

## **Los límites de las transformaciones.**

### **La Argentina luego del derrumbe de la convertibilidad**

Luis Tonelli

Antes de que Néstor Kirchner asumiera, los analistas le presagiaban convincentemente un gobierno tan exiguo como la cantidad de votos con que la que había podido llegar a sentarse en el Sillón de Rivadavia. Pocos meses después, los mismos analistas -con la misma convicción- nos hablan de las tentaciones hegemónicas del Presidente que ha visto crecer su aprobación pública gracias a esa imagen de inflexible justiciero popular que supo conseguir.

La realidad demostró (y para ser justos, la ciencia política también) que las formas de conseguir gobernabilidad son tan pletóricas como las que pueden llevar a la ingobernabilidad. Los analistas pasaron por alto esa distinción elemental que hay que hacer entre un contexto de ingobernabilidad aguda-estructural (como el de los últimos días de Alfonsín y o el que puso fin al gobierno de la Alianza) y lo que es un contexto de cierta estabilidad macroeconómica, en un escenario post-crisis -que goza como los paradigmas recién inaugurados, del beneficio de la duda con su promesa de éxito todavía intacta- como en el que se desarrolla la primera parte del Gobierno de Kirchner.

Las mismas debilidades presentan los análisis que ya ven con Kirchner desatarse una transformación profunda del Estado y la Sociedad, donde todo lo que hace el Presidente resulta antitético con todo lo que se hizo durante la década pasada. Por supuesto, también están aquellos que afirman que el Gobierno no toma decisiones y que solo se dedica a encender fuegos artificiales demagógicos.

A diferencia de los sostenido en estos extremos, y haciendo la pequeña salvedad de que el Gobierno de Kirchner se encuentra todavía "en formación", la argumentación que se expondrá aquí, pretende considerar las transformaciones desde una perspectiva un poco más amplia.

Sintetizándola, se asumirá que los cambios y continuidades a partir de la crisis de la convertibilidad se están dando en diferentes niveles del fenómeno estatal. En ese sentido, hay una continuidad estructural básica de las transformaciones ocurridas en la Argentina desde la re-inauguración de la democracia pero se han dado profundas alteraciones de los equilibrios entre los actores relevantes.

Para poder evaluar la naturaleza de las continuidades y las transformaciones estatales pareciera útil adoptar una sistematización del Estado tal como la que sugiere Bert Rockman, quien diferencia tres dimensiones esenciales: el Estado Decisor, el Estado Productor y el Estado Intermediador.

Como estructura para la toma de decisiones, el Estado Decisor es un conjunto de instituciones que regulan las competencias que tienen los políticos (cargos electivos) y de los funcionarios (cargos no electivos). Como Productor, el Estado se constituye en el dominio de la esfera de los bienes públicos, en tensión con ese mecanismo alternativo de asignación de bienes, que es el Mercado –en este caso, de bienes privados. El Estado Intermediador, refiere al aspecto en que el Estado interactúa con los actores de la sociedad, mediando entre sus intereses, creando nuevos actores, y fortaleciendo o debilitando a otros, o recibiendo su influencia, decisiva en algunos casos.

Aunque la distinción entre aspectos estatales se opera simplemente con fines analíticos (y es intencionalmente formalista y sistemática) es posible observar cierta autonomía de los procesos que conciernen a una dimensión u otra, aunque sus consecuencias tiendan a afectar al Estado en su totalidad.

### **Continuidad vs cambio**

Una primera cuestión salta a la vista en relación a los “100 días de Kirchner”: no ha habido cambios estructurales en ninguna de las dimensiones estatales aunque sí, alteraciones que pueden llamarse de “equilibrio”, entre los actores y estructuras básicamente pre-existentes.

O sea, Kirchner se mueve dentro de la "normalidad" creada por las transformaciones ocurridas desde la reinstauración democrática: las realizadas durante la Presidencia de Alfonsín, concernientes con el aspecto "Decisor" del Estado (especialmente la despolarización del sistema de partidos y la domesticación de la institución militar) y las reformas producidas durante la Presidencia de Carlos Menem, que impactaron fundamentalmente en la dimensión del Estado Productor, alterando el balance Público/Privado, a favor de una sociedad más privatista.

En ese sentido, la caída de la convertibilidad, pese a su espectacularidad y sus devastadores efectos, no dejó paso a un "nuevo Estado" y el actual escenario post *default*, no parece prometer otra cosa que resignación para capear la fase descendente del "modelo", sentando las bases para la recuperación y alcanzar así una nueva etapa "ascendente".

