

Argentina al fin de la Convertibilidad. Vistas, causas y consecuencias

Chronique des Amériques
20-1-2002



Pablo Heidrich
Department of Political Economy and Public Policy
University of Southern California

Es usual que cuando importantes acontecimientos ocurren en alguna parte del mundo no muy observada por la prensa internacional, dos tipos de versiones muy diferentes surjan de estos eventos: una externa y otra, interna. Lo ocurrido en Argentina durante los últimos 30 días es un claro ejemplo de ello. Mientras los corresponsales y analistas extranjeros de los grandes medios como CNN, The Economist o Financial Times explican el derrumbe del gobierno de Fernando de la Rúa primero, y luego el del régimen de Convertibilidad monetaria en términos de corrupción estructural, fallas de gerenciamiento fiscal y a veces, algo de miopía por parte del FMI, las versiones locales son muy diferentes. Esta diferencia de percepciones es lo que intenta, en primera instancia, mostrar este artículo¹. En segundo lugar, se analizarán los resultados sociales y políticos de la década de Convertibilidad y por último, se intentará proveer un marco de expectativas sobre lo que pasará este año en Argentina.

Argentina vista desde afuera y desde adentro

Las razones dadas desde el exterior sobre la crisis del sistema de Convertibilidad son primero, un gasto fiscal imparables a nivel nacional y especialmente, a nivel provincial, y segundo, una insostenible sobrevaluación del peso respecto al dólar. Lo primero indujo un déficit incontrolable que prestamistas extranjeros y locales se negaron a seguir financiando en los últimos dos años. Por último, en Diciembre 2001, el FMI cerró la última puerta al también negarse a seguirle prestando dinero al gobierno argentino. Sin embargo, en Argentina los analistas económicos no vinculados a la banca extranjera muestran estadísticas indicando que los gastos primarios del estado no aumentaron como porcentaje del PBI desde 1993. Lo que sí aumentó sistemáticamente fueron los pagos de la deuda externa, que crecieron de \$6000 a \$14500 millones, al compás del aumento de las tasas internacionales, los vaivenes del riesgo país cada vez que habían crisis en otras economías emergentes y el simple peso de la creciente deuda externa, que se duplicó desde 1993 al 2001, llegando a \$144000 millones. Esta deuda aumentó porque si bien los

¹ Para tener una cronología de los hitos principales de esta crisis en Argentina, debe leerse primero la Crónica Mensual escrita por Afef Benessieh.

gastos se mantuvieron constantes como porcentaje del PBI, los ingresos del estado se redujeron en 1995, cuando Cavallo, para compensar a las empresas por su falta de competitividad por el tipo de cambio sobrevaluado (1 peso = \$1), les redujo los aportes patronales del 18% del salario al 8%. Esto desfinanció al sistema de seguridad social y previsional, causando un déficit creciente de entre el 1% y el 3% del PBI, acumulando \$45000 millones de déficit entre 1995 y 2001. Así se explica el insostenible endeudamiento fiscal externo de Argentina, por ejemplo, de acuerdo a R. Arriazu, investigador de la Universidad de Buenos Aires y del Consejo de Ciencias Argentino, de cuyo trabajo estas cifras fueron extraídas.

Queda por entender por que se hizo esto. El calculo de D. Cavallo (Ministro de Economía 1991-1996 y del 3/2001 al 12/2001) era que este subsidio a las empresas les permitiría incrementar su competitividad y hacer crecer las exportaciones después de la crisis del Tequila en México pero esto no ocurrió. En cambio, Argentina tuvo déficit comerciales desde 1997 hasta 1999 y en el último decenio, sólo mejoró gracias a una fortísima recesión interna que redujo las importaciones pero esto no alcanzó para que se pudiesen reimplantar los aportes patronales a las empresas privadas y así reducir el déficit fiscal. De hecho, la receta aplicada y por ser así demandada por los acreedores extranjeros privados y el FMI fue de una mayor contracción del gasto fiscal.

En términos de historia cercana, el problema fue que el tipo de cambio se mantuvo sobrevaluado en un 40% durante toda esa década y las firmas domiciliadas en Argentina nunca consiguieron ser competitivas. Los observadores extranjeros y el FMI culparon sistemáticamente por esto a las leyes laborales argentinas, a las cuales consideraban responsables de impedir un ajuste hacia debajo de los salarios que correspondiese a la baja productividad de la economía local. Sin embargo, las leyes laborales fueron modificadas en tres ocasiones, 1994, 1997 y 2000 y están rankeadas por la ILO (International Labour Organization) como las más favorables a las empresas en Latinoamérica. Los salarios reales cayeron desde 1991 un 15% y la presión ejercida por un 18% de desempleados pareciera ser lo suficiente para reducir los costos laborales a la mínima expresión posible. El informe anual 2001 del Economist Intelligence Unit indica a Argentina como poseedora de la mano de obra calificada más barata de la región.

