

LA DESOBEDIENCIA ARGENTINA

Martín Krause

El presente trabajo sostiene que el origen de los cambios que ocurrieron en Argentina durante los años noventa se encuentra en una generalizada desobediencia espontánea por parte de los argentinos, actitud que llevó a la quiebra del Estado y luego a las reformas efectuadas en esos años.

***E**l argentino hallaría su símbolo en el gaucho y no en el militar, porque el valor cifrado en aquél por las tradiciones orales no está al servicio de una causa y es puro. El gaucho y el compadre son imaginados como rebeldes; el argentino, a diferencia de los americanos del Norte y de casi todos los europeos, no se identifica con el Estado. Ello puede atribuirse al hecho general de que el Estado es una inconcebible abstracción; lo cierto es que el argentino es un individuo, no un ciudadano.*

(Jorge Luis Borges, *Evaristo Carriego*)

Si un pastor falla, hay que separarlo de los otros pastores, pero, ¡ay si las ovejas empezaran a desconfiar de los pastores!
(Abad Abbone en Umberto Eco, *El nombre de la rosa*)

MARTÍN KRAUSE. Vicerrector de la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas (ESEADE, Buenos Aires). Profesor titular de Economía en la Universidad de Buenos Aires y profesor visitante en la Universidad Francisco Marroquín (Guatemala). Autor, entre otras publicaciones, de *Proyectos para una sociedad abierta*, dos volúmenes (Buenos Aires: Editorial Abeledo-Perrot, 1993) y *En defensa de los más necesitados* (Buenos Aires: Editorial Atlántida, 1998), ambos en conjunto con Alberto Benegas Lynch (h).

El paradigma del liberalismo clásico hizo hincapié en la división de poderes, la rotación en las funciones de gobierno y en las funciones limitadas de éste como mecanismos para evitar un crecimiento del mismo que terminara avasallando los derechos individuales. No obstante, durante el presente siglo ellos no han sido suficientes para evitar ese mal. Por cierto que autores como John Locke o Thomas Jefferson destacaron la importancia de un mecanismo adicional, no ya mencionado en estos tiempos de democracias largamente establecidas: una rebelión contra el gobierno cada tanto era considerada ciertamente saludable.

No experimentamos hoy rebeliones masivas que hagan temblar a los gobiernos establecidos pero sí, de tanto en tanto, expresiones claras de descontento que se extienden desde el éxito de iniciativas electorales para reducir impuestos hasta la creciente ausencia de participación en los procesos electorales. Las primeras son rebeliones activas, los ciudadanos se organizan y votan en contra de los excesos del gasto gubernamental. Las segundas son pasivas, se trata de no hacer, o no participar en actividades en las que el gobierno está interesado que los ciudadanos participen, en buena parte porque es esta participación la que le otorga legitimidad al mismo gobierno. Esta segunda forma de rebelión tiene una larga tradición histórica, como se describirá más adelante. El objetivo de este trabajo es señalar que uno de esos fenómenos tuvo lugar en la Argentina en las últimas décadas, el cual llevó al colapso de un modelo de gobierno basado en una elevada participación del Estado en la economía tanto en gobiernos democráticos como militares y en el abuso de poder sobre todo por parte de estos últimos.

1. El ocaso de un modelo

El año 1989 tiene un lugar ganado en la historia. Por un lado el socialismo se desmoronaba en Europa Oriental: los alemanes demandaban elecciones democráticas y el respeto a los derechos individuales, ocupaban en Leipzig las oficinas de la temida Stasi, el servicio secreto del régimen comunista; checos y eslovacos protestaban en Praga. Se abrían así las puertas que iban a llevar en definitiva hasta la caída del socialismo en su cuna, la Unión Soviética.

En la Argentina ese año será también histórico. Como el muro de Berlín, se derrumbaba el estatismo en medio de la hiperinflación y la bancarrota generalizada del Estado. Era el fin de un modelo que durante sesen-

ta años había llevado a este país desde los primeros puestos en materia de crecimiento e ingresos por habitante a ser uno más de los países subdesarrollados del Tercer Mundo, uno de los pocos casos de un país no ‘en vías al desarrollo’ sino, por el contrario, ‘en vías al subdesarrollo’.

Se iniciaba allí una nueva etapa, signada por los cambios, las reformas, las marchas y contramarchas, los éxitos y los fracasos, el acalorado debate de nuevas ideas viejas, el crecimiento económico, la estabilidad de precios, la corrupción y el manoseo constante de las instituciones.

Un período digno de ser analizado, no obstante lo cual la mera descripción de lo sucedido podrá encontrarse en los periódicos de la época o en numerosos libros que la describan. Tal descripción general sería, sin embargo, tan sólo un censo de lo acontecido en la superficie, que no nos permitiría penetrar más allá de ella y descubrir como Antoine de Saint-Exupéry en *El principito* que “lo esencial no es visible a los ojos”.

Siendo tan interesante como podría serlo el relato de lo acontecido, el presente trabajo tiene la intención de correr la superficie y tratar de ver las mareas de fondo que agitaron la vida argentina durante esos años y encontrar allí un fenómeno que supera la imaginación y abre las puertas a una investigación totalmente distinta. Se trata de partir no ya de la pregunta, ¿qué pasó?, sino ¿por qué?

Es cierto que analizar lo que pasó nos puede brindar lecciones de cómo hacer las cosas o cómo evitar los problemas en otros contextos y otras circunstancias, pero responder al por qué eso sucedió nos acercará al entendimiento de las causas que generan las posibilidades de cambio en una sociedad.

¿Por qué se dieron todos esos cambios en la Argentina de los 90? La tesis que será desarrollada en este trabajo es que los argentinos protagonizaron un increíble y generalizado proceso de desobediencia civil espontánea.

2. La desobediencia civil

El tema de la desobediencia civil no es extraño a las ciencias sociales, ha sido considerado en muchas oportunidades por autores diversos. En sus orígenes se lo relacionaba con la resistencia justificada a las tiranías y en particular con el tiranicidio, esto es, el acto de dar muerte al tirano que oprime a la población. Los griegos Xenofonte y Heródoto no ocultaban sus simpatías por ello mientras que los romanos Cicerón, Plutarco, Séneca y Polibio lo apoyaban sin vueltas. Tomás de Aquino y Guillermo de Ockham apoyaban un limitado derecho a la resistencia y en forma más enfática los

miembros de la escuela de Salamanca Juan de Mariana y Francisco Suárez, el hugonote Philippe du Plessis Mornay y el escocés radicado en Francia George Buchanan. Estos últimos sustentaban el derecho de cada individuo de asesinar al tirano.

Esta tradición de pensamiento se continuó en la Inglaterra del siglo XVII por intermedio de John Locke, Algernon Sidney y John Milton, y en el siglo siguiente, con un mayor énfasis en la resistencia pacífica, por Henry David Thoreau y León Tolstoi. En su trabajo *On Civil Disobedience* Thoreau argumentaba que si los súbditos se negaran a obedecer y los funcionarios tuvieran que renunciar, la revolución se habría consumado. Como veremos más adelante, esto, junto con otro ingrediente clave de la desobediencia civil cual es ganar para el bando de los resistentes a parte de los dirigentes, explica en gran medida lo sucedido en la Argentina en el año 1989 con la renuncia del presidente Alfonsín en medio del caos hiperinflacionario y la llegada del presidente Menem:

Si se pone al Estado en el dilema de meter a la cárcel a todos los hombres íntegros, o renunciar a la guerra y la esclavitud, el Estado no vacilará en lo que debe preferir. Si un millar de ciudadanos se negasen a pagar sus impuestos este año, eso no sería una medida violenta y brutal, como lo será el pagar ese tributo a fin de que el Estado pueda seguir cometiendo violencia y derramando sangre inocente. Ésa es en realidad la definición de una revolución pacífica, si es que existe tal fenómeno. Si un colector de impuestos, o cualquier otro funcionario público, viniera a preguntarme, tal como uno ya lo hizo: 'Pero, ¿qué debo hacer?', mi respuesta es: 'Si en realidad usted está dispuesto a hacer algo, renuncie a su cargo'. Una vez que el siervo rehúse obediencia y el funcionario haya renunciado, la revolución estará ya consumada¹.

Según Sharp², existirían tres etapas, en general, en los movimientos no violentos de resistencia al poder:

- 1) la protesta y la persuasión;
- 2) la no-cooperación social, económica y política;
- 3) la intervención no violenta.

En la primera etapa se realizan discursos en espacios públicos, demostraciones, distribución de literatura y, en el caso de resistencia a la acción militar, se confraterniza con soldados y otros funcionarios de gobierno.

¹ Henry David Thoreau, *Desobediencia civil* (1970), p. 51.

² Gene Sharp, *The Politics of Nonviolent Action* (1973).

En la segunda las sanciones son más serias: huelgas de estudiantes, *boycotts* de consumidores, huelgas, negativa a pagar impuestos o tasas, negativa a aceptar la moneda gubernamental, *boycott* de elecciones legislativas, resistencia al servicio militar obligatorio, ineficiencia burocrática de liberada y amotinamientos.

La última etapa incluiría las formas más radicales de resistencia a la autoridad: huelgas de hambre, sentadas en lugares públicos, ocupación de edificios gubernamentales, bloqueo de rutas, establecimiento de mercados informales hasta la formación de un gobierno paralelo.

Sharp sostiene además que los movimientos de desobediencia civil han sido más exitosos que los movimientos violentos, citando entre otros muchos ejemplos la resistencia de los alemanes a la ocupación por parte de tropas francesas y belgas del Ruhr; las huelgas y la obstrucción convirtieron a la ocupación en una pesada carga que terminó en el levantamiento de la ocupación. Otro ejemplo es la lucha contra la segregación racial denominada ‘movimiento por los derechos civiles’ en los Estados Unidos, encabezada por Martin Luther King Jr., un partidario de la resistencia pacífica. El más reciente e importante es, seguramente, el crecimiento del movimiento Solidaridad en Polonia y el derrumbe generalizado del socialismo en el cual hubo pocos episodios de violencia.

La resistencia civil sería superior al uso de la violencia porque en este último caso los gobiernos, en general, tienen una mayor capacidad de utilizarla que los rebeldes. El uso de la violencia después de todo es, precisamente, lo que distingue a un gobierno que se define como el receptáculo del monopolio de la misma. Pero le resulta prácticamente imposible gobernar sin la cooperación de los ciudadanos.

Dice Thoreau:

La autoridad del gobierno, aun aquella que yo me resigno a reconocer (pues obedece dócilmente a aquellos que sepan y puedan conducirse mejor que yo, y en muchos casos a los que ni siquiera sean tan competentes como yo), es todavía impura: para ser realmente justa, debe contar con la aprobación y el consentimiento de los gobernados. El Estado no puede tener derechos legítimos sobre mi persona y propiedad sino en la medida en que yo se los haya concedido³.

Ese es el fenómeno que la Argentina vivió en los años 80, con la particularidad de que no hubo ningún movimiento político o social ni dirigente alguno que hubiera llamado a la desobediencia generalizada. Fue un movimiento totalmente espontáneo que se manifestó en las siguientes reac-

³ Thoreau, *Desobediencia civil* (1970), p. 80.

ciones a políticas gubernamentales que imponían altos costos a la población, las cuales, como veremos, determinaron las políticas que se siguieron a continuación.

La desobediencia argentina fue, sin embargo, distinta a los casos mencionados y a las propuestas de sus inspiradores. Por un lado, a diferencia de King, los argentinos no buscaron ni pretendieron quebrantar las regulaciones abiertamente; ni tampoco, a diferencia de Gandhi, trataron de lograr sus objetivos por medio del sufrimiento. Dice Martin Luther King Jr.:

El que quebranta una ley injusta debe hacerlo abiertamente, cariñosamente, y con la voluntad de aceptar la pena. Sostengo que un individuo que quebranta una ley cuya conciencia le dice es injusta, y que voluntariamente acepta la penalidad de su injusticia, está en verdad expresando el mayor respeto por la ley.

