

Democracia y legitimidad de la moneda. Entre la hiperinflación y la devaluación¹

Hugo Quiroga²

Universidad Nacional de Rosario
Universidad Nacional del Litoral
hugoantonioquiroga@gmail.com

Argentina

*Democracy and Currency Legitimacy.
Between Hyperinflation and Devaluation*

Recibido: 2 de febrero de 2025

Aceptado: 30 de mayo de 2025

Resumen

¹) Versión revisada, con algunas modificaciones, del artículo “Democracia y legitimidad de la moneda. Entre la hiperinflación y la devaluación”, publicado en Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, Año 4, segundo semestre de 2002, pp. 44-62. La presente edición contiene además un Post Scriptum. Agradezco los valiosos comentarios de Jorge Schvarzer, Osvaldo Iazzetta y Cecilia Lesgart a la primera versión del año 2002.

²) Profesor Honorario de la Facultad de Ciencia Política y RR II. de la Universidad Nacional de Rosario. Director de la Revista Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Litoral.

La moneda moderna no es sólo el producto de un proceso vinculado con el intercambio mercantil, sino que es fundamentalmente una institución social. Y en cuanto bien público debe encontrar en la aceptación colectiva el fundamento de su legitimidad. Lo que ha demostrado la transición argentina es el rol social de la moneda en la consolidación de la democracia en la década del noventa. En ese momento, la moneda tuvo claras capacidades institucionalizantes, fue uno de los pilares de la democracia en la medida en que formó parte de la integridad del orden social. Así como en 1989 el colapso hiperinflacionario destruyó las reglas básicas de la economía y aniquiló la moneda, hoy la incertidumbre económica, la devaluación y la inflación en curso han hecho perder al peso su carácter de unidad estable de referencia. Tanto la hiperinflación de 1989 como la crisis actual revelan la pérdida de

confianza en el peso. Lo que ha enseñado nuestra experiencia es que sin moneda no hay autoridad pública ni cohesión social. Los períodos de inestabilidad monetaria son momentos en los cuales la sociedad tiene serias dificultades para ordenar el presente y proyectar el futuro.

Palabras clave

Democracia, moneda, legitimidad, estabilidad, institución social.

Abstract

Modern currency is not only the product of a process related to trade, but it is fundamentally a social institution. And as a public good, it must find the basis for its legitimacy in collective acceptance. What Argentina's transition has demonstrated is the social role of currency in the consolidation of democracy in the 90s. At that time, currency had clear institutionalizing capabilities; it was one of the pillars of democracy insofar as it formed part of the integrity of the social order. Just as in 1989 the hyperinflationary collapse destroyed the basic rules of the economy and annihilated the currency, today economic uncertainty, devaluation, and ongoing inflation have caused the peso to lose its status as a stable unit of reference. Both the hyperinflation of 1989 and the current crisis reveal a loss of confidence in the peso. Our experience has taught us that without currency, there is no public authority or social cohesion. Periods of monetary instability are times when society has serious difficulties in organizing the present and planning for the future.

Keywords

Democracy, currency, legitimacy, stability, social institution.

Introducción

La moneda se puede analizar desde un enfoque puramente económico, y hasta abstracto (como hacen los monetaristas) o, desde una visión político-social, como elemento esencial de la sociedad. La moneda es una institución humana, es un factor primordial de las relaciones sociales. Es un concepto fundamental para pensar económicamente el vínculo social. En este trabajo enfatizaremos

ese componente esencial y, como tal, político-social, sin hacer demasiado caso de las ideas puramente economicistas que forman un entramado distinto al que se realiza aquí.

³⁾ Remito igualmente al Estudio preliminar de Victoriano Martín.

El orden monetario, como el político, encuentran en la confianza social su principio de legitimidad. Esta es la idea principal que sostiene este trabajo. Si tomamos en cuenta uno de los escritos monetarios de Locke (1999)³, el origen del “valor intrínseco” de la plata como dinero se halla en el “consenso general”, y este acuerdo común es lo que le permite al dinero operar como medio general de cambio. Con ello se alude al carácter fiduciario de la moneda. Así como el componente fiduciario de la autoridad política se fue construyendo paulatinamente con la idea de representación, en la moneda ese componente se construye por el reconocimiento colectivo en su valor. Tener confianza en la moneda significa creer en la autoridad de su valor, que genera estabilidad y produce certidumbre.