La razón dada en cambio por observadores locales argentinos sobre por que la sobrevaluación del peso se mantuvo y las empresas no lograron ser competitivas es muy diferente. Esta se refiere a las tarifas de los servicios públicos privatizados (agua, luz, gas, teléfonos, autopistas) que fueron pautadas en dólares a ser indexados por la tasa de inflación de los EEUU, que tuvo una apreciable inflación durante los años noventa debido a su fuerte expansión económica. En segundo orden están los costos financieros que siempre fueron muy altos, con un diferencial entre tasas de depósito y crédito superiores al 100%. Por ejemplo, la tasa de depósito promedio fue durante la Convertibilidad del 8% anual mientras que la de préstamo era del 17% para empresas líderes. Para empresas menores o para individuos, el diferencial era mayor aún. Estas distorsiones a favor del sector servicios y financiero están claramente demostradas en las tasas de ganancias de los sectores. Mientras estas ganaban un 10 o 15% anual, el sector manufacturero y comercial nunca superó el 5% y fue buena parte del tiempo dando pérdidas, según datos de la Secretaría de Comercio e Industria del Ministerio de Economía.

Otros temas recurrentes en los análisis realizados en el exterior sobre Argentina tocan aspectos más idiosincráticos de la economía como el hecho que gran parte de las empresas son de propiedad familiar y por ende, supuestamente, sin gerenciamiento profesional; que no hay separación entre accionistas y administradores; y, sobre todo, la gravedad de la corrupción como un costo al funcionamiento de las firmas privadas. Si bien estas críticas se basan en una cantidad de sobreentendidos que toman al capitalismo estadounidense como modelo a imitar, es útil explicar que el porcentaje de empresas argentinas de propiedad familiar no es superior a Chile, Brasil o México o incluso a países en desarrollo de Asia Oriental. Los índices de corrupción de Argentina son muy graves pero después de crecer sistemáticamente durante los gobiernos de C. Menem entre 1989 y 1999, se han reducido hasta el presente,

de acuerdo a Transparency International. Es irónico y hasta sospechoso que cuando más corrupto era el gobierno argentino, más inversión extranjera podía atraer y más crecía la economía de la Convertibilidad.

Economía Política de la Convertibilidad

Quedan preguntas todavía sobre porque se acabó el régimen político que sustentaba el esquema de Convertibilidad. Más que “falta de profundización del modelo (neoliberal)” como se critica desde Wall Street, Washington y Europa a Argentina, lo que se dice allá es que la eliminación de la inflación, el mayor beneficio de la Convertibilidad, tenía un valor político declinante en el tiempo ya que en esa década una generación entera creció sin memoria de la inflación pero agobiada por el hiperdesempleo y la caída sistemática del poder de compra de sus salarios. El rápido crecimiento de la pobreza y la consecuente crisis social convenció a la mayoría de la población del enorme costo que representaba ese sistema. Es por eso que surgieron cada vez más organizaciones de protestas por parte de los excluidos del sistema como los desempleados, asociados a grupos de “piqueteros” para bloquear rutas y accesos a las ciudades, reclamando así comida y puestos de trabajo. También aumentaron los índices de acatamiento a los paros llamados por las distintas centrales obreras, pasando del 50% en 1995 al 89% en las huelgas en el 2001 (www.pagina12.com.ar 11-1-2002)².

El incremento del descontento social por la pobreza y el desempleo crecientes magnificó la ironía de origen del modelo de la Convertibilidad en Argentina. Un esquema de rigidez monetaria total para dar seriedad a un plan de desarrollo neoliberal estaba basado en la capacidad de las administraciones políticas de planes de ayuda social. Es decir, el neoliberalismo dependía de formas clientelistas de hacer política provenientes de la etapa anterior de desarrollo, cuando el intervencionismo estatal podía distribuir fondos y oportunidades a los desamparados por el modelo económico. Sin embargo, las campañas de reducción del gasto estatal acabaron con esas posibilidades y el descontento ya no pudo ser controlado. Esa equivocación estratégica está contenida en los condicionamientos de los préstamos del FMI y de los acreedores privados al estado argentino durante los últimos años. Precisamente, por no querer pagar por el costo del programa de ajuste es que este se derrumbó ante el enojo de los trabajadores y los pobres estructurales que asaltaron supermercados y almacenes en busca de comida el último Diciembre.