Por supuesto, no hay nada nuevo en esta clase de desobediencia. Fue sublimemente evidente en el rechazo de Sadrach, Mesach y Abednego a obedecer las leyes de Nabucodonosor, sobre la base de que una ley moral superior estaba en juego. Fue exitosamente practicada por los primeros cristianos, quienes aceptaban enfrentarse a leones hambrientos y al terrible dolor de las pedradas que someterse a ciertas leyes injustas del Imperio Romano. En cierto grado, la libertad académica es una realidad hoy porque Sócrates practicó la desobediencia civil. En nuestra propia nación, la Fiesta del Té en Boston representó un acto masivo de desobediencia civil. No debemos olvidar nunca que todo lo que hizo Hitler en Alemania fue 'legal' y todo lo que los combatientes húngaros de la libertad hicieron en Hungría fue 'ilegal'⁴.

Los argentinos no estaban dispuestos a sufrir. Es más, pensaban que era el Estado la fuente de su sufrimiento, y ponían en juego toda su capacidad racional para eludir esos sufrimientos. Ningún ideal superior estaba en juego que no fuera el de la propia supervivencia y la protección del patrimonio individual. Esto es ciertamente distinto a lo que Gandhi proponía:

He llegado a esta conclusión fundamental: que si quieres que suceda algo realmente importante, no debes satisfacer meramente a la razón, debes también mover al corazón. Las cosas de fundamental importancia para la gente no se aseguran solamente con la razón y tienen que ser adquiridas con el sufrimiento. El sufrimiento es infinitamente más poderoso que la ley de la jungla para convertir al oponente y abrir sus oídos, que están cerrados, a la voz de la razón. Apelar a la razón es hacerlo a la cabeza, pero la penetración al

⁴ Martin Luther King Jr. "Letter from the Birmingham Jail" (1968), p. 69.

corazón viene del sufrimiento. Abre la comprensión íntima del hombre⁵.

Por supuesto que los argentinos no apelaron al corazón del gobernante. Tampoco lo hicieron a su razón. Se dirigieron a su bolsillo. En este caso, estuvieron más cerca de Thoreau:

Cuando un gobierno me sale al paso y me dice: ‘¡La bolsa o la vida!’, ¿por qué habría de apresurarme yo a entregarle mi dinero? Puede que se halle en un gran apuro y sin saber cómo remediarlo. Eso no es culpa mía. Es cosa que debe remediar el mismo Estado; salir de sus propios apuros como yo salgo de los míos. No vale la pena echarse a llorar por ello. Yo no soy responsable si la maquinaria social no funciona bien, pues no me hallo emparentado con su conducta. He notado que cuando una bellota y una castaña caen al suelo, una junto a otra, ninguna se queda inerte a fin de hacer lugar a la otra, sino que cada una por su lado sigue su propio impulso y se prende al suelo, para crecer y fructificar tan bien como le sea posible, hasta que al fin puede que una eche sobra sobre la otra y la fuerce a secarse y morir. Si una planta no puede vivir conforme con su naturaleza, muere, y otro tanto le ocurre al hombre⁶.

1. Rechazo a la moneda gubernamental

El rechazo a la moneda gubernamental en la Argentina tiene una larga historia. La relación M1/PIB que superara el 30% a principios de este siglo se mantuvo en alrededor del 25% hasta fines de la década de los 40. A partir de allí comienza una caída que la lleva al 15% a fines de la década de los 50 y a menos del 3% a fines de los años 80. Una relación más amplia de la moneda M3/PIB que subiera desde el 43% en 1900 hasta un pico del 70% en los años 20 vuelve a una cifra cercana al 40% en la década de los años 40 y desde allí comparte el vertiginoso descenso de su pariente M1 hasta alcanzar la increíble cifra del 4% del PIB a fines de los 80⁷.

Cuanto más exacerbaba el Estado la emisión de moneda, más resultaba esto en un acelerado y vertiginoso aumento de los precios. Los argentinos huían del impuesto inflacionario desprendiéndose de la moneda estatal y haciendo que el aumento progresivo de la emisión resultara en la caída

⁵ Mahatma Gandhi, *An Autobiography: The Story of My Experiment with Truth* (1983).

⁶ Thoreau, *Desobediencia civil* (1970), p. 63.

⁷ Marie-Ange Véganzonès, *Argentina en el Siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado* (1997).

de su valor vertiginosamente. Cuanto más moneda el Estado emitía, ‘menos’ moneda existía en el mercado.

Informa el Banco Central:

Durante 1989 se registraron los mínimos históricos en materia de índices de monetización. En términos reales, el agregado monetario más amplio (M3) se redujo un 46,7% entre puntas. La demanda de dinero para transacciones (M1), por su parte, se redujo un 5,6%. De ello se desprende que la huida del dinero fue más importante en lo que se refiere a los agregados que actúan como reserva de valor. En efecto, mientras en el primer trimestre del año M1 representó el 22% de los recursos monetarios totales, hacia el último trimestre su participación se elevó al 35%.

El ciclo de la monetización fue obviamente inverso al de la tasa de inflación. Hacia junio, con una inflación de 202,5% en precios combinados, los índices de monetización observaron los mínimos históricos: tanto M1 como M3 acumulaban una caída respecto de diciembre de 1988 de 62% real...⁸

El desprendimiento acelerado de la moneda local tuvo como contrapartida la elección de activos reales o el dólar estadounidense como reserva de valor. El Cuadro N° 2 muestra el crecimiento de la dolarización de los recursos monetarios durante 1989. No obstante, debe tenerse en cuenta que se trata solamente de cifras relativas al sistema financiero ‘oficial’ o ‘legal’, el cual no sólo presentaba numerosas trabas para las operaciones en esa moneda ni tampoco la huida de fondos del sistema bancario. Es decir, la creciente dolarización se da sobre agregados (M1/M3) claramente menores. La diferencia es ‘todo’ dolarización de los que abandonaron el sistema formal.

El índice de precios al consumidor con una base = 100 en 1974 alcanzó a 8.915.401.953 en mayo de 1989, pese a que era éste el mes previo al desencadenamiento del fenómeno hiperinflacionario el que resultó en un índice de crecimiento de precios mensual del 200% en julio del mismo año. El peso perdió dos ceros a principios de los 70, tres ceros a principios de los 80, tres más en 1985 y otros tres en 1991. Un peso en ese año era equivalente a 10.000.000.000.000 de pesos de 1970, todo ese valor perdido en sólo dos décadas. En 1990 el Banco Central evaluó las pérdidas de la institución en los diez años previos en 67.500 millones de dólares, el equivalente del 9% de la producción anual del país en cada año desde 1980

⁸ Banco Central de la República Argentina (BCRA), “Memoria Anual 1989” (1998), p. 10.

CUADRO N° 1: AGREGADOS MONETARIOS EN TÉRMINOS REALES (ENERO 1988=100)

Período	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	M1	Caja de Ahorros	Plazo fijo	M2	M3
1988-Enero	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Febrero	90,0	89,6	89,8	93,9	102,9	97,9	97,8
Marzo	81,1	84,4	82,5	85,4	107,0	97,2	96,9
Abril	74,3	85,9	79,4	78,9	104,7	94,1	93,8
Mayo	69,9	80,8	74,7	73,5	102,4	90,8	90,4
Junio	65,9	81,4	72,7	69,7	100,7	88,7	88,4
Julio	65,6	73,0	68,9	66,5	95,5	84,2	83,8
Agosto	57,2	71,2	63,4	60,9	93,6	80,8	80,4
Septiembre	61,7	74,0	67,1	65,1	103,6	88,2	87,8
Octubre	68,3	74,7	71,1	68,6	106,5	91,5	91,1
Noviembre	72,0	72,7	72,3	72,0	114,4	96,9	96,5
Diciembre	90,5	80,1	85,9	76,3	122,4	106,1	105,7
Enero-1989	93,3	80,3	87,6	81,3	134,3	114,2	113,8
Febrero	91,4	80,6	86,6	79,4	135,5	114,4	113,9
Marzo	83,1	78,0	80,8	70,9	131,8	109,5	109,0
Abril	65,4	61,2	63,6	53,6	109,9	89,5	89,7
Mayo	50,7	50,8	50,7	34,1	81,3	66,7	67,1
Junio	36,3	49,8	42,3	26,2	66,7	54,7	56,6
Julio	29,0	37,4	32,7	20,1	46,1	39,1	40,0
Agosto	39,2	53,9	45,7	25,7	57,6	50,3	50,9
Septiembre	51,7	60,1	55,4	34,7	67,8	60,2	60,6
Octubre	64,9	79,4	71,3	42,3	75,3	70,2	70,4
Noviembre	74,0	92,1	82,0	43,6	76,6	74,3	74,4
Diciembre	71,7	92,9	81,1	30,8	49,2	56,5	56,3

Fuente: BCRA, "Memoria Anual 1989" (1998).

CUADRO N° 2: DOLARIZACIÓN DE LOS RECURSOS MONETARIOS (EN PORCENTAJE)

Período	Dolarización del M1	Dolarización de los depósitos a intereses	Dolarización total
Enero -1989	0,3	9,0	7,1
Febrero	0,4	8,9	7,1
Marzo	0,4	7,9	6,4
Abril	1,0	16,1	13,2
Mayo	1,4	18,1	14,7
Junio	1,2	11,9	9,3
Julio	1,3	13,8	10,7
Agosto	1,4	16,9	13,0
Septiembre	1,1	18,8	14,5
Octubre	1,1	20,0	15,0
Noviembre	1,0	20,1	14,7
Diciembre	1,6	31,2	21,0

Fuente: BCRA, "Memoria Anual 1989" (1998).

hasta 1989 inclusive⁹. El déficit fiscal entre 1960 y 1988 fue cubierto en un 17,4% con el uso del crédito y en un 82,6% con emisión monetaria por medio de adelantos del Banco Central a la Tesorería.

No es que los argentinos rechazaran la moneda oficial cuando se les presentara (de hecho estaban obligados a recibirla, particularmente al cobrar sus salarios) sino que se desprendían de ella en cuanto la recibían. La tenencia de moneda extranjera era ilegal, pero cualquier ciudadano sabía perfectamente bien dónde conseguirla y apenas recibido su salario en pesos procedía a cambiarlo para luego volver a pesos cuando lo necesitara y de esa forma preservar algo de su poder adquisitivo.

Si bien no hay estadísticas posibles acerca de la cantidad de dólares estadounidenses en el país, un banco privado estimaba que en 1989 el valor de los billetes de esta moneda era siete veces superior al valor de la moneda local circulando. En 1986 se estimaba que existían unos 3.500 millones de dólares en créditos en dólares en el mercado informal, una tenencia privada de divisas de 20.000 millones y varios miles de millones de dólares propiedad de argentinos depositados en el exterior.

Pese al curso forzoso de la moneda, los argentinos desobedecían y resistían el impuesto inflacionario de muy ingeniosas formas. Las transacciones importantes como la compra-venta de una vivienda o un automóvil se realizaban en dólares billetes y las más pequeñas podían hacerse en pesos pero al tipo de cambio del momento. Había entidades financieras clandestinas donde se colocaban ahorros en divisas y se obtenían préstamos también en moneda extranjera, entidades que no estaban sujetas a ningún tipo de control ni requisitos legales de capital o encajes.

2. Evasión impositiva

Como se mencionara antes haciendo referencia a la literatura de la resistencia civil, en última instancia la capacidad de gobernar está vinculada a la aceptación voluntaria de la misma por parte de una determinada población. Lo mismo puede decirse de la recaudación de impuestos. Pueden pensarse todas las estratagemas posibles para obligar a la gente a pagar los impuestos y las penas más duras para quienes no lo hagan, pero en última instancia se requiere un cierto grado de voluntariedad. De otra forma, ni siquiera asignando a una mitad de la población para que controle a la otra mitad podrá eliminarse la evasión.