Tras el vendaval de la crisis, sus consecuencias han estado más en la superficie de los hechos y en los resultados que en las bases estructurales y hasta se puede decir que los fundamentos económicos sentados en la década del 90´ se mantienen intactos: Estado relativamente pequeño, servicios públicos privatizados, economía abriéndose hacia el exterior, importancia de la inversión privada y externa.

Sobre estos fundamentos, se construyó simultáneamente el esquema de la convertibilidad que fijaba al tipo de cambio para dar una base de estabilidad a las decisiones macroeconómicas. Sobre ella, se pudo atraer un flujo considerable de inversiones que iba a tener como motor inicial un proceso privatizador de una profundidad y velocidad prácticamente nunca vista en el mundo. Los flujos de capital permitieron aumentos considerables en el consumo (por lo menos de sectores importantes de la sociedad) y un crecimiento notable de la economía en los primeros años. Obviamente y la productividad alcanzada gracias a las nuevas tecnologías dejaron tendales de miles de desocupados al garete, y las importaciones desbordaban a las exportaciones, lo que se tradujo en una casi permanente crisis en la balanza comercial y una necesidad voraz de divisas.

Pero la convertibilidad encerraba profundas contradicciones que impidieron tanto al Gobierno de Menem como luego al Gobierno de la Alianza no solo alcanzar un esquema sustentable sino construir defensas que moderaran la inevitable crisis, dado la rigidez y la difícil salida del artificio creado por Domingo Cavallo.

Una vez producida la hecatombe de la convertibilidad, y habiéndose logrado frenar la caída e incluso producir una recuperación es conveniente que no se pierda de vista que, a pesar de ella, todavía la Argentina se encuentra sufriendo la fase descendente del modelo: se han perdido la confianza de los inversores y capitalistas y las decisiones estructurales tomadas en la década del 90 determinan que la economía argentina, para desarrollarse, necesite imperiosamente de inversiones.

La Argentina, hoy en el Purgatorio del *default*, obviamente no cuenta con un flujo de capitales importante ni tampoco con capacidad de endeudamiento. No solo debe vivir con *lo suyo* sino también tiene que recuperar la confianza para poder crecer, más allá de lo que pueda recuperarse por la reutilización del tendal de recursos ociosos que deja una crisis. Dicho en buen romance, esto significa llanamente que si antes se recibió dinero, ahora el momento de pagar las cuentas.

Y de generar las condiciones de pago se ha ocupado el Gobierno de emergencia de Duhalde y en continuar la tarea también naturalmente el de Kirchner. La devaluación ha permitido multiplicar por tres las exportaciones y ha paralelamente desalentado las importaciones, por lo cual se tiene una balanza comercial fuertemente positiva; por su parte el *default* con los acreedores ahorra el pago de intereses de la deuda mientras se aproxima una negociación que implicará una quita sustantiva de ella. Mientras tanto el desempleo y la recesión mantienen a raya los precios.

De esta manera, por primera vez en 40 años hay un fuerte superávit fiscal, y la discusión "durísima" entre el FMI y el Presidente se centró en torno al porcentaje que se dedicará para pagar la deuda (el superávit primario) pero sin poner en duda la cuestión esencial: para crecer hay que recuperar

inversiones; para esto hay que recuperar la confianza; y esto en el capitalismo se logra primero honrando las deudas. Después, se verá.

Paralelamente, si no ha habido cambios estructurales en la dimensión del Estado Productor tampoco los ha habido en lo concerniente a las dimensiones del Estado Decisor o del Estado Intermediario: las estructuras institucionales políticas siguen siendo básicamente las mismas; y a nivel de los actores, paradójicamente, "el que se vayan todos" ha afectado básicamente a los protagonistas de la Alianza, pero no pareciera haber sido escuchado por el Peronismo, que raudamente, y tal como es su costumbre, ha ocupado todo espacio de poder. De la "nueva política", ni rastros.

Por cierto, a las amenazas del "pan peronismo" (aunque debilitado en su enormidad amorfa) puede llevar como siempre ha sucedido a que se reorganice la oposición, y aunque esto no signifique el regreso de la UCR, seguramente, puede generar algún tipo de resistencia centrada en una prédica defensora de las instituciones de la democracia liberal. Como era en un principio y ha sido siempre así.