Pero no sólo ellos se rebelaron contra el régimen de Convertibilidad sino también la clase media urbana de Buenos Aires y de las grandes ciudades del interior del país. Esta misma clase media que antes había apoyado el plan por darle un poder de compra en dólares muy superior al pasado y ahora medido en amplias ofertas de bienes importados se rebeló ante la creciente ola de desempleo que comenzó a afectarla durante la recesión imperante desde 1998. A esta incertidumbre laboral se sumó el creciente miedo a la criminalidad surgida de la pauperización de las masas obreras urbanas, con tasas de asaltos a la propiedad que se duplicaron en el trienio 1999-2001. Cuando hacia fines del año pasado, Cavallo decidió implantar un bloqueo al retiro de efectivo de los bancos para impedir que estos sufrieran una corrida, se rebalsó el límite de la paciencia. A la Argentina de clase media ya no le quedaba dinero para comprar nada, importado o no, tampoco estaban quedando puestos de trabajo, estaba aterrada de ser robada por los cada

² Argentina bajo la Convertibilidad llegó a tener peores indicadores sociales que bajo una hiperinflación del 5000% anual en 1989-1991. Por el efecto de la hiperinflación, 40% de la población estaba bajo el nivel de pobreza en 1991. Hoy, es el 52% del total bajo el índice de pobreza y un 15% vive con 2 dólares diarios. El desempleo pasa del 7% al 18% y el subempleo del 5% al 12%. El porcentaje trabajando en negro era del 20% y ahora alcanza al 42%. Los índices de mortalidad infantil, deserción escolar a nivel primario y secundario han crecido y son peores a los de la década del 80. La concentración del ingreso paso del 31% del PBI en la décima mas adinerada al 54%, mientras el 40% de la población de menores recursos perdió, al caer del 23% al 13% (Resultados del Censo Nacional 2001, ver www.mecon.ar/indec).

vez más desesperados pobres y desempleados y ahora, ni siquiera podía acceder a sus propios ahorros. Salir a protestar a la calle no era hacer otra cosa que lo lógico.

Política

¿Si el apocalipsis hiperinflacionario de 1989 catapultó al poder a un político ya entonces conocido por su corrupción y despotismo a nivel provincial en La Rioja como Carlos Menem, que puede ocurrir hoy o en las elecciones del 2003? Menem llegó con un mensaje simplista, populista y lleno de nostalgias por una Argentina de 30 años antes. Cambió todo por un esquema neoliberal y estuvo a punto de perder el gobierno por oposición en su propio partido y por protestas sociales y sindicales en 1990-91 hasta que Cavallo logro detener la hiperinflación. Sólo entonces pudo rearmar su poder y así lo mantuvo aunque perdiéndolo poco a poco hasta 1999. En esa década, el sistema partidario argentino fue avasallado en términos ideológicos por el discurso único del neoliberalismo y ese vaciamiento lo reemplazó con la corrupción creciente de sus lideres.

Las elecciones de Octubre 2001 ya habían dado una pauta del desprestigio de los partidos políticos al abstenerse de votar (votar es obligatorio en Argentina) un 25% del electorado, mientras otro 15% lo hizo en blanco. Este resultado inédito no fue advertido como anuncio del estallido por venir. Y este último gesto de desconsideración por parte de los políticos produjo el último cambio de actitud en la ciudadanía.

Por eso, hoy el desprestigio de este sistema se ha convertido en enojo siendo políticos asediados en las calles o en lugares públicos por ciudadanos que los insultan o atacan físicamente. El ex -ministro de Justicia de C. Menem, Rodolfo Barra, fue insultado y golpeado en un café de la zona más elegante de Buenos Aires, un diputado nacional por Mendoza lo fue mientras caminaba por una calle de esa ciudad y así otros centenares de políticos de todo nivel son castigados en cuanto personas comunes los pueden identificar. Las casas de varios de los ministros del anterior gobierno de De la Rúa, y especialmente, la de Cavallo, están custodiadas permanentemente por la policía y solo eso puede detener a cientos de manifestantes que cada día se reúnen allí para cantarles insultos y amenazas al creador del sistema de Convertibilidad (www.pagina12.com.ar 19-1-2002).