⁹ *La Nación*, Buenos Aires, 31/8/90 y 8/9/90.

Por cierto que esta causa ha sido asignada a grandes acontecimientos históricos: para Alvin Rabushka, la evasión impositiva fue la causa de la caída del Imperio Romano¹⁰; Charles Adams señala lo mismo, con distinto grado de rebelión, para fenómenos como el Edicto de París, la Carta Magna, la leyenda de Guillermo Tell, la *Boston Tea Party*, entre otros.

Comenta Adams:

El consentimiento, entonces, debe llegar en última instancia del pueblo. Los impuestos son, después de todo, un asunto del pueblo, y cuando un gobierno se encuentra fuera de tono con los deseos de la gente, aparecerá la resistencia. En una democracia, la resistencia tomará la forma de evasión, emigración y revueltas. A veces un nuevo gobierno resultará electo. En California la gente tomó el asunto en sus propias manos y adoptó una reforma constitucional que fuerza al gobierno a aceptar los deseos de la gente. Cuando esa opción no está disponible, como sucede con el gobierno federal, una larga y fría guerra de lenta evasión se extiende por el país¹¹.

Y más adelante:

La resistencia civil a las leyes impopulares alienta al evasor. La sociedad occidental tiene una larga y profunda tradición de desobediencia a las malas leyes, especialmente a las malas leyes impositivas. El evasor simplemente está abrazando los más elevados ideales de los rebeldes fiscales ingleses de los últimos cuatrocientos años a ambos lados del Atlántico. Si las malas leyes fiscales justifican la rebelión —y la historia apoya ampliamente este punto de vista—, entonces el moderno evasor fiscal podría ser el rebelde fiscal más justificado de todos los tiempos¹².

Así se veían los argentinos a sí mismos. Al ser castigados con la desvalorización constante de la moneda, con servicios públicos cada vez más ineficientes y con restricciones al comercio o a los viajes internacionales, los argentinos en forma creciente no se sintieron obligados a pagar esos impuestos. Para muchos era, además, una cuestión de supervivencia: pagar impuestos o subsistir.

Como puede observarse en el Cuadro N° 3 la recaudación impositiva crece hasta superar los 10 puntos del PBI a fines de la década de los años 40 y principios de los 50, pero nunca más se alcanzan esas cifras hasta la década de los años 90. Por supuesto que existen múltiples causas para

¹⁰ Alvin Rabushka, "Foreword" (1993), p. xiii.

¹¹ Charles Adams, *For Good and Evil...* (1993), p. 382.

¹² *Ibíd.*, p. 400.

justificar lo sucedido (entre otras, el efecto Olivera-Tanzi), pero si tenemos en cuenta que durante todo ese período el gasto público creció en forma constante y acelerada, resulta notoria la incapacidad de la política fiscal para aumentar la recaudación impositiva. El gobierno argentino hubo de recurrir a otros artificios para su financiamiento.

CUADRO N° 3: RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS. RELACIÓN CON EL PBI. AÑOS 1932-1998
(VALORES CORRIENTES EN MILES)

Año	Impuestos	
	Recaudación	Relación % Rec./PBI
1932	304.633	4,39
1933	330.324	4,33
1934	346.598	4,15
1935	456.378	5,10
1936	486.957	4,92
1937	550.563	4,75
1938	581.741	5,27
1939	604.891	5,30
1940	623.786	5,26
1941	647.962	5,02
1942	753.878	5,10
1943	847.180	5,41
1944	1.164.524	6,47
1945	1.233.879	6,10
1946	1.539.172	5,80
1947	2.451.792	7,57
1948	3.211.332	8,13
1949	4.388.302	8,85
1950	6.551.772	10,74
1951	9.679.869	10,84
1952	11.641.909	10,20
1953	13.026.700	9,88
1954	14.246.000	10,16
1955	15.829.500	9,53
1956	19.441.900	9,49
1957	22.890.000	8,60
1958	29.439.200	7,80
1959	44.140.600	5,72
1960	81.740.100	8,07

(Continúa)

(continuación Cuadro N° 3)

1961	97.844.800	7,94
1962	101.681.900	6,44
1963	133.507.600	6,77
1964	138.670.600	5,05
1965	241.727.000	6,31
1966	380.853.600	7,69
1967	510.384.720	7,82
1968	588.896.720	7,58
1969	674.934.630	7,37
1970	8.349.780	7,47
1971	9.783.721	6,11
1972	13.639.657	5,03
1973	24.260.650	5,37
1974	43.100.401	7,15
1975	73.751.068	4,25
1976	506.126.459	5,38
1977	2.083.519.557	7,81
1978	5.321.963.730	7,66
1979	13.234.977.741	6,90
1980	29.841.313.846	7,77
1981	64.355.224.199	8,61
1982	164.277.710.411	7,52
1983	70.893.659	6,47
1984	490.933.246	6,21
1985	4.026.137	7,59
1986	7.892.259	7,90
1987	18.146.168	7,78
1988	83.358.416	7,51
1989	2.429.879.581	7,49
1990	48.567.789.033	7,05
1991	166.949.480.215	9,23
1992	24.494.513	10,81
1993	27.824.746	11,76
1994	30.461.839	11,83
1995	30.856.813	11,96
1996	33.466.392	12,30
1997	39.160.418	13,37
1998	40.892.976	13,72

Años 1932 a 1969: pesos moneda nacional.

Años 1970 a 1982: pesos Ley 18.188, 1 peso Ley 18.188 = 100 pesos moneda nacional.

Años 1983 y 1984: pesos argentinos, 1 peso argentino = 1.000 pesos Ley 18.188

Años 1985 a 1991: australes, 1 austral = 1.000 pesos argentinos.

Años 1992 a 1998: pesos, 1 peso = 1.000 australes.

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos, "Estadísticas tributarias año 1998".

La recaudación impositiva pudo crecer durante el gobierno de Juan D. Perón (1946-1955), tal vez porque los argentinos creyeron en ese proyecto de Estado paternalista y benefactor, tal vez porque la inflación era un fenómeno nuevo y desconocido. Por cierto que no avalaron el crecimiento constante del gasto público que se experimentó a partir de allí, y solamente volvieron a cumplir en un cierto mayor grado con sus obligaciones fiscales a partir de la estabilidad monetaria alcanzada en los años 90.

Ese mayor gasto público no vino acompañado de más y mejores servicios públicos. Por el contrario, obtener un teléfono era una aventura imposible que podía demorar muchos años; en particular durante los años 80 la compañía estatal ofrecía nuevas líneas solamente a quienes pagaran unos 2.000 dólares por anticipado y aun así debían esperar varios meses para obtenerlo. Ni qué hablar si hacían falta reparaciones, era ya una tradición en las cartas de lectores de los diarios encontrar quejosos usuarios sin teléfono en funcionamiento por varios meses.

En invierno solía haber poco gas para las calefacciones y en verano cortes de luz para los acondicionadores de aire. El correo oficial perdía un 40% de la correspondencia. Los trenes públicos circulaban con permanentes demoras y cancelaciones y todos los servicios, en general, estaban sujetos a huelgas y conflictos imprevistos que perjudicaban a los usuarios.

Por último, el sistema jubilatorio estatal estaba en quiebra. Aun con crecientes fondos provenientes del presupuesto público, el 80% de los jubilados cobraba la pensión mínima, la cual apenas sobrepasaba los 100 dólares mensuales y la relación entre un salario promedio en la industria y una jubilación promedio había caído en 1990 al 43%¹³.

El gasto público, sobre todo alimentado por el aumento de los gastos de las empresas estatales, la seguridad social y el gasto provincial tuvo un crecimiento notable durante los años 60, 70 y 80. (Véase Cuadro N° 4).

El ciudadano argentino no creía recibir nada por parte del Estado y, por lo tanto, no se sentía obligado a pagar los impuestos. Sumando tragedia a la miseria, un argentino no sólo podía pensar que nada recibía sino que además el Estado se encargaba de enviar a los jóvenes a morir en una guerra inútil o hacer desaparecer a otros.

No era de extrañar entonces que la evasión impositiva se generalizara y se convirtiera en una conducta aceptada socialmente. Resulta muy difícil brindar cifras de evasión, sobre la cual obviamente nadie realiza encuestas cuyas respuestas sean confiables, pero aun hoy, varios años des-

¹³ Alberto Benegas Lynch y Martín Krause, "Jubilaciones: Cuenta regresiva para la miseria" (1993), Tomo I.

CUADRO N° 4: TOTAL DE EROGACIONES FISCALES
(RELACIÓN PORCENTUAL CON EL PBI)

Año	Administr. nacional	Provincias	Municipios	Empresas del Estado	Seguridad social	Total erogaciones
1960	8,33	3,97	1,62	14,40	6,57	34,88
1961	8,30	4,44	1,84	15,21	7,67	37,47
1962	7,71	4,60	1,83	15,48	9,14	38,77
1963	7,33	4,32	1,87	14,92	9,83	38,26
1964	7,89	4,28	1,62	13,03	9,23	36,05
1965	6,84	4,50	1,35	10,92	8,66	32,26
1966	7,87	4,95	1,34	11,72	10,76	37,14
1967	8,47	4,85	1,34	11,72	10,76	37,14
1968	8,08	5,18	1,36	11,37	10,98	36,97
1969	8,16	5,49	1,42	10,96	9,91	35,93
1970	8,54	5,94	1,52	11,90	10,77	38,67
1971	7,99	5,65	1,36	11,96	10,87	37,83
1972	8,61	5,39	1,36	12,59	9,09	37,04
1973	8,99	6,42	1,27	12,77	10,97	40,42
1974	9,76	7,25	1,81	15,31	12,80	46,93
1975	9,01	9,23	1,16	16,90	9,94	46,25
1976	9,23	6,72	1,10	17,31	8,86	43,22
1977	8,86	7,85	1,35	16,43	8,38	42,87
1978	9,87	8,61	1,62	17,30	11,03	48,43
1979	8,85	8,22	1,67	15,51	11,30	45,54
1980	9,10	8,09	2,24	15,96	14,00	49,40
1981	10,60	8,85	2,36	17,72	16,15	55,68
1982	11,63	7,58	1,62	20,24	12,52	53,59
1983	13,55	10,02	1,86	21,62	13,19	60,23
1984	11,29	9,86	1,58	19,74	13,17	55,65
1985	11,09	8,25	2,07	22,89	14,75	59,06
1986	9,82	9,51	2,21	19,62	15,47	56,64
1987	9,97	9,89	2,44	21,01	14,96	58,28
1988	8,99	9,11	2,15	23,90	13,49	57,64

Fuente: Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), *El gasto público en la Argentina 1960-1988* (1991).

pués de la crisis mencionada, resulta tan difícil modificar las actitudes adquiridas durante todos esos años que algunos analistas estiman que se deja de recaudar un 45% aproximadamente del Impuesto al Valor Agregado, un 46% del impuesto a las Ganancias, un 50% del impuesto a los Bienes Personales y un 43% de las contribuciones a la seguridad social, por un total de 36.800 millones de dólares¹⁴. En 1990 se calculaba en un millón

¹⁴ Secretaría de Seguridad Social e Instituto de Estudios Fiscales y Económicos, publicado en *Clarín*, 11/8/96.

y medio el número de morosos de los servicios públicos (teléfono, electricidad, agua, gas).

En los últimos treinta años ha habido una moratoria impositiva, en promedio, cada 18 meses. Éstas fueron minando el incentivo de los que pagaban ya que premiaban con condiciones beneficiosas y cancelaciones a quienes no lo habían hecho. Los gobiernos sabían eso, sabían también que con esas políticas perjudicaban la recaudación a largo plazo, pero las urgencias fiscales del momento los tentaban a decretarlas para obtener recursos tan necesitados. No obstante lo cual, la eficacia de las mismas fue reduciéndose con los años.