Allí está también ese bajo continuo de la política nacional que es su peculiar federalismo persistiendo incólume, e incluso más exacerbado que nunca, dado la debilidad de las organizaciones partidarias y el ascenso del poder de los gobernadores.

Por su parte el tipo de relación entre el Estado Intermediario y los grupos y corporaciones tampoco parece haber cambiado radicalmente en su naturaleza, ya que básicamente esta se encuentra estructuralmente supeditada a la preeminencia de los Privado en el Estado Productor.

En un punto, la relación del Gobierno con las novedosas formas de movilización social como las agrupaciones de piqueteros se mueven dentro de este esquema. No hay reconocimiento de derechos nuevos, que darían un carácter público a los logros obtenidos por las acciones de protesta. Por ahora, solo se da entre estos grupos y el Gobierno un *cambio* de amenaza y violencia por recursos económicos, dentro de una perfecta lógica de mercado.

De esta manera, no habrá mayores variantes en la calidad de la relación (aunque se inicie un proceso de reprivatización) si no se avanza en una relación Público-Privado mucho más balanceada, que permita la emergencia de nuevas y diferentes posibilidades de interacción Estado-Sociedad.

Pero tal balanceo aparece como muy difícil de lograr: el Estado argentino se encuentra hoy entre los más pequeños del planeta, pero esto, sin embargo, no genera, como era de esperar, una cómoda situación fiscal. La bajísima capacidad de recaudación de impuestos del Gobierno en la Argentina es un claro indicador de la debilidad del Estado frente a la sociedad y sus actores.

### **Crisis y equilibrio**

Cada una de las transformaciones estructurales que se dieron a partir de la reinstauración democrática en 1983, estuvieron precedidas por profundas crisis que sentaron el escenario de posibilidades para avanzar con los cambios. El desastroso saldo final del Proceso fue decisivo para la deslegitimación de los golpes de Estado –cuestión que quedó evidenciada en el escaso apoyo popular que tuvieron los levantamientos militares durante el gobierno de Alfonsín. La crisis hiperinflacionaria, abrió la puerta al desmantelamiento del tipo de Estado Productor que dominó la Argentina por casi 50 años.

Sin lugar a dudas, la espectacularidad de la crisis que barrió con la convertibilidad y que tuvo un funesto saldo de víctimas en los enfrentamientos ocurridos durante los saqueos y las manifestaciones políticas fomentó expectativas de cambio en el sistema de partidos (el “que se vayan todos”), en el sistema de intermediación (el “movimiento piquetero” y las “asambleas populares”) y en la gestión general de la economía (Plan Fénix, etc.). Ellas sin embargo, no han tenido mayor incidencia con la respuesta estatal a la crisis hasta el momento.

Duhalde, pugnó por alcanzar una calma relativa macroeconómica y social que le permitiera dedicarse a los juegos políticos para evitar la ruptura del peronismo, e impulsar la elección de su delfín.

Por su parte, Néstor Kirchner ha dedicado todas sus energías a remontar una situación inicial de debilidad, dada su dependencia total del padrinazgo de Eduardo Duhalde, la negativa de Menem a participar en una segunda vuelta, y el escalonamiento de las elecciones en las provincias. Kirchner, como Presidente nació "sietemesino" por lo que se vio obligado a construirse él mismo, la habitual "luna de miel" de la que gozan los recién elegidos.

De esta manera, el santacruceño inició una enérgica "gestión de causas populares", basada fundamentalmente en decisiones ejecutivas (reforma del PAMI, "dura" negociación con el FMI, relevamiento de la cúpula militar, cambios en la Corte Suprema) que buscó, y hasta el momento logró, generar un importante incremento en el apoyo de la opinión pública, que celebró el "cambio de estilo presidencial". Como resulta obvio, mucho de estas decisiones, importantes en si mismas, solo han sido posibles gracias a reformas profundas anteriores, como las que, por ejemplo, despolitizaron a la corporación militar.

Mientras tanto, utilizando los recursos de la Presidencia y su popularidad, Kirchner ha avanzado en la construcción de un núcleo de poder propio avalando candidaturas (la más importante de todas, la de la reelección de Aníbal Ibarra).

Por cierto, el *estilo K*, tiene su fundamento en el carácter aislado que ha tenido la carrera política de Kirchner con respecto a la "partidocracia", como un "setentista" que no fue incorporado ni a la "renovación" ni al "menemismo". De allí, que se ha sentido lo bastante independiente como para desalojar a hombres claves de la "mesa chica" de la política argentina, para colocar personas de su confianza. Así sucedió en el PAMI, en las Fuerzas Armadas, y en las zonas claves del Estado (aquellas donde hay dinero y poder)

Pero estos cambios, por importantes y valientes que sean no alteran la fisonomía estructural del Estado: lo pueden hacer (ya se verá) más cívico y sustentable, lo que no es poco.