⁴⁾ El libro cuenta además con las contribuciones de J. Andreau, M. Anspach, J. Birouste, J. Cartelier, D. de Coppet, Ch. Malamoud, J.M. Servet, B. Théret, J.M. Thiveaud.

Mi punto de vista sobre la moneda se apoya en los fundamentos de la obra colectiva, *La monnaie souveraine*, que dirigen Michel Aglietta y André Orléan⁴. Prevalece en la obra un fuerte rechazo a una concepción instrumental de la moneda que la reduce a mera intermediaria del cambio, y esta crítica permite una mirada diferente en las ciencias sociales al sacar al hecho monetario de la discusión de la esfera exclusiva de los economistas. El análisis de la moneda será otro si adoptamos una visión político social (como aquí pretendemos), cuyo sostén será distinto al de un enfoque economicista. La comprensión política del problema monetario puede permitir otra explicación de un fenómeno complejo y ambivalente, y de su significación social. Trataré, por tanto, de explicar el rol social e institucional de la moneda en dos momentos críticos de la democracia argentina, a partir de visualizarla como una de las relaciones sociales constitutivas del orden colectivo, lo que indica que su función excede el de un instrumento de cambio. Aludo a esos momentos, en los que el derrumbe de la moneda pone en evidencia la crisis de la sociedad, en otras palabras, la crisis del sistema financiero demuestra claramente ese rol social. A través de un bien común como la moneda, esencial para la organización de la vida colectiva, se puede pensar económicamente el vínculo social y demostrar las capacidades institucionalizaste de la misma. Un bien común, dice

⁵⁾ Agnes Heller, “Ética ciudadana y virtudes cívicas”, en Agnes Heller y Ferenc Fehér, *Políticas de la postmodernidad* (1989).

Heller⁵, es un bien considerado como condición de bienestar. Los bienes que todos *compartimos* son cosas de tal valor intrínseco que se los considera condiciones previas del bienestar, por ejemplo, la estabilidad de la moneda. En las páginas que siguen, valiéndome libremente de aquel enfoque monetario, intentaré desarrollar uno de los aspectos centrales de la larga crisis argentina.

El período que comenzó en 1983 abrió paso a dos acuerdos básicos (por fuera de otro central vinculado a la democracia por el respeto a los derechos humanos y el Juicio a las Juntas Militares) compartidos por la inmensa mayoría de los argentinos: la *democracia* como sistema de garantías de un poder limitado y la *estabilidad monetaria* como resguardo del desorden económico. El primero nació con la instauración del Estado de derecho y el segundo como resultado del colapso hiperinflacionario de 1989. Estos acuerdos básicos, fuentes de seguridad colectiva, iban a impedir la caída de la sociedad en situaciones de incertidumbres absolutas. Se trazaron, entonces, los contornos de una zona de acuerdos que atravesó a todos los sectores sociales y a casi toda la diversidad de posturas ideológicas alrededor de temas que no debían ser sometidos a discusión: las reglas pacíficas de sucesión del poder, las libertades públicas, el respeto a los derechos humanos y a las minorías, la alternancia en el poder, y la legitimidad de la moneda. Sin embargo, con la fractura institucional del 20 de diciembre de 2001 y con la devaluación de enero de 2002, se resquebrajó el primero de los acuerdos (por la crisis de autoridad pública, el derrumbe del sistema de representación y la erosión de la ley) y estalló el segundo (por el desorden financiero). Los momentos de crisis son los que mejor describen el enlace entre política y economía. Cuando desaparece la previsibilidad política y económica nace el temor a la desorganización de la vida social. Tanto la hiperinflación de 1989 como la crisis de 2001/2002 revelan, entre cosas, la pérdida de confianza en el peso.

Legitimidad de la moneda, crisis y valor simbólico

Carlos Menem accedió al poder en un momento de conmoción económica, donde estuvo en juego la tranquilidad de la sociedad

⁶⁾ Michel Aglietta et André Orléan, *Souveraineté, et légitimité de la monnaie*, (Introduction Générale) Cahiers Finances, Ethique, Confiance/ Association d'Economie Financière, Paris, 1995. Se trata de los primeros resultados del seminario EEF-CREA titulado "Souveraineté, légitimité de la monnaie", que dio lugar más tarde a la obra *La monnaie souveraine*. En este trabajo he tenido en cuenta las dos obras mencionadas.