A fines de los años 80 los ingresos fiscales eran tan exigüos que el entonces gobierno comenzó a aplicar impuestos basados simplemente en su capacidad de recaudar y la dificultad de evadirlos. Así, por ejemplo, se aplicaban impuestos sobre el consumo de electricidad, gas o teléfonos, cuya falta de pago podía amedrentar a los contribuyentes debido al posible corte de esos servicios.

Nuevamente, no hubo un solo dirigente político o personalidad respetada en la opinión pública que haya llamado o alentado a la gente a evadir. Fue simplemente una actitud espontánea de millones de individuos.

3. Incumplimiento de las normas

Esto es lo que se ha dado a conocer como 'informalidad'. A medida que crecía el número de regulaciones que afectaban el normal funcionamiento de los mercados, los participantes fueron encontrando caminos para eludirlas, ya sea generando mercados alternativos o directamente realizando actividades supuestamente ilegales: centros de compra que ofrecen ropa, relojes, perfumes a precios sugestivamente bajos, la mitad de los inmuebles de la ciudad de Buenos Aires que tendría planos aprobados irregularmente, casas de juego clandestinas, mercados frutícolas operando en la ilegalidad por el monopolio otorgado a un mercado estatal, unos 5.000 puestos callejeros de ventas en Buenos Aires, medios de transporte colectivo informales. Proliferación de servicios de correos privados no autorizados, comercialización irregular de líneas telefónicas, unas 2.000 radios FM y 50 canales de televisión informales en todo el país.

Según un ex ministro de economía¹⁵, tres de cada cinco argentinos trabajaban entonces en la economía informal, uno de cada tres productos

¹⁵ José A. Martínez de Hoz, "La economía informal", *La Nación*, Buenos Aires, 15/7/90.

manufacturados no existía oficialmente, las cifras oficiales sobre el PIB sólo registraban el 63% de la actividad industrial manufacturera y esta producción informal era de unos ocho mil millones de dólares, monto equivalente al volumen total de las exportaciones argentinas entonces.

A principios de los años 70 el sistema previsional se convirtió en un sistema de reparto sin reservas de ninguna naturaleza. Hacia 1980, el 85% de los recursos del sistema provenía de los aportes y contribuciones sobre los salarios, pero ese porcentaje cayó al 74,3% en 1985 y al 65,8% en 1990.

CUADRO Nº 5: IMPORTANCIA RELATIVA DEL PIB INFORMAL EN LA ARGENTINA (PORCENTAJES)

Períodos	PIB informal respecto de...	
	PIB registrado	PIB total
1930-1946	22,2	18,2
1947-1955	60,11	37,55
1956-1972	40,85	29,0
1973-1976	64,04	39,04
1977-1980	52,05	34,23
1981-1983	62,56	38,49

Fuente: María Eugenia Estenssoro, "Un Estado corporativo es el principal caldo de cultivo" (1987).

La informalidad argentina no es, además, un fenómeno recurrente de los sectores de menores ingresos sino que se extiende a toda la sociedad. Informes y encuestas revelaban que un 50% de los graduados universitarios realizaban actividades informales. Por otro lado, el índice de evasión de aportes a la seguridad social por parte de los llamados trabajadores 'autónomos', lo cual incluye a todos los que trabajen por su cuenta pero inclusive profesionales universitarios y empresarios, siempre ha sido el más alto de todo el sistema. Los autónomos en la Argentina siempre han querido ser eso: autónomos.

Como en el punto anterior, resulta difícil medir el grado de informalidad de la economía, aunque ha habido algunos intentos. A principios de los años 90 algunos señalaban que la economía había crecido en los 20 años anteriores un 15,8% según las cifras oficiales del PIB, pero que en el mismo lapso el gasto en comunicaciones se había duplicado, el consumo de combustible había crecido más de un 50% y el de energía un 40%. ¿Cómo

se explica que esto no se reflejara en la estadística oficial salvo que fuese producto de los ingresos generados por la economía informal? El mismo cálculo hacía Martínez de Hoz señalando que durante 1984 y 1985 el PIB industrial había caído un 23,8% pero el consumo de energía eléctrica para la industria había crecido un 50,9%. Estimaba que el porcentaje de informalidad había crecido de un 22% del PIB entre 1930 y 1946 a 60% a fines de los 80.

Este porcentaje es coincidente con las cifras del Cuadro N° 5.

4. Contrabando

Si bien las maniobras de contrabando pueden ser clasificadas tanto como una evasión de impuestos y un incumplimiento de las normas vigentes, las consideramos por separado para dar nota de la capacidad de iniciativa e imaginación que muchos argentinos supieron desplegar al respecto. Durante décadas el país llevó hasta los límites el modelo de ‘sustitución de importaciones’ mediante la aplicación de elevados aranceles, cuotas y prohibiciones de importar.

El resultado fue que muchos argentinos nacieron y se criaron en medio de productos obsoletos y caros. Los visitantes extranjeros no podían sino sonreír al ver transitar por las calles de este país modelos de automóviles que habían sido discontinuados ya hacía décadas por las casas matrices de las empresas aquí instaladas. Cuando un gobierno en la década de los 70 permitió por un breve lapso la apertura a las importaciones y disminuyó el costo de los viajes al exterior por medio de una moneda sobrevaluada los argentinos pudieron ver el grado de atraso de su consumo. Cuando esa ventana se cerró no quisieron dejar lo que ya habían probado.

Las maniobras para evadir controles en el comercio exterior iban desde los grandes negocios hasta el contrabando ‘hormiga’. Los exportadores subfacturaban sus exportaciones con un doble propósito: pagar menos impuestos a las exportaciones y dejar en el exterior parte de las divisas que el control de cambios local les obligaba a cambiar por moneda local; los importadores sobrefacturaban sus importaciones, pagando con ello mayor arancel pero obteniendo una disponibilidad de divisas en el exterior que luego ingresaban por el mercado paralelo siendo la diferencia superior al mayor impuesto pagado. En 1990 el administrador de Aduanas estimaba la subfacturación de exportaciones en 500 millones de dólares y su organismo tramitaba entonces 60.000 expedientes por dichas causas¹⁶.

¹⁶ *Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 12/12/90.

Algunas cifras eran ya groseras: el embajador argentino en Paraguay estimaba en 1991 que salían de contrabando anualmente con destino a ese país unas 150.000 cabezas de ganado vacuno, ciertamente un contrabando que no es fácil de esconder¹⁷. En ese mismo año se estimaba que la venta de cigarrillos de contrabando alcanzaba a 15 millones de paquetes por mes¹⁸. Como anécdota de la generalizada aceptación de estas acciones, en 1991 también fueron procesados dos de los más prestigiosos artistas de televisión, Susana Giménez y Ricardo Darín, por el ingreso al país de autos importados como si fueran para discapacitados, los únicos que podían hacerlo¹⁹. En las fronteras, particularmente entre Argentina y Brasil o Paraguay, florecía el contrabando ‘hormiga’ de quienes se dirigían a hacer sus compras a uno u otro lado de las mismas, dependiendo el flujo del tránsito del tipo de cambio vigente en cada país.

5. Rechazo de la deuda pública

En la década de los 80 la Argentina había dejado de pagar los intereses de la deuda externa, ingresando como protagonista en la llamada ‘crisis de la deuda’. Aun en 1990 encabezaba el ranking de atrasos en el pago de intereses con un monto de 7.290 millones de dólares, más que Brasil y más que todos los demás deudores atrasados juntos²⁰.

Tampoco le era posible colocar deuda en el mercado interno. De la misma forma que los argentinos rechazaban la moneda local, también lo hacían con la deuda denominada en esa moneda. No quiere decir esto que esa deuda no existiera: es evaluada en el equivalente de U\$S 30.594 millones a fines de 1989²¹.

Pero ciertamente ésta no era deuda incurrida en forma voluntaria por los argentinos sino que había sido impuesta compulsivamente por sucesivos gobiernos. Comentan Melconián y Santángelo (1997, p. 345): “Otro hecho a resaltar lo constituye la alta participación de deudas cuyo origen había sido en cierto sentido involuntario o de colocación coercitiva *vis à vis* el endeudamiento que resulta de colocaciones voluntarias de instrumentos de deuda entre los acreedores del sector público”.

¹⁷ *La Nación*, Buenos Aires, 15/1/91.

¹⁸ *El Cronista*, Buenos Aires, 10/7/91.

¹⁹ *Clarín*, Buenos Aires, 24/3/91.

²⁰ *El Cronista*, Buenos Aires, 20/9/90.

²¹ Carlos Melconián y Rodolfo Santángelo, “Deuda pública” (1997), p. 344.

Como puede verse de la descripción que esos mismos autores hacen de las características de la deuda pública interna, ésta era de origen coercitivo en su totalidad:

Dividiremos la descripción de este proceso en tres componentes:

- i) la deuda del Banco Central de la República Argentina con bancos locales por encajes remunerados y depósitos indisponibles y ciertos pasivos del Tesoro que fueron consolidados en diciembre de 1989 en Bonos Externos serie 1989, en el marco de lo que dio en llamarse el plan BONEX;
- ii) la deuda pública que el Estado contrajo con los jubilados del Sistema Nacional de Previsión Social por haberles abonado jubilaciones y pensiones por debajo de lo que indicaban las leyes vigentes; y
- iii) la deuda que el Estado nacional (Tesorería, empresas públicas, organismos, etc.) contrajo con proveedores y otros acreedores (incluyendo las provincias) por incumplimientos en los pagos, en algunos casos con sentencias judiciales²².

Es decir, el Estado imponía reservas bancarias para reducir el efecto multiplicador de su propia emisión monetaria y, por otro lado, dejaba de pagar sus obligaciones a jubilados y proveedores imponiendo sobre éstos una deuda forzosa y no documentada.

Los efectos de la acelerada emisión monetaria se manifestaban en la creciente huida hacia el dólar y en el aumento de la tasa de interés como anticipación de inflación futura. Los bancos se veían obligados a ofrecer tasas cada vez más altas para que fueran positivas en términos reales, pero esto implicaba una más elevada remuneración de los encajes forzosos y una consiguiente mayor emisión adicional en un círculo que se repetía en niveles cada vez más altos:

Los valores nominales de las tasas de interés escalaron aceleradamente junto a la tasa de inflación, aunque en algunos períodos del año registraron valores reales negativos. Durante el primer semestre del año, la tasa por plazos fijos a 7 días ascendió del 12% mensual en enero a 138% mensual en junio, promediando para el semestre 59,6%²³.

El mismo Banco Central explica el fenómeno:

La política monetaria del primer semestre debió enfrentarse a una situación donde los objetivos de política entraban en conflicto entre

²² *Ibidem*, p. 341.

²³ Banco Central de la República Argentina, "Memoria Anual 1989" (1998), p. 11.

sí. Por un lado era necesaria la contención de la expansión monetaria para no generar presiones inflacionarias. Al mismo tiempo, la desmonetización real y la elevada tasa de interés empezó a generar situaciones de iliquidez en el sistema bancario, que debieron ser atendidas para evitar una crisis financiera de consecuencias mayores. Es por eso que, en principio, se trató de colocar deuda de corto plazo, generalmente 6 meses, para controlar la expansión monetaria, operatoria que se concentró en los meses de febrero y marzo. Luego, la fuerte caída del nivel real de depósitos bancarios debió ser neutralizada a través de la devolución en forma anticipada de depósitos indisponibles y especiales, y flexibilizando las normas para la integración de encajes. Para reducir el impacto monetario de estas medidas, el BCRA instrumentó un régimen de captación de recursos a través de las entidades. El mismo consistió en tomar depósitos, ajustables por una variada gama de variables, a plazos de 6 meses.

