

so de las mujeres a los cargos electivos (Tula y De Luca, Jiménez Polanco, Schmidt, Jones, Reynoso y D'Angelo, Villanueva Flores y Araújo).

Las acciones afirmativas (cuotas) se orientan a estimular la participación y alentar el ingreso de las mujeres a un ámbito —el político— cuyo acceso ha sido siempre temporalmente tardío respecto de los hombres, hasta tanto se generen las condiciones que garanticen la igualdad de oportunidades entre ambos géneros. Sin embargo, la lentitud de los cambios culturales muestra que las pautas patriarcales, que perduran y coexisten en toda América Latina, se traduzcan en limitaciones a la aplicación de la ley de cuotas que, junto con algunas combinaciones de los sistemas electorales, tienden a minimizar las posibilidades de acceso de las mujeres a los cargos de representación.

Néilda Archenti, profesora titular de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, investigadora del Instituto Gino Germani de la misma universidad (archenti@gmail.com).

María Inés Tula, profesora de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (inestula@yahoo.com).

Nicolás Cherny

Del colapso a la recuperación económica: una aproximación a la política de las decisiones económicas en la crisis argentina

Este trabajo procura sintetizar el proceso político del cambio de la política econó-

mica luego de la crisis argentina de 2001 bajo un contexto de colapso financiero, fragmentación, centrifugación política y protestas sociales recurrentes. Luego de cuarenta meses de recesión durante los noventa, la economía argentina comenzó a recuperarse sólo tres meses después del colapso generalizado de diciembre de 2001, y fue el inicio de un ciclo expansivo de al menos cincuenta meses. Los episodios encadenados de aquel diciembre —restricciones bancarias, protestas sociales, renuncia del presidente Fernando de la Rúa (UCR), devaluación desordenada, suspensión de pagos de la deuda pública— constituyeron el final de un ciclo político y la apertura de un período de redefinición de la política económica. Desde abril de 2002 hasta abril de 2006 el PIB creció a una tasa media anual cercana al 8%. En este artículo se analiza el modo en que se procesó desde el gobierno el colapso del régimen de cambio fijo y la reorientación hacia un esquema de flotación cambiaria. Sostendremos que la posibilidad de instaurar un nuevo régimen cambiario —que fue capaz de estabilizar y promover la recuperación económica— guarda relación con el modo en que el gobierno desactivó los intereses que sostuvieron el esquema de tipo de cambio fijo conocido como *régimen de convertibilidad*.

La estrategia del gobierno frente a la crisis: preferencias, recursos y objetivos

En su discurso de asunción presidencial, Eduardo Duhalde (PJ) sugirió que el colapso económico había sido una consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio que incentivó el régimen de convertibilidad a lo largo de diez años. Congruente con esta idea, la preferencia del equipo económico de Duhalde fue poner en marcha un esquema macroeconómico basado en un tipo de cambio flexible

capaz de ubicar la moneda local en un nivel competitivo, de modo de crear incentivos a la producción local que alentasen una reactivación de la economía.

Veamos, ahora, los recursos con los que contaba el gobierno para perseguir su preferencia de política y el modo en que operaban las restricciones del contexto en el que asumía. Señalaremos dos elementos: por un lado, la naturaleza parlamentaria de la elección y la división del partido oficialista, y por otro, la profundidad de la crisis económica y el desorden social.

Si bien el PJ era el partido con mayor poder institucional al momento de la renuncia del presidente De la Rúa —gobernaba 20 de los 25 distritos provinciales y tenía mayoría absoluta en la Cámara de Senadores y primera minoría en la Cámara de Diputados— no había resuelto la sucesión del liderazgo de Carlos Menem (1989-1999). Esto produjo una combinación de fragmentación interna y dominio institucional del PJ que indujo comportamientos no cooperativos y especulativos sobre la crisis que obstaculizaron la construcción de un liderazgo presidencial sólido. En efecto, Duhalde, quien comandaba la facción del PJ más fuerte dentro del partido y de la Asamblea Legislativa, sólo logró forzar el consenso interno para convertirse en presidente una vez que consiguió el apoyo de los legisladores del gobierno saliente, la UCR y el Frente Grande. De modo que la lógica parlamentaria de la elección presidencial indujo a Duhalde a construir una amplia coalición de apoyo al cambio del régimen de convertibilidad que le permitió además conseguir facultades legislativas delegadas para diseñar y gestionar un nuevo esquema de política económica.