El propio presidente Duhalde relató en una entrevista hace unos días que gobernadores lo llaman pidiéndole fondos para pagar a sus empleados provinciales temiendo por su propia seguridad física personal (www.lanacion.com.ar 16-1-2002). Mientras tanto, decenas de municipalidades en el país son sitiadas por ciudadanos pidiendo la renuncia de funcionarios identificados como corruptos. En otros casos, como en Tunuyan, en el oeste de Argentina, cientos de personas entraron por la fuerza al consejo municipal y demandaron la inmediata rebaja de los salarios de los concejales, quienes estaban recibiendo \$5000 mensuales y fueron obligados bajo amenaza de ser linchados en la plaza del pueblo a firmar contratos por \$500 por el resto de sus periodos como representantes electos (www.losandes.com.ar 18-1-2002).

Encuestas de opinión antes de la asunción de Duhalde daban un sólido 68% de oposición al nombramiento de cualquier miembro de los partidos representados en el Congreso como Presidente. Esto es un contexto que compensa la supuesta “fortaleza” de Duhalde, quien recibió el apoyo del 80% de los representantes en el poder legislativo. Tres semanas después, Duhalde ha conseguido un 45% de apoyo en la opinión publica (y un 52% de rechazo) y su apoyo parlamentario sigue siendo muy fuerte. Sin embargo, sus políticas de devaluación y el “corralito financiero” armado para impedir la caída de los bancos tienen un 80% de rechazo. Sólo sus comentarios a favor de la suspensión del pago de la deuda externa, la pesificación de las deudas y el aumento el gasto social le permiten mantener una cierta imagen positiva (www.clarin.com.ar 14-1-2002)

La prensa extranjera resumió en anarquía la imagen de las calles de Buenos Aires con comercios saqueados, presidentes que renunciaban a los pocos días de entrar en funciones y una policía fuera de control que mato a 28 civiles e hirió a centenares más. Duhalde y los otros pocos políticos que osan acercarse a un micrófono también mencionan la misma palabra: anarquía. Sin embargo, corresponsales extranjeros y políticos locales, tienen algo diferente en mente. Para los primeros, es la ausencia de autoridad política que garantice la devolución de prestamos a bancos extranjeros y el mantenimiento de los privilegios acordados a las empresas extranjeras que dominan la banca y los servicios públicos en Argentina. Para los segundos, es la posibilidad de perder toda influencia propia en los procesos políticos y sociales que están ocurriendo. Anarquía significa para la clase política su propia desaparición del escenario del poder público.

Quizás la mayor no noticia en este panorama de incertidumbres es que no hay ninguna reacción de las Fuerzas Armadas ya sea en defensa de los intereses de los acreedores externos, las grandes empresas o los bancos. El proceso democrático se ha profundizado con una mayor participación activa de la población y que va mas allá del aspecto procesal o electoral del sistema. Queda por verse si el sistema partidario puede generar ofertas alternativas para las elecciones presidenciales del 2003.

Economía

La administración Duhalde busca una salida al bloqueo de los depósitos en los bancos que no haga quebrar al sistema financiero. Necesita hacerlo en forma gradual para evitar la caída de la menor cantidad de bancos posible y también que no se dispare la tasa de cambio fijada en 1.40 pesos por dólar por tres meses. Luego piensa ir hacia un tipo de cambio flotante pero necesita antes fondos en dólares suficientes para poder intervenir en el mercado. Los \$14000 millones de dólares restantes de reservas no serán suficientes y el impuesto a cobrar de las petroleras por \$1400 millones tampoco alcanzaría. Requiere entonces recibir dólares del FMI o de los otros organismos internacionales. La Unión Europea ha ofrecido ayuda pero nada específico y EEUU ha condicionado toda asistencia a que Argentina siga las demandas del FMI. Este, a su vez, comenzó las negociaciones con una línea dura, advirtiendo sobre el “populismo y proteccionismo” que podía representar Duhalde para luego, exigir un “plan serio” que no contemple mercados de cambio fijos y variables combinados y que se comience a renegociar la deuda externa. Con el paso de las semanas, ha ablandado su posición y ofreció unilateralmente una prórroga de un año a Argentina en sus pagos al Fondo por \$933 millones que vencían este año. También ha enviado una misión técnica a Buenos Aires para reiniciar el dialogo con el gobierno (www.clarin.com.ar 14-1-2002).