Por otra parte, Kirchner se mueve en un escenario post-crisis, en el que el derrumbe de la convertibilidad fue aprovechado (y hasta se podría decir

acelerado) por “pescadores de río revuelto” profesionales que pasaron de ser los perdedores relativos de los 90´ a ser los ganadores netos de la crisis.

En el plano político, el peronismo bonaerense aprovechó la crisis de legitimidad para hacer valer, en el desierto institucional y organizativo de la Argentina de fines del 2001, toda la dureza de las huestes conurbanas.

En el plano socioeconómico, el remolino de la crisis permitió una transferencia sin precedentes del sector que todavía confiaba en un sistema financiero que ya había colapsado (pequeños y medianos ahorristas incapaces de prever la crisis e igualmente incapaces para hacer valer sus derechos) al sector de los endeudados en dólares, que vieron licuado gran parte de su pasivo y que formaron parte de la coalición que llegó al poder gracias al vacío de poder de la crisis.

Y eso es todo: fin de la época de las grandes ganancias de las privatizadas, y achicamiento del volumen del sistema financiero; crecimiento violento de la rentabilidad de las exportaciones (moderada por las retenciones impuestas por el Gobierno) y mantenimiento de las fuentes de trabajo en el sector estatal pese, y gracias, a su achicamiento con relación al costo que significa hoy el gasto público en dólares, cosa que por otro lado soportó toda la sociedad.

### **Conclusiones ante los ciclos y persistencias**

Lo que ha sucedido entonces es uno de los tantos ciclos que la dinámica social argentina presenta con una regularidad sorprendente. Ciclos que se vienen sucediendo independientemente de los cambios coyunturales, y también, como hemos visto, de los cambios estructurales. Ciclos que si bien se dan en todas partes del mundo, asumen en la Argentina una fisonomía catastrófica, pareciendo que si bien todos están en capacidad de predecirlos anticipar, nadie puede hacer algo para, por lo menos, mitigar su ocurrencia (dicho en sánscrito economicista, se trata de un “equilibrio sub-óptimo”, o sea, “mejor imposible pero para el diablo”)



A decir verdad, algo si ha cambiado y es muy importante, respecto a las Argentinas previas a las de la década de 1980: los ciclos no abarcan también a la cuestión del régimen político. Vale decir que si antes la manifestación más dramática del ciclo era la caída de los experimentos democráticos, hoy los ciclos se resuelven en democracia.

Pero la ocurrencia de ciclos no implica necesariamente coyunturas críticas que deciden cambios estructurales, tal como hemos visto. El gran desafío que enfrenta este gobierno, del cual ninguna administración salió airosa, es de cómo construir un programa sustentable, que por lo menos modere la violencia de los ciclos y permita terminar con esas bruscas oscilaciones entre ganadores y perdedores relativos dentro de un mismo modelo, que obligan a comenzar todo "da capo".

Gran parte de esa sustentabilidad depende más de la política que de otra cosa, y en esto las instituciones argentinas juegan un papel no menor, incentivando juegos de suma cero, y de *vendettas* sectoriales.

Hasta ahora, los gobiernos han tropezado fundamentalmente con una contradicción que impone la estructura institucional del país: dicho escuetamente, la coalición política que sirve para disparar un proceso de crecimiento se vuelve en un punto antitético para encarar la fase superior de la consolidación del modelo, ante lo cual se desintegra, siendo reemplazada por otra y así una y otra vez.

Desde este punto de vista, las tan mentadas reformas de segunda generación nunca fueron instrumentadas por el menemismo, no por desidia, sino porque iban naturalmente en contra de los intereses de la mayoría de las administraciones provinciales en las que se basaba la coalición política oficialista y también de los intereses re-eleccionarios de Menem. Pero tampoco la Alianza pudo instrumentarlas, ya que si bien no sufría tal contradicción de intereses en su seno, adolecía de la falta de recursos necesario para encararlas, la que motivo una desintegración de su coalición, más por impotencia que por desavenencias.

El juego que se ha encarado ahora es simplemente el que el país debe encarar una vez que no pudo seguir jugando el anterior. Pero, no hay que confundirse: el tablero y las fichas son las mismas.