La percepción generalizada de la extrema profundidad de la crisis funcionó, en parte, también como un elemento promotor de la concentración del poder en el ejecutivo. A la inversa, la debilidad e inestabilidad

del marco económico era un desafío para la efectividad y perdurabilidad de la nueva fórmula de política económica. En tales circunstancias, el gobierno evaluó que el éxito del esquema de flotación cambiaria dependía de su capacidad para contener el precio del dólar y de adecuar ese objetivo al de la recomposición del sistema financiero. De modo que, una vez conseguido el cambio de régimen macroeconómico el objetivo del gobierno fue la estabilización.

El ministro de economía Jorge Remes Lenicov persiguió el objetivo de estabilización por dos andariveles relativamente interconectados. El primero de ellos procuró encontrar una fórmula de estabilización de la moneda bajo el nuevo contexto de flotación de manera de minimizar el riesgo de una hiperinflación. Consistente con la preferencia por la competitividad, el gobierno dispuso una devaluación de la moneda local inicial de un 40%, sin embargo la debilidad del contexto económico y la opción del dólar estadounidense como refugio de valor acrecentaba los riesgos de corridas sobre la moneda local. El gobierno temía que una devaluación descontrolada de la moneda local produjera una espiral inflacionaria que neutralizara la competitividad ganada, alentando la especulación del sector privado, licuando el valor de los ahorros de los ciudadanos atrapados en los bancos y radicalizando el descontento social.

En consecuencia, para frenar las expectativas de alza del precio del dólar, el gobierno dispuso una flotación controlada de la moneda —con un doble tipo de cambio, oficial y libre— como una medida transitoria a una flotación libre que llegaría una vez que el Fondo Monetario Internacional (FMI) brindara apoyo financiero suficiente para desalentar corridas especulativas contra la moneda local. Remes Lenicov consideraba que la recuperación de los instrumentos cambiarios y monetarios y la apro-

bación de un presupuesto austero alentarían la convergencia con el FMI, mientras que el contexto de emergencia social y derrumbe financiero aceleraría el apoyo. A su vez, para minimizar la inflación el gobierno decidió desdolarizar y congelar las tarifas de los servicios públicos privatizados y dispuso tributos extraordinarios a las exportaciones de productos primarios, que funcionaron, además, como un elemento de recomposición de las cuentas fiscales.

El segundo andarivel de estabilización procuró “normalizar” el sistema financiero. Esto supuso ampliar las restricciones al retiro de depósitos –con un cronograma de devolución de hasta dos años– y la conversión a pesos de los depósitos en dólares (a 1,4 \$) y de las deudas en dólares (a 1 \$). De esta manera el gobierno asignaba los costos del colapso de la convertibilidad y procuraba evitar el quiebre del sistema bancario, al mismo tiempo que minimizaba el riesgo de que los depósitos se vuelquen a la compra de dólares.

Así, el gobierno procuraba evitar el quiebre del sistema financiero hasta la recuperación de la economía que, se esperaba, llegaría más rápidamente por vía de la recuperación de las exportaciones de materias primas y más lentamente por los incentivos de la devaluación a la sustitución de importaciones. La mejora de las capacidades fiscales, fruto de los ingresos por la tributación extraordinaria de las exportaciones, y la recuperación de la capacidad de emitir moneda permitirían un mayor margen de gasto estatal.

Cuatro meses después, ninguno de los objetivos se había cumplido.

Los límites de la administración del colapso

El fallo de inconstitucionalidad a las restricciones a los depósitos por parte de

la Corte Suprema de Justicia supuso el primer obstáculo a la estrategia del gobierno. Produjo un efecto “goteo” que conducía a la quiebra final del sistema financiero. A su vez, la fuga de depósitos presionaba la alza del precio del dólar conspirando contra el objetivo de contención del tipo de cambio y la inflación. Asimismo, como ya señalamos, el gobierno cifraba el objetivo de estabilización del tipo de cambio en la obtención de recursos financieros por parte del FMI: en el peor de los casos los recursos servirían como un ancla de contención del dólar, y en el mejor de ellos contribuirían a sanear el sistema financiero.

Pero el FMI se convirtió en un actor reticente a colaborar con el gobierno. Más aún, el FMI contribuyó a agregar los intereses de los principales perjudicados por las decisiones que formalizaron la salida del régimen de convertibilidad. Estos intereses incluyeron las concesionarias de servicios públicos –cuyas tarifas se habían congelado tras la devaluación–, la mayor parte del sistema financiero –que afrontaba pérdidas por el descalce entre depósitos y créditos–, los tenedores de bonos de deuda pública en suspensión de pagos, y los acreedores extranjeros de las empresas nacionales –perjudicados por la sanción de una ley de quiebras que impedía las ejecuciones–.