Con todo y ante la expansión que continuaba generando la atención de los desequilibrios fiscales y cuasifiscales, el BCRA debió regular a partir de julio y cada vez mediante mayor cantidad de instrumentos, la liquidez del mercado monetario. Inicialmente se utilizaron a este fin Certificados de Participación —Letras Telefónicas— para adecuar el nivel de la oferta de dinero. Adicionalmente, a partir de septiembre, se estableció la integración de un depósito especial remunerado, en función de los depósitos a plazo de las entidades. En noviembre y diciembre se incrementaron las exigencias de encajes, y en diciembre se requirió la constitución de un depósito indisponible.

El crecimiento de las imposiciones remuneradas y el crecimiento mismo de la tasa de interés reavivó la indexación de la oferta de dinero e hizo agudizar los desequilibrios monetarios, desencadenando un nuevo espiral inflacionario.

Sobre fines de año, y con el objetivo de eliminar la conexión entre las tasas de interés y la expansión de la oferta monetaria, se decidió un canje de depósitos a plazo fijo por Bonex 89. Conjuntamente, se eliminaba el stock de encajes remunerados y depósitos indisponibles de las entidades financieras por bonos en australes (Bic y Boce)²⁴.

En otras palabras, el Estado terminó canjeando los depósitos a plazo fijo por bonos que inicialmente cotizaban a un 20% de su valor nominal (al cual los habían recibido los ahorristas). No es de extrañar que este repudio de la propia deuda generada compulsivamente cerrara la puerta a la colocación de deuda interna. Comenta el Banco Central un año más tarde:

A lo largo del año la evolución de la economía argentina estuvo caracterizada por las fuertes restricciones de financiamiento que de-

²⁴ *Ibíd.*, p. 8.

bió enfrentar el sector público. Por un lado, el proceso hiperinflacionario del año anterior había agotado la posibilidad de continuar recaudando impuesto inflacionario sobre las tenencias monetarias. Pequeños desequilibrios fiscales y monetarios generaban inmediatos cambios de cartera en el público que buscaba preservar el valor real de sus activos. Por otro lado, luego de la implementación del Plan Bonex, la colocación de deuda dejó de ser una fuente posible de financiamiento del Estado²⁵.

3. La bancarrota del Estado

Si nos imaginamos una sociedad como una pirámide donde los ciudadanos constituyen la base y el gobierno constituye la cima, lo que sucedió en la Argentina en los años 70/80 es que la base se retiró hacia un costado, y la cima cayó estrellándose en el piso. En otras palabras, los argentinos huyeron de la economía oficial a través de un generalizado y espontáneo movimiento de desobediencia civil, y al hacerlo cerraron todas las fuentes de financiamiento de la actividad estatal.

Como es sabido, la principal fuente de financiamiento público es la recolección de impuestos, pero, como vimos, los argentinos habían dejado de pagarlos. Alternativamente un gobierno puede incurrir en deuda, pero, como también vimos, el camino de la deuda externa estaba cerrado por no haberla pagado y el de la deuda interna también por la desconfianza de los ahorristas. Queda el recurso de la emisión de moneda, pero tanto se había abusado de él que la demanda de moneda era prácticamente inexistente y su valor se hundía vertiginosamente; lo único que obtenía el gobierno al emitir era un automático aumento de los precios y, en particular, del dólar, hacia donde huían los argentinos para desprenderse de la moneda gubernamental. En definitiva, sin fuentes de financiamiento, el Estado estaba quebrado y el poder de obtener recursos de los ciudadanos se había reducido a su mínima expresión.

Hasta se llegó a cuantificar esa situación. A diciembre de 1990 sus activos, incluyendo las reservas en divisas, las empresas estatales y la infraestructura fueron evaluados en 44.480 millones de dólares mientras que los pasivos, incluyendo el M1, la deuda externa pública y la deuda interna eran de 97.278. Es decir, su patrimonio neto era negativo en 52.438 millones de dólares²⁶.

²⁵ Banco Central de la República Argentina, "Memoria 1990" (1998), p. 31.

²⁶ Orlando Ferreres, "Insolvencia, inestabilidad y recesión" (1991).

Esta actitud determinó las políticas que luego se implementaron. Como observamos antes, los movimientos de desobediencia civil suelen imponerse ganando para sí parte de la clase dirigente. Pues es lo que sucedió en el caso del presidente Menem, quien asumiera su cargo en julio de 1989, en medio del caos hiperinflacionario y ante el abandono del mismo cinco meses antes por quien lo sustentara hasta entonces, Raúl Alfonsín. El motivo de ese traspaso adelantado era precisamente ése, el presidente a cargo no podía contar con la obediencia de la gente y, por lo tanto, no podía aplicar ninguna política que evitara la catástrofe.

Menem, por otro lado, nunca había sido un partidario de la economía de mercado. Educado en la liturgia estatista del peronismo había demostrado ser uno de los peores gobernadores en materia de *performance* fiscal. Obviamente era muy popular en su provincia, gracias a que era ésta la que mayor nivel de empleados públicos tenía y mayor déficit, que era finalmente monetizado por el gobierno central. Los riojanos obtenían los beneficios del prolífico gasto pero no tenían que hacerse cargo del mismo, una receta que garantizaba el éxito político.

El general Perón solía decir “la única verdad es la realidad”, y ésta era muy cruda como para no ser vista. No existía margen alguno para las políticas del pasado y de no resolver los problemas presentes el futuro político del gobierno estaba asegurado: desde hacía ya varios años la popularidad de los gobernantes se movía en proporción inversa a la estabilidad de precios y la moneda; cuando los precios subían y la moneda se devaluaba la popularidad caía, tanto más cuanto más acelerado fuera ese proceso; cuando se lograba cierta estabilidad la popularidad del gobernante aumentaba. Era un mensaje muy simple como para no ser comprendido.

Las encuestas en ese entonces, además, mostraban que los argentinos habían abandonado todo sueño de ‘soberanía’ u ‘orgullo nacional’ incorporados en las empresas públicas o en las políticas estatales. Simplemente querían servicios que funcionaran, estabilidad y libertad económica. La crisis había corrido el velo del populismo estatista que durante varias décadas los había hecho apoyar esas políticas, al mismo tiempo que huían de ellas por las consecuencias que traían. Porcentajes superiores al 70/80% de las respuestas se manifestaban a favor de la venta de todas las empresas públicas, del ingreso de capitales extranjeros, de la apertura de la economía. Se había acabado la actitud hipócrita de votar a los populistas y evadir sus políticas, ahora querían un país más serio.

No es de extrañar, entonces, que comenzara a desarrollarse un proceso amplio de reformas, las cuales se relacionan con los fenómenos antes descriptos:

1. Estabilidad de la moneda

Como se mencionara, el inicio de un nuevo gobierno se dio en el marco de la hiperinflación. El gobierno intentó frenarla nombrando al frente del Ministerio de Economía a un representante del poderoso grupo empresario Bunge & Born y enviando al Congreso una ley de privatizaciones (Ley de Reforma del Estado) y una ley de reducción de subsidios y desregulación (Ley de Emergencia Económica). No obstante, simplemente se trató de frenar los efectos, manteniendo controles de precios y de cambios. En diciembre de 1989 la situación se descontrolaba nuevamente, los elevados encajes sobre los depósitos bancarios eran remunerados por el Banco Central. Pero la casi totalidad de estos depósitos eran a una semana de plazo y el BC emitía moneda para hacer frente a este déficit 'cuasifiscal'. Más aumentaban los depósitos (en moneda nominal, no real), más emitía el Central y así sucesivamente. La demanda de moneda se había incrementado levemente ante los anuncios de nuevas políticas, pero cualquier desvío la hacía descender abruptamente.

Un nuevo ministro anunció la liberación del mercado cambiario y de los precios controlados, pero, un poco después, eliminó el déficit fiscal del Banco Central repudiando la deuda y devolviendo a los depositantes su dinero en los bancos con bonos recién emitidos cuya paridad cotizaba inicialmente alrededor del 20% del valor nominal. De hecho, los depositantes habían sido expropiados. Una nueva corrida, y otro mes con un índice de precios del 90% mensual en marzo de 1990, originó como respuesta del gobierno mayores medidas de desregulación, eliminación de subsidios y reducción del déficit fiscal.

Lo notable es que, ante cada corrida, el gobierno respondía con un nuevo paquete de medidas. La velocidad y profundidad de los cambios no estaban determinados por ninguna estrategia gubernamental sino simplemente eran una respuesta a las demandas del 'mercado', es decir, de los argentinos.

Estos querían una moneda estable, cuentas fiscales en orden, una economía abierta. Durante todo 1990 el gobierno pudo mantener un sistema de ajuste cambiario regulado, pero no lograba aumentar la demanda de dinero y abatir la inflación de una vez por todas. Los argentinos pretendían algo más. Durante mucho tiempo habían escuchado promesas de estabilidad, de que no habría devaluaciones, de que no se iba a emitir moneda para cubrir el gasto público y una vez tras otra esas promesas no se habían cumplido. Para aceptar la moneda gubernamental exigían alguna medida que les diera la certeza que esta vez no serían engañados.

Ya no podía ser una cierta personalidad de prestigio al mando del Banco Central o una determinada 'política monetaria'. Era necesario algo más drástico. Y eso tenía que ser la 'imposibilidad de hacer política monetaria'. Por tantos años la política mezclada con la moneda habían ocasionado tantos fracasos y frustraciones que era hora de dejar eso de lado por completo. El gobierno debía asegurar que no engañaría más, y para eso era necesario asegurar que no emitiría más moneda porque lo tendría prohibido por ley.

Así fue como un nuevo ministro tras varios meses de intentar otra cosa propone al Congreso la introducción del sistema de la convertibilidad. Según el mismo se establece una paridad fija entre la moneda local y el dólar estadounidense la cual habrá de mantenerse en todo momento garantizando una cobertura total en reservas de divisas sobre el monto de la base monetaria. El Banco Central pierde la posibilidad de realizar una política monetaria 'discrecional' y tan sólo puede emitir moneda ante el ingreso de divisas, de la misma forma que debe esterilizarla ante la salida de ellas, manteniendo en todo momento la relación reservas/base monetaria.

No sólo ello, la Ley de Convertibilidad dio curso legal al dólar y permitió la realización de contratos en todo tipo de monedas, con lo cual vino a legalizarse una situación de hecho de que los argentinos habían impuesto mucho antes. Que fue la presión de la población la que impuso los cambios puede observarse también en el hecho que el entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo, ni tampoco la Fundación Mediterránea que funcionara como su laboratorio de ideas, nunca antes habían considerado la posibilidad o propuesto nada parecido a una caja de conversión. El descontrol inflacionario había originado muchas ideas convencionales para frenarlo, pero ante el fracaso de unas y otras fue quedando en la arena simplemente el mecanismo de la dolarización de la economía. La convertibilidad, el curso legal del dólar y la libertad de moneda en los contratos resultó en algo similar.

Un ejemplo adicional de la rigidez que el mercado impone a las autoridades puede observarse en el hecho de que la misma Ley de Convertibilidad dio un cierto margen de acción al Banco Central, permitiéndole contar entre las reservas de divisas un determinado porcentaje de bonos públicos en dólares. Obviamente bonos en dólares son promesas del gobierno argentino mientras que los dólares billetes son promesas del gobierno norteamericano, con distinto grado de credibilidad. Ese porcentaje fue incrementado en una posterior reforma de la Carta Orgánica del Banco Central hasta el 30% de las reservas totales; es decir que la autoridad monetaria tendría ese margen para actuar discrecionalmente emitiendo mo-

neda para pagar la compra de bonos. No obstante, la autoridad no ha hecho uso de tal prerrogativa y mantiene una cobertura en divisas cercana al 100% de la base monetaria, ya que sabe muy bien que la sanción del mercado sería muy fuerte pese a que la legislación actual se lo permita. Es decir, lo que restringe la política gubernamental no es la ley sino la percepción de los agentes económicos; los argentinos fuerzan una política monetaria más estricta de lo que la autoridad quisiera en ciertas circunstancias.

