro.

Pero empecemos por el principio, y recorramos brevemente el camino que nos trajo hasta aquí.

De la Rúa y Alvarez: matrimonio por conveniencia

Las elecciones del 24 de octubre de 1999 consagraron, aunque sin la espectacular diferencia que preanunciaba la mayoría de las encuestas, la fórmula integrada por Fernando de la Rúa y Carlos «Chacho» Alvarez, quienes asumieron el Poder Ejecutivo el 10 de diciembre siguiente. La Alianza de la que fueron candidatos, una coalición político-electoral formada por el centenario Partido Radical (UCR) y las jóvenes y un tanto heterogéneas huestes del Frepaso (centroizquierda), ganó las elecciones presidenciales después de una década de hegemonía menemista (1989-1999). Para ese entonces, los tres grupos de problemas señalados más arriba ya estaban planteados, y algunos de ellos con particular agudeza.

Por el lado de las restricciones externas conviene recordar que, después de algunos años especialmente favorables, sobre todo en lo que hace al flujo positivo de capitales, la situación comenzó a tomar —en los últimos años del gobierno de Menem— un sesgo claramente negativo. La caída generalizada de precios de los principales productos argentinos de exportación, la subida de las tasas de interés norteamericanas con la consiguiente apreciación del dólar, la caída del euro, la retracción de capitales hacia la región y la devaluación brasileña, entre otros males, compusieron una de las peores combinaciones externas que se pudieran concebir.

Del lado interno las cosas no iban mucho mejor. Después de agitar cierto perfil «anti-modelo», la Alianza se comprometió, finalmente, a mantener los postulados centrales de las políticas económicas menemistas. Estas líneas maestras incluían cinco cuestiones básicas: la ley de convertibilidad (es decir, patrón de convertibilidad más paridad 1 a 1 con el dólar; las dos cosas juntas), las privatizaciones, el «equilibrio» fiscal (hay una ley que lo respalda), la apertura comercial y el Mercosur. Este es el entramado básico del «modelo económico» argentino, que sobreimpreso a las condiciones estructurales básicas de nuestra economía, resulta responsable de las escasas bendiciones de nuestra posible fortuna, y de buena parte de las desgracias que padecemos.

Sería largo entrar en detalle, así es que voy a decirlo a vuelo de pájaro: a) de aquí al mediano plazo, salir de este modelo es peor que quedarse en él, por lo tanto, y más allá de si nos gusta o nos deja de gustar, aquellas líneas maestras son el *único* horizonte realista de toda política económica viable en el país; b) con este modelo –y bajo ciertas condiciones internacionales y de política interna– la Argentina logró estabilidad, crecimiento y una moderada generación de empleo genuino; c) el modelo es fuertemente concentrador del ingreso y propenso a la desigualdad, pero no es la ley de gravedad: admite *correctivos* estatales que lo hagan más equitativo (y puede, debe, ser corregido en tal sentido); d) obliga a «cerrar la brecha fiscal» con firmeza y su principal motor de crecimiento es, en primera instancia, la entrada de capitales externos de inversión (sus otros motores son las exportaciones y el consumo, en ese riguroso orden). Y aquí tocamos un punto clave. Un Estado fiscalmente quebrado (y en permanente déficit operativo), un sector productivo heterogéneo y de desempeño mediocre, y una sociedad con un bajo nivel de ahorro interno, dependen, de manera dramática, de nuestra capacidad para generar confianza y oportunidades de negocios orientadas a captar capitales externos (o ganar mercados externos). Puestas las cosas en estos tristes términos, y sea cual fuere nuestra opinión sobre la marcha de la economía en el mundo, sobre la orientación que está tomando el capitalismo transnacional, o incluso sobre el sentido de la existencia del ser humano en la Tierra, bajar el «riesgo país» primero, y alcanzar más adelante el «grado de inversión» se nos aparece como una verdadera política de Estado entre todas las fuerzas sociopolíticas mayoritarias. Y esto nos lleva directamente a la naturaleza política de nuestros males. O mejor dicho, nos obliga a considerar la única variable que podemos modificar internamente a voluntad, bajo el supuesto de que para enfrentar ese cerrado conjunto de restricciones se necesita mucha, y buena, política. Más específicamente, se requiere una alta dosis de *conducción política*, es decir, de capacidad para generar un polo de poder –con apoyo de una coalición social amplia– capaz de llevar adelante cursos de acción consistentes orientados a alcanzar objetivos nacionales estratégicos. Y esto no supone desbarrancarse tras los oropeles de algún liderazgo mesiánico; se trata, más bien, de un esquema de poder –al estilo chileno– capaz de ofrecer previsibilidad política y consistencia decisional.