La reticencia del FMI forzó a la conducción económica a hacer suyas algunas de las demandas del organismo, de modo de lograr los desembolsos. El gobierno aceptó dejar flotar libremente el tipo de cambio y elevar al Congreso un proyecto de ley para convertir los depósitos “acorrados” en bonos del Estado. Sin embargo, el FMI las consideró insuficientes para un acuerdo. El resultado de la combinación de “goteo” de depósitos, especulación de los exportadores con la liquidación de divisas del comercio exterior y

débil capacidad de intervención del gobierno en el mercado cambiario, fue un *overshooting* del precio del dólar y una fuerte alza del índice de precios.

En suma, la asignación de costos resultó inconsistente con los intereses de los actores de los que se esperaba colaboración para la consecución de los objetivos. La estrategia del equipo económico presumió el apoyo acelerado del FMI y sus intereses –o sea, de los acreedores, los bancos y las empresas privatizadas– que habían sido los más castigados en la distribución de costos del colapso de la convertibilidad. La ausencia de resultados de esta estrategia debilitó a la conducción económica que fue perdiendo la confianza del presidente –quien comenzó a consultar economistas que planteaban una ruptura en las negociaciones con el FMI– y a través de éste del partido oficial en el Congreso. La falta de cohesión interna del gobierno, sumada a la incongruencia de los actores de veto institucionales (Parlamento y Corte Suprema) e informales (FMI), frenaron la iniciativa del equipo económico y forzaron su renuncia.

La política de la estabilización y la recuperación económica

La renuncia de Remes Lenicov, detonada por la desconfianza del presidente y la obstaculización de los legisladores del PJ a sus iniciativas, forzó a Duhalde a poner a disposición del partido –encarnado en los gobernadores del PJ– el rumbo a seguir. Los “barones” del PJ conminaron al presidente a seguir una orientación congruente con el mantenimiento de las relaciones con el FMI. El presidente Duhalde nombró, entonces, a Roberto Lavagna como ministro de Economía en condiciones de un gran desorden económico-financiero: una semana de feriado bancario y

cambiario, con expectativas de alza del precio del dólar –en sólo cuatro meses el peso se había devaluado un 200%– y rumores de quiebras en las entidades financieras derivadas de la corrida disparada por los recursos de amparo que presentaban los ahorristas avalados por el fallo de la Corte Suprema.

Sin embargo, la experiencia del fracaso de la estrategia de su antecesor y un cuadro de relaciones de fuerza dentro del partido gobernante algo más claro llevaron a Lavagna a introducir una serie de modificaciones en aspectos estratégicos de la gestión de la crisis que lograron neutralizar, en buena medida, la capacidad de veto de los actores que habían forzado la renuncia de Remes Lenicov.

El primero de ellos consistió en un cambio táctico en las relaciones con el FMI. En contraste con la gestión económica inicial, Lavagna evaluó que los términos en que el FMI planteaba las negociaciones –sin desembolsos y haciendo suyas las demandas de bancos, empresas de servicios públicos y acreedores– volvieran preferible ensayar una estabilización que contemple la carencia de nueva ayuda externa a procurar atender las exigencias de los organismos internacionales. Además, el cambio radical en los precios relativos que generó la devaluación disminuyó el peso económico de los actores de la economía que vehiculizaban sus demandas a través del FMI. La convergencia se convertía, de esta manera, en un objetivo deseable y difícilmente prescindible pero sujeto a tiempos más o menos laxos que ya no estarían marcados por el peligro de caos social sino por los vencimientos periódicos de los préstamos internacionales.