La convertibilidad liquidó finalmente la inflación y permitió a la Argentina obtener los menores índices inflacionarios del planeta. Ante este cambio, los argentinos comenzaron a aceptar la moneda gubernamental, su demanda de la misma ha ido en creciente aumento, lo que ha permitido que su gran crecimiento durante estos últimos años no se tradujera en inflación. Bajo el esquema de la convertibilidad la cantidad de moneda sólo aumenta si es demandada, lo cual elimina la inflación.

Pese a que los argentinos han aceptado en mayor medida la moneda gubernamental, lo han hecho sabiendo que tienen todas las posibilidades abiertas para trasladarse a otra moneda en cualquier momento. Hoy, luego de siete años de convertibilidad y moneda estable, la mayoría de los depósitos y préstamos bancarios se realizan en dólares y prácticamente toda la facturación de las empresas se hace en esa moneda aunque se acepte moneda local en el momento de su pago.

Cualquier noticia que pueda traer algo de incertidumbre (un cambio de ministro, una crisis internacional) origina un traspaso de los depositantes de moneda local a dólar y pone un llamado de atención inmediato a las autoridades acerca de los resultados posibles de sus acciones.

El punto débil de todo el esquema es el sistema bancario. El sistema bancario de reservas fraccionarias, tal como lo hiciera también durante la vigencia del patrón-oro, es inherentemente inestable y a través del multiplicador bancario magnifica las reverberaciones del ciclo económico. Ante una crisis, como la originada en el 'efecto tequila' en diciembre de 1994, la paridad cambiaria está asegurada pero se produce una corrida bancaria, pues los depositantes retiran sus fondos de los bancos hasta que se encuentran que no hay más allí. El Banco Central tiene limitada su capacidad de acción como prestamista de última instancia, ya que es precisamente esta limitación la que ha dado credibilidad al sistema. En este sentido, la autoridad monetaria ha tratado de mejorar la solidez de los bancos aumentando los requisitos de capital de los mismos y obteniendo líneas de créditos disponibles para las instituciones que puedan hallarse con problemas de liquidez, todo lo cual podría hacer frente a una crisis como la anterior, pero no una mayor que ella.

En definitiva, aceptando y no aceptando la moneda local, y su contrapartida demandando más o menos dólares, los argentinos forzaron a las autoridades a abandonar la posibilidad de manipular la moneda, es decir realizar política monetaria. Con sus rápidas reacciones ante las amenazas de crisis continúan forzando a que se mantenga la estabilidad y se refuerce el sistema bancario.

CUADRO N° 6: AGREGADOS BIMONETARIOS
(EN MILLONES, PROMEDIO DE SALDOS DIARIOS)

Período	Total M1			Depósitos					M2
	Total	Billetes y monedas	Depósitos a la vista	Totales en pesos	Totales en dólares	Total	Caja de ahorro	Plazo	
1996	21.185	10.741	10.443	23.392	26.451	48.843	9.443	29.957	60.584
1997	25.212	12.037	13.174	29.911	21.154	62.065	11.802	37.809	74.102
1998	27.628	12.819	14.809	34.136	40.118	74.254	13.194	46.251	87.073
Junio 1999	27.239	12.252	14.988	33.883	45.787	79.670	13.193	51.490	91.922

Fuente: Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), en base a información diaria suministrada por el BCRA.

La demanda de moneda ha aumentado, pero gracias a la legalización de la tenencia de dólares. Por cierto que el M1 ha crecido hasta alcanzar un 8,6% del PIB en junio de 1999 pero el crecimiento de otros agregados se debe principalmente a la posibilidad de poseer depósitos bancarios en dólares. Si restáramos los depósitos en dólares, el M2 en junio de 1999 sería solamente del 14,6% del PIB. A esa misma fecha el 57,4% de los depósitos bancarios son en dólares.

El 63% de todos los préstamos al sector privado no financiero son en dólares. Según datos del Banco Central a marzo de 1999 de un total de 67.016 millones en préstamos, 42.358 eran en dólares y 24.658 en pesos²⁷.

No es de extrañar que políticos de todos los partidos hayan comprometido su apoyo al sistema. Saben bien que cualquier indicio de volver a las políticas del pasado puede generar una abrupta conversión de divisas que daría fin a más de un plan económico o hasta un gobierno. Alguno de ellos se ha encargado de describir a la convertibilidad como una trampa y es efectivamente así: es muy difícil salir de ella por otro camino distinto a la desaparición de la moneda local.

²⁷ Banco Central de la República Argentina, *Boletín Monetario y Financiero: Primer Trimestre de 1999*.

Pero la convertibilidad simplemente impide en cierto grado la política monetaria, no garantiza un control del gasto público y menos aún del déficit fiscal. Desde que la misma fue implementada, el gasto público total en la Argentina aumentó de 28.057 millones de dólares a 62.832 millones en 1997: ¡un crecimiento del 124%! Es más, el sector público solamente pudo emparejar sus cuentas un solo año, en 1993, habiendo acumulado durante la convertibilidad un déficit fiscal de 35.288 millones de dólares, lo cual explica el crecimiento de la deuda externa pública pese a la venta de numerosos activos estatales.

La convertibilidad ha impedido financiar el gasto público con emisión monetaria, la falta de credibilidad de los argentinos ha impedido también hacerlo con deuda pública interna, pero la fluidez de los mercados internacionales de capitales y la confianza generada en los inversores externos no han impedido que el aumento del gasto haya sido financiado mediante la colocación de bonos públicos en los mercados externos. La convertibilidad ha simplemente cerrado una canilla, pero no todas.

La posibilidad del financiamiento externo debilitó la desobediencia civil. Los argentinos se han resistido al aumento del gasto como lo hicieran antes: si bien el Estado recauda hoy más que antes, el porcentaje de evasión fiscal se mantiene; pero el gobierno ha encontrado una salida a esa resistencia a través del endeudamiento de quienes no se resisten.

2. Privatizaciones

A partir de los años 30, y con más intensidad de los 40 en adelante, una gran cantidad de empresas pasaron a manos del Estado, entre ellas las denominadas 'servicios públicos'. El resultado es conocido y general: un progresivo deterioro de la calidad de los servicios, de la eficiencia de las empresas y un uso 'político' de las mismas que se traducía en tarifas cuyo objetivo era la distribución de ingresos entre sectores de mayores y menores recursos y políticas de empleo que asemejaban a estas empresas a programas contra la desocupación.

El déficit de las empresas del Estado fue creciendo y absorbiendo una proporción cada vez mayor del presupuesto. Considerando la división del gasto presupuestario por finalidad, durante la primera mitad del siglo defensa y seguridad se llevaba un 40% de un total muy pequeño, el gasto social fue creciendo hasta alcanzar un 30%, el gasto económico fluctuaba en un 25% y el 5% restante era para administración. Claro que en ese

entonces el gasto rondaba el 10% del PIB y sus finalidades económicas eran básicamente la realización de obras de infraestructura.

A partir de los años 40 hasta los 90 la finalidad del gasto fue 50/60% económico, pero en este caso de un gasto total que ya superaba el 30% del PIB y cuya finalidad creciente no eran las obras sino la cobertura de los déficits de las empresas del Estado. El gasto en administración ocupaba el 10% del gasto presupuestario total, lo mismo que el gasto en defensa y seguridad, y el gasto social se llevaba el resto.

Los argentinos aceptaron por mucho tiempo esa ecuación singular que les ofrecía malos servicios pero baratos hasta que el deterioro de la calidad de los mismos fue tal que pasaron a ser caros: pagaban barato algo que no se obtenía. El descontrol era tal que se superaba cualquier récord: los ferrocarriles perdían dos millones de dólares por día, por lo que la realización de una huelga terminaba por ahorrar dinero al fisco; la empresa petrolera estatal daba pérdidas aun luego de la cuadruplicación de los precios internacionales en la década del 70 y no llegaba a abastecer el consumo local.

Los argentinos reaccionaban ante estos 'servicios' eludiendo el pago de los mismos en cuanto fuera posible (había miles de usuarios 'colgados' de las líneas de electricidad sin pagar; y una red completa de telecomunicaciones informales en la 'City' bancaria de la ciudad de Buenos Aires) y, como ya se explicara antes, evadiendo el pago de los impuestos.

La bancarrota de 1989 forzó al gobierno a implementar un vasto plan de privatizaciones por las siguientes razones: las encuestas mostraban un amplio apoyo a las mismas; era necesario recomponer la recaudación y ofrecer algún servicio a cambio; la venta de las empresas públicas cubriría una desesperante necesidad de ingresos fiscales. Había que vender, y rápido.

Vender se vendió, mucho y mal. En primer lugar, muchas veces no se realizó una venta definitiva sino que se otorgó una concesión por un determinado período de tiempo, lo cual genera un incentivo más débil a la inversión y a la eficiencia que la propiedad definitiva. En segundo lugar, como forma de obtener un precio mayor, o al menos un precio positivo de algunas empresas, se vendieron monopolios por los cuales se pagó un precio por la exclusividad del mercado, no por el valor de la empresa. En tercer lugar, algunos procesos de privatización estuvieron plagados de sospechas o escándalos de corrupción por la forma en que los funcionarios se adjudicaron el poder de selección de ganadores en lugar de proceder simplemente a la venta de acciones en los mercados bursátiles. En cuarto lugar, no se utilizó en toda su magnitud la venta de los activos para reducir la deuda pública y parte de los fondos recaudados se utilizaron para cubrir gasto corriente.

El Estado recaudó unos 12.000 millones de dólares y canceló deuda por una cantidad similar por la venta de la empresa petrolera, las telecomunicaciones, la generación de energía eléctrica (centrales térmicas e hidráulicas), la producción y distribución de gas, la empresa de transporte aéreo estatal, muchos inmuebles del Estado, empresas siderúrgicas, petroquímicas, empresas de materiales de defensa, bancos, una empresa de transporte marítimo, elevadores y silos para granos, hoteles y canales de televisión y radios; y por la concesión de áreas para la explotación petrolera a empresas privadas, bandas para la telefonía celular, distribución de energía eléctrica, administración de puertos y aeropuertos, correos, ferrocarriles, subterráneos, mantenimiento y reparación de rutas, distribución de agua y otros más.

Se pasó de un modelo en el cual el Estado era proveedor de esos servicios a uno en el cual el Estado delega esa actividad en empresas privadas y se reserva el papel de regulador. En algunos casos otorgó monopolios por un lapso de diez años (telecomunicaciones, aerolínea estatal) y no extraña que en esos servicios no se observara una clara reducción de los precios; mientras que en otros se implementaron marcos regulatorios más competitivos que permitieron una caída de los mismos (particularmente en energía).

La eficiencia de las empresas privatizadas mejoró, en general, en relación directa al grado de competencia que el nuevo marco regulatorio les impuso. Los argentinos dejaron de pagar el déficit de las empresas públicas y los nuevos propietarios y concesionarios comenzaron a pagar impuestos. Como se mencionara, pese a este cambio substancial el Estado argentino no ha podido eliminar el déficit fiscal.

Los marcos regulatorios, además, frenan la competencia y la introducción de nuevos servicios y proveedores, y generan fuertes presiones por parte de quienes ya están en el negocio para permanecer en condiciones ventajosas. Supuestamente la ventaja del otorgamiento de una concesión se vincula con la posibilidad de comparar ofertas cada vez que las mismas vencen y, en todo caso, cambiar a los concesionarios que no se hayan desempeñado eficientemente. Pero sucede que ahora el gobierno trata de prolongar las concesiones a cambio de mayores programas de inversión. Obviamente un horizonte más largo permite mejores perspectivas de recuperar inversiones (y en tal sentido la 'concesión' más larga y con mayores incentivos a la inversión es la propiedad), pero al prolongar las concesiones sin concursos competitivos se pierde la principal ventaja que el sistema supuestamente brindaba.