⁷⁾ Remito a las interesantes notas críticas de Jean-Ives Grenier, Stéphane Breton y Frédéric Lordon a esta obra en *Annales*, 55 Année-Nº 6, Novembre-Décembre 2000, Paris.

⁸⁾ La comprensión de la sociedad como un "todo" impregna toda esta obra colectiva y se inspira en la idea de Louis Dumont de que las sociedades holistas se ordenan conforme a una "jerarquía de valores". Para Dumont la mayor parte las sociedades valoran en primer lugar el orden, por tanto, la conformidad de cada elemento a su rol en el conjunto; y a esta orientación general de valores le llama "holismo" por oposición a "individualismo". En la concepción holista las necesidades del hombre se subordinan a las de la sociedad, en cambio en la individualista las necesidades de la sociedad se subordinan a las del hombre. El holismo implica jerarquía y el individualismo igualdad, pero en la realidad, dice Dumont, igualdad y jerarquía se hallan

argentina cuando se destruyeron las reglas básicas de la economía y la moneda nacional perdió el carácter de unidad estable de referencia y fue reemplazada por el recurso del dólar. Es aquí donde quiero utilizar el concepto de legitimidad de la moneda. Según Aglietta y Orléan la *legitimidad de la moneda* es "el conjunto de procesos complejos por los cuales la moneda es aceptada plenamente en el seno de la comunidad"⁶. Este concepto va mucho más allá del orden monetario para reposar en la autoridad de lo social. En torno a la estabilidad de la moneda se cierra un acuerdo común para fundar un orden de valor, cuya fuente de legitimidad es lo que declara creer la sociedad: el valor de la moneda se basa en la confianza que le atribuyen los ciudadanos⁷. En cuanto bien público, debe encontrar en la aceptación colectiva el fundamento de su legitimidad. La aceptación de la moneda no se reduce a un cálculo racional de costos y beneficios sino que moviliza creencias y valores a través de los cuales se afirma la pertenencia a una comunidad.

En *La monnaie souveraine* se demuestra que la moneda no es sólo —como lo entiende el pensamiento económico ortodoxo— el producto de un proceso vinculado con el intercambio mercantil, sino que es fundamentalmente una institución social. Ella conserva el *status* de operador de la pertenencia social y se presenta ante los individuos como una norma de base de la sociedad de la misma manera que la ley o la prohibición moral. La idea fuerza, por consiguiente, es que con la moneda se juega una relación particular de los individuos con la totalidad social⁸. Hay en esta concepción una conexión estrecha entre los mecanismos de legitimidad y la persistencia de una dimensión holista y arcaica en el corazón de lo moderno vinculada a la moneda, como se verá más abajo. Se reconoce el alcance de una doble evolución histórica: el rol central que adquiere el individuo en la jerarquía de valores y la autonomía de la esfera económica, que implica la separación de la sociedad y la pretensión de subordinar la esfera social. El pensamiento de Louis Dumont está aquí presente.

Lo que se cuestiona en este texto es la pertenencia plena y completa de la moneda al orden mercantil, por lo que el origen de la misma no se encuentra en las necesidades del comercio. Así, la moneda no se deduce de la ley de la oferta y la demanda sino que ella constituye una hipótesis institucional previa y necesaria

necesariamente combinadas en todo sistema social, ni las sociedades holistas acentúan la jerarquía en idéntico grado, ni todas las sociedades individualistas la igualdad. Véase *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*, Gallimard, Paris, 1985, ps. (12 y 13).

⁹⁾ André Orléan, “La monnaie autoréférentielle: réflexions sur les évolutions monétaires contemporaines”, en especial las páginas (370-371).

¹⁰⁾ Tomo la idea de Robert Guttman, “Las mutaciones del capital financiero”, en François Chesnais, *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos* (1999).