En consecuencia, la estrategia fue atender las demandas del FMI por fuera de los dos andariveles de estabilización mencionados: contención del tipo de cambio y normalización del sistema financiero. De

modo que el gobierno impulsó algunos cambios de legislación que exigía el FMI –como la derogación de la ley de quiebras y de subversión económica–, se manifestó dispuesto a iniciar conversaciones con algunas empresas de servicios públicos, y cumplió con los vencimientos de deuda con los organismos internacionales. Pero con la certeza de que las negociaciones con el FMI no incluirían nuevos fondos sino, en el mejor de los casos, un refinanciamiento de deudas, la gestión económica restituyó los controles a la flotación del peso. Esta decisión logró marcar paulatinamente un precio de referencia relativamente alto desalentando una espiral inflacionaria y cambiando progresivamente las ventas de dólares del Banco Central para evitar una suba, por compras de divisas para estabilizarlo. En la medida en que las decisiones de la conducción económica se traducían en una incipiente estabilidad, la recaudación impositiva se recuperaba y comenzaba a insinuarse la reactivación de la economía, el gobierno aumentaba su margen de maniobra para la negociación externa. Esto le permitió invertir el signo del factor tiempo que bajo la gestión de Remes Lenicov jugó a favor de la urgencia por cualquier acuerdo tornándolo políticamente imposible.

En segundo lugar, la capacidad para estabilizar de un modo autónomo el tipo de cambio dio margen de maniobra al gobierno para ensayar un menú de canjes públicos progresivos y voluntarios a los ahorristas evitando una solución compulsiva. En forma simultánea a la asunción de Lavagna, el Congreso aprobó una ley “tapón” que logró detener la salida de fondos del sistema financiero provocada por los recursos de amparo. Pese a que las entidades financieras continuaron presionando a través del FMI por la implementación de un bono estatal compulsivo para los depósitos reprogramados, el margen de

maniobra que ganó el gobierno le permitió implementar una serie de canjes voluntarios que normalizaron progresivamente el sistema financiero. De este modo, la conducción económica neutralizó el veto de las entidades financieras, desactivó lentamente el conflicto con los ahorristas y, finalmente, logró consolidar la opción por la flotación cambiaria minimizando la opción alternativa de dolarizar la economía.

La consecuencia de esta estrategia fue la estabilización de la situación financiera desde fines de junio de 2002 –apreciación nominal y real del peso, crecimiento de los depósitos privados a los bancos y descenso de las tasas de interés–, que permitió, a comienzos de diciembre, levantar las restricciones que pesaban sobre las cuentas a la vista (el “corralito”). De esta manera, el éxito relativo de la estrategia de Lavagna y la resonancia pública que, a lo largo de los meses, adquirió la táctica empleada frente al FMI y, más hacia el final del mandato, la normalización económica, le permitió al gobierno de Duhalde operar un cambio en el modo en que la ciudadanía evaluaba la política económica y, así, afectar decisivamente el resultado de las elecciones presidenciales de abril de 2003.

Recapitulación

El contraste entre las dos gestiones de la política económica del gobierno de Eduardo Duhalde sugiere que el éxito y la estabilidad de un nuevo diseño de política económica es fuertemente dependiente de la capacidad del gobierno para neutralizar los costos derivados de la exclusión parcial o total de las preferencias de los actores que resisten la distribución de los costos del cambio de régimen económico y el nuevo esquema de política económica. Buena parte de la efectividad de la política

económica puede atribuirse al modo en que el gobierno logró independizar las decisiones económicas de la presión del Fondo Monetario Internacional.

La primera gestión económica, atrapada en la estrategia de que una estabilización sólo era posible con el apoyo financiero del FMI, volvió inconsistente la política económica. La segunda gestión, en cambio, advirtió que sus preferencias de política económica eran incompatibles con la expectativa de recepción de fondos del FMI que dotaran al gobierno de recursos para estabilizar la economía. A su vez la magnitud del colapso económico y financiero había minimizado los beneficios de la estrategia de “señalización” por vía de acuerdos con el FMI. De modo tal que convirtió el derrotero en un dilema: se trataba de optar por resignar autonomía en la política económica para hacerla converger con las preferencias del FMI esperando que este acercamiento propiciara un acuerdo y la provisión de fondos para estabilizar la economía, o de mantener las preferencias de política económica y ensayar la construcción de un escenario de estabilización sin ayuda financiera externa. Si bien los costos de una ruptura de las relaciones con el FMI eran muy altos, en la medida que el gobierno lograra estabilizar la economía sin ayuda externa el poder de veto del FMI sobre la política económica se moderaría. El gobierno eligió el segundo camino e instrumentó un cambio en la administración del régimen cambiario con el fin de lograr estabilizarlo sin nuevos recursos financieros. De modo tal que logró aumentar el margen de maniobra de la política económica sin perder autonomía, abriendo un escenario novedoso para la gestión cuyos resultados impactarían en la evaluación pública del gobierno y la conformación de las opciones políticas para la primera elección posconvertibilidad.

Nicolás Cherny, doctorando, Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid y FLACSO Argentina.