

Eficacia versus Transparencia en Argentina (parte II)

**por Pedro Isern*



2001-2012: Crisis política y bonanza económica

Retrospectivamente, la crisis política acontecida con el colapso del plan de convertibilidad en diciembre de 2001 ha significado el punto de partida de una inusual dinámica: por un lado, si bien era posible sospechar el deterioro institucional que semejante crisis propulsaría, ha sido muy difícil aprehender la profundidad de la debilidad política posterior. Por otro lado, desde 2002 en adelante comienza la “nueva era de los términos de intercambio” (1).

Si bien ambos acontecimientos han sido independientes en un primer momento, en alguna medida se retroalimentan en una segunda etapa. ¿Cómo se ha desarrollado la relación entre ambas variables o acontecimientos? En primer lugar, es posible marcar que la debilidad institucional ha sido retroalimentada por la mejoría en los términos de intercambio. La secuencia analítica sería la siguiente: 1) crisis política del 2001 lleva a 2) debilidad institucional, que lleva a 3) demanda de un liderazgo fuerte, que supone 4) demanda por pocos pesos y contrapesos, en un escenario 5) inédito de precios internacionales de los bienes exportables (particularmente soja), 6) que contribuye a una mayor fortaleza del liderazgo (consolidando el proceso de democracia delegativa (2)) que 7) profundiza el deterioro de los mecanismos de control y que 8) mas aún, incentiva al Ejecutivo a buscar atomizar las alternativa político-electorales que ya eran en sí mismo débiles.

La última dimensión de esta secuencia “debilidad institucional-bonanza económica-mayor debilidad institucional”, la refleja el resultado electoral de octubre de 2011 en Argentina. Allí, el Ejecutivo en ejercicio ganó la elección por 37 puntos porcentuales de diferencia: Cristina Kirchner obtuvo 54% de los votos y su inmediato perseguidor, el socialista Hermes Binner, obtuvo 17%.

El nuevo ciclo populista

El proceso de deterioro institucional acontecido después de la crisis de 2001 y la inédita mejoría de los términos de intercambio han consolidado la existencia de un nuevo ciclo populista. Por un lado, el ciclo populista clásico supone la existencia de un proceso político donde se aumenta el gasto público, se eleva el salario real por encima de la productividad y se promueven ganadores y perdedores. Sin embargo, en el corto-mediano plazo aparecen presiones inflacionarias, déficit fiscal, sobrevaluación cambiaria, menor crecimiento. La relación entre el ciclo populista clásico y debilidad institucional es menor cuanto menor dure el ciclo.

En cambio, el nuevo ciclo populista se ha prolongado debido a la inédita estabilidad de los altos precios internacionales de las materias primas que exportan Argentina y la región. El ciclo populista clásico se ha extendido. Por otro lado, el problema analítico mas relevante es que es incierto cuanto se ha extendido. Es decir, parte principal de la debilidad institucional que ha traído aparejado este nuevo ciclo populista es que los actores involucrados no tienen elementos para percibir cuanto durará la bonanza económica.

Sostiene el Profesor Pablo Gerchunoff que el populismo clásico no resiste el mediano plazo. ¿Por qué? Porque su principal dinámica es generar una matriz redistributiva donde, generalmente, se gasta por encima de los ingresos. Sin embargo, la nueva lógica del populismo económico descansa, en Argentina y en América latina en la primera década del siglo XXI, en gastar sistemáticamente por encima de los ingresos en un escenario que le permite a los gobiernos capturar nuevos flujos para financiar el creciente déficit.

Argentina representa cabalmente la aparición de un nuevo ciclo económico populista, donde la llegada del mediano plazo no significa necesariamente el fin de un proyecto político. La pregunta que surge es sobre la permanencia de estos flujos en el mediano-largo plazo. Una posible respuesta es preguntarse sobre la existencia de una nueva era de la abundancia. Es decir, un escenario global donde el clásico ciclo populista haya encontrado (nuevos) nichos donde financiar sus gastos extraordinarios. En la experiencia argentina kirchnerista (2003-2015), podemos mencionar la estatización de los fondos de la seguridad social, la modificación de la Carta Orgánica del Banco Central y la estatización de la empresa petrolera YPF, cuya principal accionista era la española Repsol. Estos ejemplos son representativos en tanto cuestionan sólo en parte la dinámica populista clásica: obviamente, en los 3 casos mencionados estamos hablando de activos que son capturados y que, en principio, sirven sólo para financiar un período de gasto.

Sin embargo, la pregunta sobre la existencia de un ciclo económico populista más largo que el clásico descansa en la posibilidad de capturar nuevas rentas. Es decir, la nueva era de la abundancia no sostiene que sea posible capturar o estatizar una y otra vez los fondos de pensión o la principal empresa de petróleo sino, en cambio, sostiene que han aparecido y continuarán apareciendo nuevos stocks o activos que pueden ser capturados sin mayores costos en el corto-mediano plazo.