Los acreedores externos privados sospechan que ellos pagaran la mayor parte del costo con una quita de aproximadamente un 30% en el valor de sus bonos de deuda argentina por \$120000 millones. Si bien la cotización promedio de estos hoy no llega al 25% de su valor, deberían dar por perdidos una enorme suma de dinero. En Nueva York y Londres ya se han conformado grupos de tenedores de bonos planeado hacerle juicio al estado argentino si son obligados a aceptar un descuento. También acusan al FMI y a los grandes bancos estadounidenses y europeos de no defenderlos (www.ft.com 16-1-2002).

Estos últimos ya están mostrando sus dientes en Argentina, donde dominan más de la mitad del sistema financiero medido por depósitos y capitalización. El HSBC de Gran Bretaña y los españoles BBV y Santander le han propuesto al gobierno de Duhalde traer de sus casas matrices en Europa la cantidad de dólares necesaria para poder devolver los depósitos pero que a cambio, el gobierno les entregue a ellos todos el resto de la banca privada local, que todavía controla un 25% del mercado y los posiciona ventajosamente en la última ronda de privatización de la banca estatal, siendo esto también requerido por el FMI para acceder a nuevos prestamos (www.pagina12.com.ar 19-1-2002). Cabe destacar que estos mismos bancos y el Bank Boston están siendo investigados por la justicia argentina por haber sacado del país alrededor de \$15000 millones de dólares en 350 camiones de caudales que fueron al aeropuerto internacional de Ezeiza en Buenos Aires durante la última semana antes de la revuelta que produjo el final

de De la Rúa y Cavallo el 20 de Diciembre último. Los camiones de caudales descargaron su contenido en 17 vuelos de American Airlines, Iberia, United Airlines y FedEx (carga) que partieron rumbo a Miami, Nueva York y Madrid. La justicia federal ya ha obtenido documentación que comprueba este hecho y tiene los testimonios de buena parte de los chóferes y personal aeronáutico relacionado al caso. Las oficinas de estos bancos y aerolíneas extranjeras fueron allanadas entre el 15 y el 17 de Enero (www.clarin.com.ar 18-1-2002).

Pero este frente entre bancos extranjeros y el estado argentino puede dar aun mayores sorpresas. El Bank Boston se ha negado a aportar dinero al “fondo de liquidez bancaria” creado por el Banco Central para auxiliar a las entidades con problemas y su ejemplo es observado por otros considerando imitar su desafío al Banco Central argentino. El Scotiabank Quilmes, propiedad de banqueros canadienses, incumplió el pasado Miércoles con el pago de un título de deuda porque, según el banco, dado el control de cambio por el estado argentino, la filial local no llegó a tiempo a girar el dinero. Esto es inexacto ya que las transferencias al exterior son viables pero el propósito del Scotiabank es mostrar como después de la Convertibilidad, Argentina no permite la libre circulación de divisas. El máximo ejecutivo del Scotiabank advirtió desde Canadá que el banco podría dejar su inversión en la Argentina si el gobierno argentino (www.pagina12.com.ar 20-1-2002).

El consejo de bancos extranjeros en Argentina se ha reunido con Duhalde en dos ocasiones ya, pidiéndole la inmediata dolarización de la economía y la no-intromisión en la ventajosas tasa de interés que ellos les cargan a sus clientes. La confrontación con Duhalde, un fuerte partidario de la pesificación total de la economía y de la subordinación del poder financiero al aparato productivo local, no ha podido ser peor. El siguiente paso dado por la banca extranjera es pedir la intervención de Carlos Menem, quien criticó con gran dureza a su adversario interno en el peronismo. La banca extranjera y también las empresas de servicios privatizadas han ofrecido dinero a Menem para que reinicie una nueva campana presidencial para el 2003. Menem ha respondido con entusiasmo pero sin poder traer consigo siquiera a sus más fieles seguidores. Sólo dos de sus ex ministros lo apoyaron en sus últimas declaraciones por medio de solicitadas en los diarios de la derecha, tales como La Nación o Ámbito Financiero. Su grupo de apoyo parlamentario se ha reducido por deserciones al grupo de Duhalde de 23 a sólo 7 representantes (www.lanacion.com.ar 14/19-1-2002).

En resumen, la confrontación entre el sector financiero y la economía productiva continuará bajo Duhalde, con los primeros buscando producir la mayor inflación posible para así lograr una dolarización de facto mientras que los segundos apuestan a una pesificación total intentando mantener a raya las demandas sociales de mayor gasto fiscal en paliación de la pobreza que no desemboque en una expansión monetaria que relance la inflación.

Groupe de recherche sur l'intégration continentale
Centre Études internationales et Mondialisation

20-1-2002