¹¹⁾ Georg Simmel, *Filosofía del dinero* (2003), p. 100. Por otra parte, es recomendable la lectura del libro de Gianfranco Poggi, *Dinero y modernidad. La Filosofía del dinero de Georg Simmel* (2006), para una mejor comprensión de esta compleja obra de Simmel.

¹²⁾ Cf. Bruno Théret, “Souveraineté et légitimité de la monnaie. Monnaie et impôt”, en *Souveraineté, et légitimité de la monnaie*, sous la direction de Michel Aglietta et André Orléan. Ob. Cit.

al análisis de la economía de mercado. En palabras de dos de sus autores, Michel Aglietta y Jean Cartelier: la moneda es lógicamente anterior a las relaciones de mercado. La moneda es un bien público, no es el mero producto de una reglamentación; ello queda confirmado por la confianza social que la funda, y en virtud de este principio la moneda es aceptada por los agentes económicos. En la Argentina de hoy, vemos los límites que tiene la acción del Estado para restaurar la confianza en la moneda, luego de la devaluación y la inflación ascendente de comienzos de 2002.

Según Orléan⁹⁾, una verdadera explicación de la aceptación monetaria requiere, de una forma u otra, que “la sociedad y sus intereses” estén presentes. La dificultad para pensar hoy la moneda proviene de una irreductible dualidad de representación. Por un lado, el punto de vista individual que subordina al social y, por el otro, el punto de vista de la sociedad que permanece, sin embargo, presente, aun cuando exista un proceso de debilitamiento de las formas holistas. La moneda es, entonces, *ambivalente*: coexiste en ella un punto de vista individual (la moneda en tanto activo financiero) y un punto de vista holista (la moneda en tanto institución). Por su naturaleza contradictoria, la moneda es un bien público y una mercancía privada¹⁰⁾. En definitiva, la moneda moderna es una construcción institucional que presupone la articulación jerárquica de dos puntos de vista: el de los individuos y el de la sociedad. Persiste, pues, una dimensión holista y arcaica en la moneda moderna, expresión de la totalidad social y de sus valores.

Hay también en juego en esta concepción una apreciación de la dimensión simbólica de la moneda, en la que los autores se valen de los aportes de Georg Simmel. En tanto símbolo de la cohesión del grupo, la moneda es la herramienta más adecuada para estimar su valor. El dinero se convierte, cada vez más, en puro símbolo indiferente de su propio valor. El dinero es la “representación de la acumulación abstracta de valor, por cuanto en la relación económica, esto es, en la trocabilidad de los objetos, el hecho de esta relación se diferencia y obtiene categoría de existencia conceptual frente aquellos objetos, al mismo tiempo que se vincula a un símbolo visible”¹¹⁾. Por eso, el símbolo es el instrumento que permite comprender esa realidad. De manera coincidente, Théret¹²⁾ sostiene la existencia de un tercer nivel situado entre la economía y la política, el simbólico, que es el nivel de las prácticas de representación. Esta función simbólica es necesaria para la reproducción de

ambas esferas en tanto dominios separados. Tanto para Simmel como para Dumont, escribe Théret, la moneda es el operador que asegura simultáneamente la distancia y la correspondencia en el orden económico. Ella es la mediación simbólica que asegura la unidad del orden económico en su movimiento de reproducción. El derecho es el equivalente funcional en el orden político. En dos palabras, la moneda en su dimensión material remite a la defensa de los intereses individuales y en su dimensión simbólica alude al significado que tiene para la cohesión del grupo.

¹³⁾ La unidad de cuenta “define un lenguaje común, el lenguaje del número para todos los propietarios de mercancías”, véase Michel Aglietta y André Orléan, *La violencia de la moneda* (1990).

A estas alturas la pregunta fundamental es la siguiente: ¿por qué la moneda no está desprovista de funciones políticas y, en consecuencia, asegura la regulación de la interdependencia que existe entre el orden económico y el político? Al ser unidad de cuenta¹³ del conjunto de la sociedad, la moneda es una instancia de regulación entre el orden económico y el político, por lo que su rol se sitúa entre una esfera y otra. Como unidad de cuenta común es, por tanto, el resultado del compromiso entre actores económicos y actores públicos. Precisamente, la *crisis de legitimidad de la moneda* tiene que ver con la función de unidad de cuenta de referencia de toda la sociedad, es decir, con el incumplimiento de la función de regulación entre el orden económico y el político. La moneda como unidad de cuenta común es, a la vez, fuente de recurso mercantil y de recurso de lo político, lo que permite la inserción del orden político en el económico, de la misma manera que el derecho permite a la lógica capitalista insertarse en el orden político.