Detrás del modelo actual, lo mismo que del anterior, se encuentra la teoría del 'monopolio natural', la que por el momento se traduce en mono-

polios ‘legales’ o mercados regulados que frenan la introducción de nuevas tecnologías que rompen los monopolios naturales que puedan generarse.

En resumen, los argentinos forzaron la venta o concesión de casi todas las empresas estatales, ya sea a través de la presión de la opinión pública, la falta de pago de los servicios o la evasión de los impuestos. Por el momento obtienen mejores servicios, pero en general caros y en condiciones alejadas a las de verdaderos mercados en competencia.

3. Desregulación

La maraña regulatoria argentina era tal, que pocos sabían ya qué normas estaban violando, y poco les importaba. Los subsidios a distintos sectores terminaban cancelándose entre sí: si obtengo un subsidio como productor de azúcar, por ejemplo, pero también lo obtienen todos los demás, es más lo que termino pagando para solventar el subsidio de los otros que lo que obtengo del propio. Esto, de por sí, había ya debilitado el frenesí para obtener el subsidio a la propia actividad, a lo que se suma en 1989 que el vacío de las arcas del Estado convirtió a los subsidios en un adorno: el subsidio estaba pero no había con qué pagarlo, y de hecho el Estado ya no podía hacerlo. El cierre de las fuentes de financiamiento del Estado antes descrito daba también fin a buena parte de los subsidios. A su vez, empresas que antes prosperaban en la realización de negocios con el Estado ahora veían la buena oportunidad de cambiar eso por las concesiones y privatizaciones.

Se derogaron los regímenes de ‘compre nacional’ para las adquisiciones del sector público que favorecían a ineficientes productores locales, se eliminaron también gran parte de las normas sobre inversiones extranjeras, dejándolas prácticamente en igualdad de condiciones a las de origen local.

El descalabro hiperinflacionario, pese a la pesada trama de controles de precios y de cambios, volvió a éstos totalmente inútiles y fueron derogados. ¿Qué sentido tiene mantener regulaciones que la gente no cumple?

Se eliminaron cupos para la producción de vinos o yerba mate, se desreguló la comercialización de granos y de carnes así como la producción de lácteos. Se desregularon también las industrias siderúrgica, naval, petroquímica, de maquinaria vial, los regímenes de comercialización mayorista y minorista, los horarios comerciales, de farmacias, de servicios de correo (en este caso particular es interesante destacar que proliferaban los

servicios de correos privados ilegales), el transporte interprovincial, la operación portuaria, los seguros y las profesiones independientes (en este caso, y otros como el transporte dentro de cada provincia, las provincias mantienen su poder regulatorio y la desregulación federal sólo se aplica a las transacciones interprovinciales, manteniéndose la regulación en gran parte de las provincias que no han derogado sus normas).

Dentro de este ámbito puede incluirse también la reforma del sistema previsional. Como se mencionara, la evasión al sistema de reparto estatal era superior al 40% y en el caso de los trabajadores autónomos mucho mayor. El sistema estaba en quiebra. En 1994 se implementó la reforma del mismo creando un sistema de capitalización individual por intermedio de fondos de pensiones privados, siguiendo el modelo chileno. No obstante, a diferencia de éste se mantuvo el sistema de reparto oficial ya que se deja abierta la posibilidad de elección entre uno u otro. Por otra parte, el nuevo sistema es también obligatorio y los fondos de pensiones son altamente regulados. La resistencia de los argentinos a un sistema jubilatorio impuesto coactivamente parece irreductible, los niveles de evasión continúan, particularmente entre los autónomos, y si bien gran parte de los trabajadores se han trasladado al más prometedor sistema privado, menos de un 50% de los que lo han hecho no realizan sus aportes efectivamente.

CUADRO N° 7: EVOLUCIÓN DE AFILIADOS Y APORTANTES AL RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN

Mes	Afiliados		Aportantes		Relación aport/afil.
	Número	Variación %	Número	Variación %	
1998 - Julio	6.762.255	9,61	3.349.799	8,10	49,54
Agosto	6.829.300	0,99	3.347.124	-0,08	49,01
Septiembre	6.891.702	0,91	3.326.284	-0,62	48,27
Octubre	6.949.787	0,84	3.310.641	-0,47	47,64
Noviembre	7.008.101	0,84	3.511.382	6,06	50,10
Diciembre	7.067.123	0,84	3.459.176	-1,49	48,95
1999 - Enero	7.091.478	0,34	3.469.913	0,31	49,93
Febrero	7.115.662	0,34	3.442.028	-0,80	48,37
Marzo	7.200.934	1,20	3.521.487	2,31	48,90
Abril	7.317.280	1,62	3.559.985	1,09	48,65
Mayo	7.399.066	1,12	3.527.550	-0,91	47,68
Junio	7.475.250	1,03	3.366.206	-4,57	45,03
Julio	7.519.356	0,59	3.565.232	5,91	47,41

Fuente: Superintendencia de AFJP, *Boletín Estadístico Mensual*, año 5, N° 8 (agosto 1999).

No solamente sucede que menos de la mitad de los afiliados aportan sino que el crecimiento de los primeros, mientras que en algunos meses se reducen los segundos, es un indicador adicional de crecimiento del empleo informal.

Esto no es de extrañar ya que buena parte de los argentinos considera a los aportes al sistema jubilatorio compulsivo más como un impuesto que como un ahorro. Según una encuesta realizada los días 15 y 16 de junio de 1999, el 60% de los encuestados considera su aporte como un impuesto mientras que el 40% lo ve como un ahorro para el futuro²⁸.

Es precisamente en el área laboral donde la ausencia de desregulación es prácticamente completa. La Argentina continúa hoy con un modelo de relaciones laborales que inspirara a Perón su admiración por el régimen fascista italiano de la Carta del Lavoro. Éste otorga el monopolio de la representación a un solo sindicato por rama de la industria y a éste la capacidad de negociar colectivamente las condiciones de trabajo de la industria para todos los trabajadores de ella sean afiliados o no al sindicato. El esquema se completa con el otorgamiento a los sindicatos del monopolio del manejo de los planes de salud para los trabajadores de determinada industria.

Esto, más incontables regulaciones, ha elevado considerablemente el costo de la mano de obra y condena a muchos argentinos al desempleo, el cual se mantiene actualmente en 1998 en 13,2% pese a que la economía ha crecido en 1997 a un ritmo superior al 8% anual. Nada se ha hecho al respecto y el resultado es un 40% de la mano de obra en el mercado informal, tal cual lo reporta el propio Ministerio de Trabajo. La misma tasa de desempleo esconde una gran parte de personas ocupadas en tareas informales. La única reforma que se ha registrado en este ámbito es la introducción de contratos laborales provisorios que no corren con las pesadas cargas y que han permitido el crecimiento de los puestos de trabajo observado en los últimos años. En materia de cobertura de salud, se ha otorgado a los trabajadores la posibilidad de elegir entre planes de distintos sindicatos, lo que además está sujeto a un trámite engorroso y lleno de trabas.

En materia de regulación general, se han mantenido ciertas normas regulatorias de privilegios sectoriales como los regímenes del tabaco y del azúcar y los sistemas de promoción industrial en ciertas provincias, y además la privatización de los servicios públicos ha dado origen a una pléyade de nuevos organismos reguladores para las telecomunicaciones, la energía,

²⁸ Encuesta de Catterberg & Asociados (302 casos, Capital Federal), Centro de Investigaciones de Finanzas y Mercado de Capitales, Universidad Torcuato di Tella (1999).

el gas, los transportes, el agua, que sumados a crecientes disposiciones ambientales han dado un nuevo impulso a las tareas regulatorias del Estado.

4. Apertura comercial

El grado de apertura de la economía argentina era alto al comenzar este siglo. Las exportaciones fluctuaban en 40/50% del PIB y las importaciones otro tanto, aunque con mayores fluctuaciones. Desde 1930 la economía argentina comienza cerrarse a partir de la aplicación de controles de cambios, tipos de cambios diferenciales, restricciones cuantitativas a las importaciones, impuestos a las exportaciones de productos primarios y elevados aranceles de importación. Ese descenso fue continuo hasta alcanzar las exportaciones e importaciones el 5% del PIB cada una a mediados de los años 50. A partir de allí crecen al 10% del PIB, porcentaje que se mantiene con ciertas fluctuaciones hasta los años 90.

Las restricciones cuantitativas llegaron a abarcar más del 50% de las posiciones arancelarias en 1984; los controles de cambios actuaban en el mismo sentido. Los impuestos a la exportación para algunos productos agropecuarios superaban el 30% del valor FOB con la obligación de ingresar divisas por el mercado oficial de cambios, siempre a un valor inferior al precio de mercado. En cuanto a las importaciones, el arancel promedio a fines de los años 80 era del 30%, pero con una elevada dispersión, ya que muchos productos que la Argentina no importa tenían arancel cero mientras que aquellos en los que no es competitiva alcanzaban aranceles de hasta el 100%, y en algunos casos infinito al ser la importación prohibida. Siendo que todos los productos de consumo final se encontraban dentro de los de importación prohibida o con muy elevados aranceles, para el ciudadano argentino no existían los productos importados.

Las maniobras que los argentinos desplegaron contra esta estructura han sido comentadas ya. A fines de la década de los años 70 y por un lapso de unos pocos años se había abierto la importación de productos de consumo, lo cual había tenido un gran impacto en los consumidores argentinos, quienes, por lo menos, añoraban las posibilidades que eso les había dado.

En la década de los 90 la estructura normativa del comercio exterior comenzó a cambiar: se eliminaron los impuestos a las exportaciones, buena parte de las prohibiciones y restricciones cuantitativas, y se redujeron los aranceles a las importaciones. El arancel promedio se reduce a prácticamente la mitad en 1990 (16,4%) y luego en forma más gradual. Al comienzo se implementó una estructura arancelaria casi uniforme alrededor del

20%. Luego el arancel promedio bajó aún más hasta el 10%, pero aumenta la variabilidad de los mismos con 0% para materias primas, 11% para insumos intermedios y 22% para bienes manufacturados, con lo que eso implica de protección arancelaria efectiva para los productores locales de manufacturas, la cual resulta mayor de lo que el arancel promedio parece indicar.

Aun así el arancel promedio fue elevado a partir de 1992, lo cual se amplió ante la entrada en vigencia del arancel externo común del Mercosur.

Las importaciones aumentaron considerablemente brindando a los argentinos mayores oportunidades de elección, y también aumentaron las exportaciones. Algunos sectores continúan gozando de protección especial como la industria automotriz, papelera, textiles, azúcar, o existen regímenes especiales como el vigente en la provincia de Tierra del Fuego donde se exime a las empresas allí instaladas de buena parte de los impuestos a las ganancias, IVA, cargas laborales, aranceles de importación a los insumos y hasta reciben reembolso a las 'exportaciones' hacia el resto del país.

El proceso de integración en el Mercosur, si bien ha eliminado barreras para el comercio entre los países miembros, ha elevado el arancel promedio que Argentina tenía en el momento de su entrada en vigencia y estimula un efecto de desvío de comercio en comparación con una apertura multilateral.

5. Deuda pública

La cesación de pagos a la deuda interna y la expropiación de los depósitos en los bancos había cerrado por completo la posibilidad de que el gobierno emitiera deuda en el mercado interno, sencillamente los ahorristas locales no la aceptaban, por lo que este mecanismo de financiación del gasto público era impracticable.