Lamentablemente estamos lejos de eso. Se ha dicho muchas veces y no en vano: la Argentina es una sociedad de actores dispersos, anclados en una constelación estructural de intereses, valores y visiones antagónicas, con el poder suficiente para vetar las iniciativas de los otros pero sin la capacidad necesaria para hegemonizar una orientación propia. Este diagnóstico se vio parcialmente desmentido durante el primer gobierno de Menem, pero las condiciones que hicieron posible las reformas de «primera generación» casi fueron una excepción y ahora hemos vuelto a la regla.

Para no empezar el relato con el neolítico superior, debe decirse que la Argentina carece de una conducción política en sentido estricto desde 1995-1996, cuando comenzó a encadenarse una serie de hechos cuyas consecuen-

cias todavía padecemos: empezó a desgajarse la trabajosa alianza de centro-derecha que encarnaban Menem y Domingo Cavallo; el entonces presidente decidió apostar todas sus fichas al delirio reeleccionista que puso al borde del abismo la continuidad institucional; el Gobierno perdió todo impulso para continuar con las importantes reformas estructurales pendientes (incluyendo la corrección de algunas políticas erradas del primer periodo); el peronismo empezó a fragmentarse en sectores que apostaban a liderazgos dispares y a restarle colaboración a las desvaídas iniciativas del Ejecutivo; y la heterogénea oposición política comenzó a unirse electoralmente y a liderar una creciente protesta social «contra el modelo» (un modelo que, una vez en el poder, comenzarían a defender a medias tintas). En resumidas cuentas, podríamos decir que el segundo gobierno de Menem se agotó –desde el punto de vista económico– en dos cuestiones: mantener el esquema heredado de Cavallo, pero en «piloto automático», y agregarle la red de salvataje bancario (que no fue un logro menor pero que en todo caso fue insuficiente). Para un país con fuertes rezagos productivos y serias limitaciones estructurales, que además, y para nuestra desgracia, le tocó enfrentar una situación internacional especialmente adversa, los logros del segundo gobierno menemista se parecieron mucho a la larga pérdida de un tiempo precioso. En eso estábamos cuando en octubre de 1999 ganó la Alianza.

Lo que el viento se llevó

Aquellas elecciones arrojaron tres o cuatro resultados dignos de mención: a) la consolidación de la alternancia democrática en el país, que no es poco; b) el reforzamiento de un centro político pragmático (la Alianza y el Justicialismo compartían –más allá del siempre disonante discurso de campaña– un programa de gobierno semejante); c) la conformación de un espacio político dividido (o articulado) con base en cuatro fuerzas políticas y dos «alianzas»: UCR y PJ como partidos mayoritarios, y el Frepaso y el cavallista Acción por la República como fuerzas de acompañamiento de los dos primeros; y finalmente d), la novedosa y equilibrada distribución institucional del poder político a lo largo y ancho del país.

De todos estos hilos vamos a quedarnos con el último dato: si bien el radicalismo triunfó en la compulsa presidencial en casi todo el país (ganó en 20 de los 24 distritos electorales), perdió la mayoría de los gobiernos provinciales a manos de sus adversarios (14 gobernaciones para el Justicialismo y otras 2 para partidos provinciales), destacándose en particular las victorias peronistas en tres de los cuatro distritos electorales más importantes del país: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (el otro distrito clave, la Capital Federal, sigue en poder de los radicales). A esto hay que agregarle que el gobierno delarruista obtuvo una endeble mayoría en la Cámara de Diputados, no tiene mayoría en la de Senadores, y cuenta con una Corte Suprema de Justicia con mayoría menemista. Así las cosas, todos los observadores avisados (y los inversores externos suelen no estar tan mal informados), empezaron a percibir tres problemas directamente ligados a la capacidad de gobierno de la Alianza. El

primero se refería, en un país fuertemente presidencialista, a la propia capacidad ejecutiva de De la Rúa para resolver problemas, sobre todo tomando en cuenta su estilo, tal vez excesivamente conciliador, y al hecho de que su larga carrera política la había realizado, casi exclusivamente, como legislador; el segundo aspecto estaba centrado en saber si la Alianza se iba a mantener como coalición de gobierno, y si, en particular, era capaz de conformar un equipo gubernamental homogéneo, capaz de tirar del difícil y siempre desgastante carro de la gestión pública para el mismo lado; el tercer y último interrogante se refería a su capacidad —una vez supuesta la resolución de los dos primeros puntos— para subordinar los otros núcleos de poder en manos del peronismo (senado, provincias y sindicatos), de modo tal de garantizar la aprobación de un conjunto de leyes fundamentales que completaran las reformas estructurales en suspenso (reforma laboral, desregulación de obras sociales, reforma de la estructura y de la administración tributaria, modernización del Estado, coparticipación federal, reforma previsional, etc.).