Si miramos nuestro país, el colapso de 1989 puso en evidencia la crisis de la función regulatoria de la moneda, y las dificultades que ella tuvo, en tanto unidad de cuenta común, para asegurar la articulación entre el orden económico y el político. A raíz de esta crisis de legitimidad se utilizó el dólar como moneda de ahorro y de transacción. La contracara de esta pérdida de confianza fue, pues, la alta inflación y la hiperinflación que condujeron finalmente a la destrucción del signo monetario local. La crisis de legitimidad de la moneda sacó a luz los conflictos y las inquietudes inherentes a la incertidumbre que provocaba el desorden financiero. Los símbolos de esa crisis fueron la inestabilidad monetaria y la ausencia de autoridad pública, y ya sabemos que los símbolos tienen un valor funcional y forman parte del mundo humano del

¹⁴⁾ Véase Ernst Cassirer, *Ensaio sobre o Homem. Introducao a uma filosofia da cultura humana* (1997).

significado¹⁴. En este sentido, la esfera de lo simbólico contribuye a configurar la realidad. Es por eso que el problema de la legitimidad de la moneda se presenta también en el orden simbólico.

La Argentina inflacionaria

¹⁵⁾ Juan Llach, *Otro siglo, otra Argentina* (1997), cap. III.

En un breve recorrido por la economía argentina del siglo XX, Juan Llach¹⁵ remarca dos características fundamentales, que me parecen útiles para mi argumentación: la decadencia económica y la inflación. En cuanto al crecimiento económico, la Argentina cayó del liderazgo (1900-1913) a la decadencia (1950-1990) pasando por la medianía (1913-1950). Entre 1913 y 1990, la Argentina fue uno de los países del mundo con menos crecimiento. Con respecto a la inflación, es uno de los países con el índice más alto de larga duración en el siglo XX, entre 1932 y 1992, con una tasa anual media del 80,2 %, sólo superada por Brasil que alcanzó en el mismo período el 89,8 %. El hecho es que, a la larga, la Argentina inflacionaria terminó viviendo en permanente inestabilidad, sin dejar de olvidar la carga de injusticia que trajo aparejada con las transferencias de recursos a los poderosos y con la desigual distribución de la renta. En síntesis, después de la segunda guerra mundial, nuestro país ingresó en una etapa prolongada de alta inflación: durante 30 años soportó la “inflación latina” con un promedio del 30% anual, 14 años de megainflación (siempre superior al 100 % y con un promedio del 400%) y, finalmente, entre 1989 y 1991 dos años de hiperinflación latente o manifiesta¹⁶. En buena medida, este colapso resumió décadas de alta inflación y situaciones de devaluación permanente experimentadas por nuestra economía, la que en su inestable desarrollo devoró en los últimos treinta años varios signos monetarios.

¹⁶⁾ Los datos han sido tomados de la obra de Juan Llach, antes citada.

La inflación en la Argentina reconoce, por tanto, viejos antecedentes. El presidente Alfonsín, al final de su gobierno, revelaba su incapacidad para controlar las principales variables macroeconómicas, en un momento en que la economía estaba al borde del colapso fiscal. La estrategia del gobierno radical se había reducido a contener el tipo de cambio mediante la oferta de divisas con el fin de frenar el alza del dólar. No obstante, el incontenible aumento de la moneda norteamericana repercutía directamente en la suba de los precios de bienes y servicios. Con toda razón escribía

¹⁷⁾ Jorge Schvarzer, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000* (1999, p. 119).

¹⁸⁾ Ob. Cit.

¹⁹⁾ Robert L. Heilbroner, *Naturaleza y lógica del capitalismo* (1990).