Recién en 1996 pudo el gobierno comenzar muy lentamente a colocar deuda en pesos en el mercado interno alcanzando en agosto de 1998 la suma total de 7.139 millones de dólares. No obstante, esa limitación al financiamiento del gasto con endeudamiento no estuvo presente en el caso de deuda externa. Los acreedores externos, por el contrario, cambiaron su posición con respecto a la Argentina y volvieron a facilitarle crédito, con la diferencia, tal vez, que ahora el endeudamiento se realiza no por medio de préstamos sindicados de bancos sino mediante la colocación de bonos en los mercados de capitales de distintos países.

Pese a que Argentina vendiera o concesionara buena parte de sus activos, el monto de la deuda externa creció vertiginosamente durante la década del 90, pasando de 62.280 millones de dólares en 1990 a 102.980 millones a fines de 1997. Existe una polémica acerca de la veracidad de la cifra de 1990, ya que se considera que ese monto no incluiría una importante suma que no estaba documentada y no se contabilizaba como deuda, no obstante lo cual, aun de ser ese el caso lo cierto es que Argentina realizó buena parte de los activos que podía vender sin poder reducir la deuda externa.

Ante este fenómeno, y teniendo en cuenta que el Estado argentino se ha mostrado incapaz para, no ya reducir, sino tan sólo mantener el nivel del gasto público y, por ende, de su endeudamiento, los argentinos parecen continuar decididos a restringir los fondos que aportan al mismo vía la evasión fiscal. Según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), se dejan de recaudar por ese motivo unos 8.000 millones de dólares solamente en relación al Impuesto al Valor Agregado (IVA), aunque otras estimaciones presentan cifras aun mayores.

CUADRO N° 8: PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN DEL IVA POR ACTIVIDAD. AÑO 1997, EN MILES DE PESOS CORRIENTES

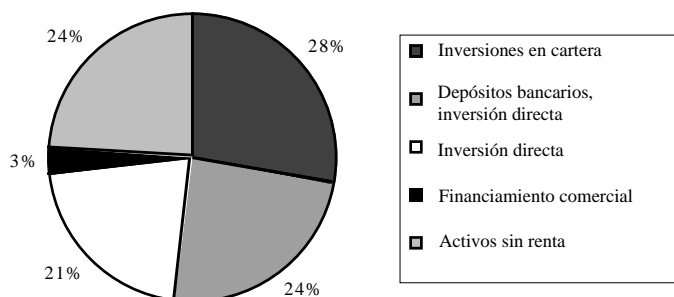
Sector	Recaudación potencial (1)	Recaudación real (2)	Pérdida de impuesto	
			Valores: (1)-(2)	Porcentual
Agropecuario	2.054.123	953.453	1.100.670	53,6
Minería	282.780	280.130	2.650	0,9
Industria	9.779.033	8.299.744	1.479.289	15,1
Energía	957.495	946.769	10.727	1,1
Construcción	1.783.424	821.956	961.469	53,9
Comercio	7.592.721	4.679.524	2.913.197	38,4
Hoteles y restaurantes	1.103.808	737.081	366.728	33,2
Transporte	2.236.831	1.655.873	580.959	26,0
Inmobiliario	4.024.847	3.359.602	665.245	16,5
Educación	172	12.452	0	-
Salud	1.012	74.464	0	-
Otras actividades	218.325	181.380	36.944	16,9
TOTAL	30.034.571	22.002.427	8.032.145	26,7

Fuente: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), *La Nación*, 24/7/99.

De la misma forma, una estimación realizada por el Ministerio de Economía con técnicos del Fondo Monetario Internacional²⁹ mostraría que los argentinos tendrían activos en el exterior por un monto aproximado a los 87.400 millones de dólares:

Activos con renta totales		66.400 millones
Inversiones en cartera	24.400	
Depósitos bancarios	20.900	
Inversión directa	18.400	
Financiamiento comercial	2.700	
Activos sin renta totales		21.000 millones

GRÁFICO N° 1



Por último, que la evasión fiscal es la respuesta a los malos servicios del Estado se desprende de una encuesta realizada por Unión para la Nueva Mayoría³⁰. Preguntados acerca de “¿qué le haría estar más dispuesto a pagar impuestos?”, las respuestas fueron las siguientes:

- Que hubiera penas más severas 8%
- No sabe 12%
- Que el Estado usara más eficazmente el dinero recaudado 80%

²⁹ *Clarín*, Buenos Aires, 25/4/99.

³⁰ Unión para la Nueva Mayoría, encuesta de 750 casos, Capital Federal y conurbano bonaerense, 1998.

4. A modo de conclusión

No se exagera al decir que los pueblos latinoamericanos, por tradición o cultura, son proclives a la búsqueda de un caudillo conductor que solucione sus problemas. Pero no necesariamente se aplica esto al caso de la Argentina en los años 80 y 90. La tradicional dependencia de líderes carismáticos ha hecho a muchos analistas pensar que los cambios ocurridos en la Argentina durante los años 90 se deben a la visión de un inspirado presidente o a la determinación de un convencido Ministro de Economía. La intención del presente trabajo ha sido la de mostrar que esto no se ajusta a la realidad; no se ajusta a las acciones pasadas tanto de Carlos Menem como gobernador de La Rioja como de Domingo Cavallo en oportunidad de su presidencia del Banco Central; ni tampoco se ajusta a las ideas expresadas por uno y por otro con anterioridad a los fenómenos que nos tocó vivir: Menem era un tradicional dirigente peronista y Cavallo un economista ‘pragmático’ graduado en Harvard. Que ambos sean hoy defensores de un modelo económico más abierto no quiere decir que lo fueran antes, lo cual refuerza la hipótesis que la desobediencia general terminó por ganar para su bando a parte de la dirigencia que antes no creía en tal cosa.

El fenómeno protagonizado por los argentinos en forma creciente a partir de los años 80 fue un movimiento espontáneo de desobediencia civil que terminó forzando en las autoridades la realización de reformas hasta entonces evitadas por los sucesivos gobiernos y resistidas por los grupos de interés.

Ante una situación tan dramática y descontrolada como la de fines de los 80, ¿qué otra cosa se podía hacer? No era necesaria una creencia firme en las bondades de un Estado pequeño la que llevaba a implementar los cambios. Todo lo contrario, el objetivo declarado de las autoridades era fortalecer el Estado, al cual encontraban en ruinas. Y para fortalecerlo debían hacerlo relativamente más eficiente y con ello volver a ganar parte del apoyo voluntario de la población hacia el estado.

Si esto dio como resultado un modelo ‘neo-liberal’, con todos los cuestionamientos que pueden realizarse a ese título no es lo más relevante. La revolución argentina fue un movimiento pacífico contra un Estado ineficiente, protagonizado por una población que huía de su peso y con cierto consenso de que el Estado debía dejar en manos privadas ciertas tareas que hasta ahora había monopolizado. Fue fruto de la necesidad y el apremio de evitar el peso del Leviatán.

No fue el fruto del reconocimiento por parte de los argentinos de las inherentes diferencias que existen entre cada individuo y la necesidad de

respetarlas, de la convicción acerca de la importancia del respeto a los derechos individuales, del respeto al derecho a la propiedad y la economía de mercado. Por esa razón, una vez superada la crisis las reformas se estancan. Los políticos las realizaron cuando la actitud evasora de los argentinos llevó al Estado al borde del abismo; una vez que ese borde se alejó no hay mayor necesidad de seguir realizándolas si no se tiene la convicción de hacerlo. Es más, vuelven a imperar hoy en la arena política los discursos acerca de la necesaria acción estatal en diversos ámbitos.

Si esto no avanza más es porque los argentinos han quedado alertas y están capacitados para hacer arrodillar al Estado en la bancarrota. Saben muy bien cómo proteger sus recursos y mantienen gran parte de sus fondos y créditos en divisas; siguen rechazando un sistema laboral retrógrado, un sistema previsional compulsivo y la ineficiencia del Estado a través de la evasión. Es decir, siguen utilizando el mismo método para promover los cambios allí donde aún son resistidos.

Y parece ser que, en cuanto sigan desobedeciendo a las autoridades, más lograrán que éstas los obedezcan a ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). "Estadísticas tributarias año 1998". Buenos Aires: *La Nación*, 24/7/99.
- Ámbito Financiero*, Buenos Aires, 12/12/90.
- Benegas Lynch, Alberto; y Krause, Martín. "Jubilaciones: Cuenta regresiva para la miseria". En Alberto Benegas Lynch y Martín Krause, *Proyectos para una sociedad abierta*. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993.
- Adams, Charles. *For Good and Evil: The Impact of Taxes in the Course of Civilization*. Londres: Madison Books, 1993.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA). "Memoria Anual 1989". En *Memorias Anuales 1989-1993*. Buenos Aires: BCRA, 1998.
- . "Memoria 1990". En *Memorias Anuales 1989-1993*. Buenos Aires: BCRA, 1998.
- . *Boletín Monetario y Financiero: Primer Trimestre de 1999*.
- Catterberg & Asociados. "Encuesta de 302 casos, Capital Federal". Centro de Investigaciones de Finanzas y Mercado de Capitales, Universidad Torcuato di Tella, 1999.
- Clarín*, Buenos Aires, 25/4/99; 24/3/91.
- Unión para la Nueva Mayoría. Encuesta de 750 casos, Capital Federal y conurbano bonaerense, 1998.
- El Cronista*, Buenos Aires, 10/7/91; 20/9/90.
- Estensoro, María Eugenia. "Un Estado corporativo es el principal caldo de cultivo". *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 24/9/87.
- Ferreres, Orlando. "Insolvencia, inestabilidad y recesión". *La Nación*, Buenos Aires, 17/2/91.
- Fundación Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). *El gasto público en la Argentina 1960-1988*, 1991.

- Furubotn, E.; y Richter, R. *Institutions and Economic Theory: The Contributions of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1997.
- Gandhi, Mahatma. *An Autobiography: The Story of My Experiment with Truth*. Dover Publications, Inc., 1983.
- King, Martin Luther. "Letter from the Birmingham Jail". En Robert A. Goldwin (editor), *On Civil Disobedience: Essays Old and New*. Chicago: Rand McNally & Co: 1968.
- La Nación*, Buenos Aires, 31/8/90 y 8/9/90; 15/1/91.
- Martínez de Hoz, José A. "La economía informal". *La Nación*, Buenos Aires, 15/7/90.
- Melconíán, Carlos; y Santángelo, Rodolfo. "Deuda pública". En Alicia Caballero y otros, *Economía argentina en presente y futuro*. Buenos Aires: Ediciones de la Universidad Católica Argentina, 1997.
- Miller, G. P. "Public Choice at the Dawn of the Special Interest State: The Story of Butter and Margarine". *California Law Review*, 7 (1989).
- Moe, T. M. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story". *Journal of Law, Economics and Organization*, Special Issue, 6 (1990).
- North, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- y Weingast, B. R. "The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England". *Journal of Economic History*, 49 (1989).
- Rabushka, Alvin. "Foreword". En Charles Adams, *For Good and Evil: The Impact of Taxes in the Course of Civilization*. Londres: Madison Books, 1993.
- Secretaría de Seguridad Social e Instituto de Estudios Fiscales y Económicos. Datos sobre evasión de impuestos. En *Clarín*, Buenos Aires, 11/8/96.
- Sharp, Gene. *The Politics of Nonviolent Action*. Boston: Porter Sargent, 1973.
- Superintendencia de AFIP. *Boletín Estadístico Mensual*, año 5, N° 8 (agosto 1999).
- Thoreau, Henry David. *Desobediencia civil*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria SA, 1970.
- *Civil Disobedience and Other Essays*. Dover Publishers, 1993.
- Véganzonès, Marie-Ange. *Argentina en el siglo XX: Crónica de un crecimiento anunciado*. París, OECD, 1997.
- Weingast, B. R. "The Economic Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development". *Journal of Law, Economics and Organization*, 11 (1995).
- Williamson, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: Free Press (1985). □