A un año de gobierno puede decirse que buena parte de las presunciones pesimistas se fueron cumpliendo una por una. Desde el punto de vista social, la gestión de la ministra Graciela Fernández Meijide —una de las principales espadas electorales de la coalición— se fue desbarrancando en la inacción, e incluso quedó demasiado cerca de algunos episodios de corrupción que desgastaron su imagen. La esperanza de ver una labor más coordinada y ejecutiva, que abarcara las áreas de salud, trabajo, educación y desarrollo social, y que permitiera un frente de ataque más sólido a los problemas sociales naufragó antes de echarse a andar. En el plano económico, por su parte, el Gobierno careció de un plan consistente para enfrentar el problema de la reforma del Estado (reducción y eficientización del gasto público incluido), así como también para encarar las reformas estructurales pendientes y ofrecer una estrategia de crecimiento a mediano plazo. Probó inicialmente con una táctica impopular, y a la postre contraproducente desde el punto de vista económico, como fue el aumento generalizado de impuestos, y luego ensayó una reducción salarial, quizá más impopular aún, pero de una efectividad muy acotada y sin un horizonte de desarrollo creíble. El resultado final fue una economía absolutamente «planchada», que no ha podido sacarse de encima el pesado legado recesivo heredado de la última parte del menemismo.

Finalmente, el rubro político fue el más movido del año. Los «tironeos» iniciales entre las varias (demasiadas) cabezas políticas de la Alianza se fueron transformando, primero, en sordos enfrentamientos, y luego en graves fracturas expuestas. El punto culminante fue la crisis desatada en el Senado de la Nación, hacia mediados de año, en torno de los supuestos sobornos pagados para la aprobación de la ley de flexibilización laboral. El caso puso de manifiesto lo que todo hijo de vecino sospecha desde hace muchos años: la política argentina, con un bajísimo nivel de institucionalidad y control público, esconde caudalosos ríos subterráneos de desenfrenada corrupción. En ese marco, con un gesto de alto impacto mediático pero de notoria irresponsabilidad institucional, el líder del Frepaso —Carlos Álvarez— renunció a la vice-

presidencia (6 de octubre de 2000), y puso al gobierno de la Alianza muy cerca del precipicio.

Nunca te prometí un jardín de rosas

El 2001 que ya hemos comenzado a transitar nos trae, como casi todos los años, luces y sombras. Por el lado externo, las previsiones asoman un poco más favorables: la baja en las tasas de interés norteamericanas, la recuperación del euro (tradicional mercado de la Argentina), el alza de los precios de los bienes exportables y el crecimiento de Brasil (principal destino de nuestras exportaciones), anuncian buenas perspectivas. El detalle no tan auspicioso es que las exportaciones argentinas siguen siendo un componente muy bajo del PIB (alrededor de 10%), y ese crecimiento tirado desde afuera no alienta ningún despegue espectacular de la economía.

Por otra parte, el «blindaje financiero» obtenido a finales de 2000 (un fondo de salvataje de casi 40.000 millones de dólares) ha traído un margen de seguridad, al menos en lo inmediato, del que careció la economía a lo largo del año. Esta ha sido una operación impulsada por el tesoro estadounidense y el FMI, ante el riesgo cierto de un descalabro financiero internacional derivado de una inminente debacle externa argentina. En esta operación participaron otros organismos multilaterales, gobiernos y banca e instituciones financieras locales. Pero congratularse en demasía con el «blindaje» es como extasiarse con la belleza del tronco que nos mantiene a flote en alta mar. El punto clave es pensar que esos fondos son la última oportunidad que tiene el Gobierno para desarrollar una estrategia creíble de crecimiento económico, y con ella, ofrecer alguna posibilidad cierta y genuina de mejorar el ingreso de los sectores más castigados de la sociedad.

Pero la llave del entuerto sigue estando en manos de la política. La Alianza, por donde queramos mirarla, está virtualmente fracturada. Es verdad que el Ejecutivo ha ganado cierta ejecutividad en algunas áreas —a veces mediante la controvertida apelación a los decretos de necesidad y urgencia— pero sigue estando huérfano de una cobertura política amplia y coherente. Solo un *pacto de gobernabilidad* entre los principales referentes políticos (del Gobierno y de la oposición en el mejor de los casos; de la propia Alianza, en su defecto), podría brindar las condiciones básicas para que la política salga de las páginas amarillistas de los diarios, y vuelva a tomar las riendas de un postergado proceso de transformación institucional, económico y social. Pero claro, estamos en un año electoral (en octubre de 2001 nos esperan elecciones generales intermedias), y ese hipotético pacto se ve tan necesario como dificultoso. Ojalá los sectores dirigentes de estas crueles repúblicas no despilfarran, como en otras ocasiones, el esfuerzo y el sufrimiento de tantos argentinos.