Schvarzer¹⁷ que pocas veces, como en esa circunstancia, se pudo apreciar la decisiva influencia del precio del dólar sobre la estabilidad interna, ya que en la medida en que trepaba su cotización se aceleraba la inflación, al mismo tiempo que se distorsionaban variables fundamentales del mercado. Entre enero y mayo de 1989 la cotización del dólar se multiplicó más de treinta veces; en los 50 días de la transición política (entre el 14 de mayo, día de las elecciones nacionales, y el 8 de julio, fecha de la entrega anticipada del poder) la misma cotización ascendió de 100 australes por unidad a más de 700¹⁸.

La escalada del dólar se acentuó, pues, tras la victoria del peronismo en las elecciones nacionales, lo que aceleró el proceso inflacionario. En un clima de especulación financiera que invadió por completo a la sociedad, la abrupta demanda de dólares redujo la oferta de la moneda nacional, mientras se disparaban las tasas de interés de corto plazo (la mayoría de los depósitos bancarios eran a siete días). En semejante coyuntura se redujo la actividad productiva, registrándose una manifiesta caída en la producción industrial. La crisis económica encontró su más alta expresión en el estallido hiperinflacionario de 1989. Sin autoridad política capaz de controlar la crisis, Raúl Alfonsín se retiró anticipadamente del mandato presidencial en medio del desorden financiero. En el descontrol de la economía, el dólar gobierna la sociedad. La carrera alcista que arrastró los precios internos y provocó el derrumbe del poder adquisitivo de los salarios, repercutió inmediatamente en el sistema político y sacó a luz la incapacidad del Estado para resolver los problemas. En términos estrictos, el problema que se había generado era básicamente político y no económico. En relación con esta controvertida cuestión, Robert Heilbroner¹⁹ apuntaba, en un texto de mediados de los ochenta, que el mal funcionamiento de la economía que se expresa en la inflación debía considerarse como una enfermedad política más que la expresión directa de la lógica de acumulación de capital. Naturalmente, esto conduce a la compleja relación entre economía y política.

Hoy se puede observar con más claridad que el proceso de transición a la democracia se vio enfrentado a dos órdenes diferentes de inestabilidad: la política y la monetaria. De la primera se pudo salir con una democracia electoral estable y de la segun-

²⁰⁾ Cf. Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (1970), Cap. VII.

da con la ley de convertibilidad que dio lugar a la confianza en el peso y, por ende, posibilitó la estabilidad de precios y la baja inflación. Restablecida la democracia, el gobierno de crisis que nació en 1989 tuvo que resolver dos graves problemas para poder disipar un escenario de alto riesgo: la debilidad de la autoridad política y la crisis de legitimidad de la moneda. Sin la reconstitución de la autoridad pública y sin la estabilidad de la moneda no era posible el ejercicio de la política ni la reorganización de la economía. Justamente, el gobierno de crisis permite la libertad de movimiento suficiente como para poner fin a la emergencia. Tal gobierno significa una concentración consciente del poder de carácter excepcional, en detrimento de los otros poderes²⁰. Es por esto que la gravedad de la crisis de 1989/90 colocó a la naciente democracia argentina ante la más difícil de sus incógnitas, cuando había que retener fuertemente las riendas del poder: ¿cómo se constituye un gobierno de crisis con la libertad suficiente para el éxito de su gestión? y, al mismo tiempo, ¿cómo se lo limita para evitar los abusos de poder? Tal vez algunos aspectos de la reforma constitucional de 1994 referidos a los poderes excepcionales estén orientados en esa búsqueda.

Las capacidades institucionilizantes de la moneda

²¹⁾ Con ese nombre se conoce a los saqueos de supermercados que tuvieron lugar en las principales ciudades del país durante el período de hiperinflación al final del gobierno de Alfonsín. Estos hechos se repitieron en diciembre de 2001 al final de la presidencia de Fernando de la Rúa y a principios de 2002.

Como vimos, el desorden se instaló en los difíciles momentos de la hiperinflación y de los “estallidos sociales”²¹. Orden y desorden son dos aspectos de la realidad social inseparables, porque siempre el desorden se oculta tras el orden, y viceversa. El desorden, que se produce en épocas de crisis, crea incertidumbre, confunde y genera temores. El desorden convoca a las medidas de emergencia para garantizar el orden social. Cuando se desordena la economía y la moneda pierde su valor, se agita la convivencia pacífica de la sociedad, se desajustan las reglas del juego político civilizado y se pone en evidencia la amenaza de inestabilidad sistémica. Esto quiere decir que la estabilidad del sistema social depende tanto del orden político como del económico.