Obviamente, la escasez continuará siendo la condición principal de la vida humana. Sin embargo, el incremento en la productividad que ha evidenciado la economía mundial (debido en parte a la aparición del sudeste asiático como economía de mercado) ha extendido o alargado el clásico ciclo populista. Como mencionamos, si fuera cierto la existencia de esta nueva era de la abundancia, las consecuencias políticas serían relevantes. En el caso de la experiencia argentina contemporánea, el nuevo ciclo populista nos ayudaría a comprender la estabilidad en el tiempo que ha demostrado el kirchnerismo. Básicamente, la innovación política-fiscal del kirchnerismo ha sido incrementar el gasto público en el mediano plazo y articular, a partir de ello, una nueva coalición electoral. Es decir, mientras el populismo clásico incrementaba el gasto en el corto plazo, articulada una coalición electoral pero enfrentaba problemas fiscales estructurales que repercutían en la implosión de la coalición, el kirchnerismo ha demostrado que, dada la nueva era de la abundancia, es posible articular una coalición en el corto plazo, incrementar el gasto y ganar la siguiente elección presidencial pero, más aún, el kirchnerismo ha demostrado que en el mediano plazo o T2 es posible lograr un nuevo incremento estructural del gasto público, re-articular una coalición política y, paso seguido, ganar otro período electoral cuando, según la experiencia clásica, el mediano plazo debiese enfrentar a los populismos con un problema fiscal insoluble. Entender esta nueva dinámica es clave para repensar el populismo contemporáneo.

Menem y De la Rúa

La historia política argentina contemporánea tiene 3 procesos y 6 nombres principales: los tres procesos son el alfonsinismo (1983-1989), el menemismo (1989-1999) y el kirchnerismo (2003-2015). Los 6 nombres son Raúl Alfonsín,

Carlos Menem, Fernando De la Rúa, Eduardo Duhalde, Nestor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner. Como mencionamos, la dinámica eficiencia versus transparencia se consolida en la última y mas larga etapa democrática del país. En ese marco, Carlos Menem y Fernando de La Rúa son ejemplos relevantes. En el imaginario social, Menem representaba la eficiencia y la ausencia de transparencia. Por su parte, De la Rúa (en un principio) representaba la transparencia y la ausencia de eficiencia. Si bien ambos personajes poseen en la actualidad (2012) una bajísima imagen ante la opinión pública, el punto relevante aquí es que la sociedad respeta mas a Menem que a De la Rúa. Es decir, es mas respetado Menem en su falta de transparencia que De la Rúa en su falta de eficiencia.

Dicho de otra manera, la opinión pública argentina tolera mas la corrupción que la ineficiencia. En el imaginario colectivo de gran parte de los argentinos, es mucho peor ser tonto que corrupto. Mas aún, la falta de apego a la legalidad que exhibió el menemismo durante sus 10 años de gobierno son interpretadas en muchos casos como muestra de viveza criolla. Así, es posible marcar que la muy baja imagen de Menem no se debe a la ausencia de transparencia sino, al final del camino, al fracaso de su modelo económico reflejado en el colapso de la convertibilidad. Las criticas a la ausencia de transparencia del menemismo se consolidaron cuando terminó de caer el modelo económico. Así, al menemismo no se le perdonó los altos niveles de corrupción sólo cuando el modelo económico demostró fracasar. Por el contrario, a De La Rúa no se le ha perdonado su notable ineficiencia para lidiar con la crisis. Es sintomático que la crisis de diciembre del 2001 se la asocia mas con la ineficiencia (o lentitud) de De La Rúa que con la corrupción estructural de la década menemista.

Podemos pensar la siguiente figura (es necesario remarcar que la eficiencia y transparencia reflejan la percepción de la opinión publica sobre el desempeño del gobierno)

Administración Alfonsín (1983-89)

		Transparencia		
		Alta	Media	Baja
Eficacia	Alta			
	Media	83-85		
	Baja	85-87	87-89	

La primera administración de la democracia refleja un lento pero sistemático proceso de deterioro donde la menor eficacia repercute en el final en una menor transparencia

Administración Menem (1989-1999)

		Transparencia		
		Alta	Media	Baja
Eficacia	Alta			91-97
	Media			89-91
	Baja			97-99

La segunda administración de la democracia refleja cabalmente la oposición “eficacia versus transparencia” desde la óptica de la opinión pública.

Administración De la Rúa (1999-2001)

		Transparencia		
		Alta	Media	Baja
Eficacia	Alta			
	Media	99		
	Baja		2000	2001

La tercera administración refleja también un péndulo entre eficacia y transparencia que va de la mano de la creciente intolerancia de la sociedad sobre los niveles de ineptitud que evidenciaba la administración De la Rúa.

Administración Kirchner (2003-2015)

		Transparencia		
		Alta	Media	Baja
Eficacia	Alta		2003-05	2005-08 y 2010-12
	Media			
	Baja			2008-10

La cuarta y actual administración de la democracia refleja la aparición de un nuevo ciclo populista, mas extendido en el tiempo y con la consiguiente capacidad de provocar un mayor deterioro institucional. Como mencionamos, este nuevo ciclo populista descansa en la inédita concatenación de una profunda crisis política iniciada en 2001 e inéditos términos de intercambio iniciados en 2002-3 cuyo recorrido no es posible todavía interpretar.

(1) Para un riguroso estudio de la nueva dinámica de los términos de intercambio, ver el trabajo “Natural Resources in Latin America and the Caribbean. Beyond booms and busts?”, editado para el Banco Mundial por Emily Sinnott, John Nash y Augusto De la Torre.

(2) "Democracia Delegativa" es un concepto pensado por el profesor Guillermo O´Donnell a principios de la década del 90´. Si bien O´Donnell tenía en mente los procesos que acontecían en la región de la mano de Menem, Fujimori y Collor de Melo, es posible reinterpretarlo para la nueva ola neo-populista que recorre la región en la primera década del siglo XXI. Es importante rescatar aquí que esta nueva ola no sólo representaría expresiones de izquierda sino también de derecha, como la que ha encarnado en Colombia Alvaro Uribe

**Profesor del
Depto. de
Estudios
Internacionales
FACS,
Universidad ORT
Uruguay*