En situaciones de tensión extrema, como las vividas en 1989 y como las que ocurrieron en diciembre de 2001 y principios de

²²⁾ Sigo los conceptos de Jean-Pierre Dupuy contenidos en su libro *El pánico* (1999).

2002, aparecen o se agudizan algunos fenómenos colectivos como el pánico y la desconfianza. Sobre esta última situación ya hemos hecho referencia y volveremos sobre ella más adelante. El pánico²², por su parte, es un fenómeno de desmoronamiento repentino del orden social, de pérdida de rumbo, en el cual los individuos se lanzan en carreras desenfrenadas e incoherentes. La amenaza del pánico es la desagregación y la atomización de la sociedad, aunque el pánico es al mismo tiempo totalización; en fin, es el resultado de la descomposición del orden. Esto ha sido registrado con claridad en la Argentina en las situaciones de desorden de los mercados financieros que produjeron corridas bancarias de ciudadanos desesperados por proteger su patrimonio y que a la vez dieron lugar a los entusiasmos especulativos de los poderosos. En los casos de pánico financiero y bancario, la estabilidad de la moneda puede ser un medio para contener la violencia y la descomposición social. Me parece que ese fue el resultado obtenido con la ley de convertibilidad de 1991.

Lo que ha demostrado la transición argentina es el rol social de la moneda en la consolidación de la democracia en la década del noventa. En ese momento, la moneda tuvo claras capacidades institucionalizaste, fue un pilar de la democracia en la medida que formó parte de la integridad del orden social. En mi perspectiva, el potencial democratizador se coloca en la estabilidad de la moneda y no en el supuesto institucionalizaste de los mecanismos de mercado. Ya lo dijimos, la moneda, junto al Estado y la solidaridad, es un elemento de cohesión social²³, y es fuente de seguridad. Es aquí donde se exhibe claramente la interacción entre política y economía. Y la confianza es un factor cultural básico en la edificación del mundo de la democracia y la moneda. La confianza, esa “*institución invisible*”²⁴, crea la moneda o la vuelve posible, y como la experiencia ha enseñado una moneda estable refuerza el sentimiento de confianza que prevalece en el seno de la sociedad. Igualmente, la consolidación de la democracia reposa en la confianza acordada por los ciudadanos a un poder político que consideran legítimo, y no tan sólo legal. El histórico problema de la ilegitimidad de la democracia en la Argentina ha sido, básicamente, un problema de confianza en las instituciones y en la ley. Nuestra democracia constitucional fracasó en sus múltiples intentos de estabilidad, inmersa como estuvo en un rumbo errático que la llevó a alejarse del juego electoral limpio y pluralista y del

²³⁾ Cf. Jürgen Habermas, *Más allá del Estado nacional* (Las hipotecas de la restauración de Adenauer), (1997).

²⁴⁾ Expresión de Kenneth Arrow, *The Limits of Organization* (1974), citado en Jean-Ives Grenier, “Penser la monnaie autrement”, en *Annales*, 55 Année-Nº 6, Ob. Cit.

respeto a las leyes. La democracia se tornó, sin duda, inestable por la falta de confianza en las reglas de procedimiento constitucional, la ausencia de un sistema de alternancia y la desobediencia de los militares al poder civil. Su inestabilidad reconoce, al menos, tres causas fundamentales: los golpes de Estado, el fraude electoral (de los años treinta) y la proscripción política (primero del radicalismo, luego del peronismo).

En verdad, existió una fase de la transición argentina en la cual la estabilidad y continuidad de la democracia estuvo en manos, como pocas veces, de la capacidad del gobierno de restaurar la confianza en la moneda (en base a la paridad peso-dólar) y de poner fin, por este medio, al descontrol económico. Ese fue el triunfo de Menem, y ese su *momento*. Frente a la emergencia económica logró que la sociedad permanezca cohesionada cumpliendo, finalmente, con uno de los objetivos de todo Estado. Los períodos de inestabilidad monetaria (alta inflación, hiperinflación) son momentos en los cuales la sociedad tiene serias dificultades para ordenar el presente y proyectar el futuro. De nuevo, la conexión con la esfera de la política es evidente. Más allá de los beneficios del restablecimiento del orden monetario y de la autoridad pública, conviene (aunque sea rápidamente) resaltar que la tensión entre el estilo decisionista del presidente Menem y el principio del Estado de derecho causó graves consecuencias para la vida institucional del país.

Después de un duro proceso de aprendizaje la estabilidad de la moneda se convirtió en el nuevo valor que la sociedad respeta y defiende. Cuando la Alianza (entre radicales y frepasistas) aceptó en 1998 que ciertas transformaciones económicas (la convertibilidad, privatizaciones, equilibrio fiscal) constituían un cambio positivo para la sociedad quedó en ese momento habilitada para pasar de una acción defensiva (testimonial de deplorables situaciones sociales y conductas éticas) a otra más ofensiva que le abrió las puertas como opción de poder. La estabilidad de precios que se logró merced al plan de convertibilidad de 1991, significó un cambio cualitativo en el funcionamiento de las instituciones económicas, al separar la economía nacional de la espiral inflacionaria de décadas, que desestabilizaba y mantenía en la inseguridad los bienes y la vida de los argentinos detrás de las corridas bancarias. La memoria de los pueblos queda muy marcada por los efectos

nocivos de la hiperinflación y los períodos prolongados de alta inflación. Es sabido, la hiperinflación es un fenómeno económico devastador que provoca traumas culturales en las sociedades.

La estabilidad de la democracia y la estabilidad de la moneda se encuentran, por ende, en la antípoda del desorden político y financiero. Desde 1983, la construcción de la democracia argentina estuvo vinculada también a la construcción de una moneda estable, por eso cuando se recuperó la confianza en el peso, a partir de la convertibilidad, se abrió la posibilidad de reforzar a la democracia. La dramática experiencia alemana de 1923 demostró que la principal defensa de una sociedad es la *solidez* de su moneda, es lo que lleva a Adam Fergusson²⁵ a advertir que para destruir un país lo primero que hay que hacer es corromper el dinero. La inflación tiene tanto que ver con el dinero como con la convivencia social. Los datos históricos de esa experiencia, añade Fergusson, han pasado por alto o han subestimado el poder de la inflación como una de las máquinas más destructoras que puedan imaginarse²⁶.

²⁵) *Cuando muere el dinero* (1984).

Crisis monetaria y plan de convertibilidad

²⁶) En agosto de 1914 el dólar valía un poco más de 4 marcos y en noviembre de 1923 se cotizaba en 4.200 millones de marcos, véase Ludwig von Mises, *Política Económica* (Inflación), (1993).

²⁷) Juan Llach, en el texto antes citado, recuerda que el último presupuesto presentado en término al Congreso fue en 1965 durante la presidencia de Arturo Illia y que en 1955 fue el último presupuesto aprobado en término, durante la presidencia de Juan Perón, antes de su derrocamiento.

A fines la década del ochenta, el Estado argentino se debatió entre la crisis externa y la crisis fiscal. La reforma estatal y la reestructuración económica fueron aceptadas por la imperiosa necesidad de encontrar un rumbo cierto a una situación que empujaba con firmeza hacia el precipicio y no tanto por la convicción estratégica de los líderes políticos. La acción razonable de la política buscó en el Estado, en tanto órgano central de decisión, la supervivencia ante los efectos destructores de la crisis que amenazaba con el descenso de la sociedad a una grave situación de desorden. La crisis de la moneda reconoció en el desborde de las finanzas públicas su principal origen. El presupuesto anual del Estado se había transformado en un instrumento burocrático sin valor para establecer los niveles de gastos y recursos públicos. Carecía igualmente de valor la Cuenta de Inversión por la que se debía informar al Congreso Nacional sobre la ejecución del presupuesto de cada año²⁷. A raíz de la crisis de financiamiento, el Estado había prácticamente entrado en cesación de pagos de la deuda externa, circunstancia que reconoce antecedentes en la “crisis de la deuda” de 1982 cuando México, seguido luego por otros países de América Latina, declaró su cesación de pagos.

²⁸⁾ Con el régimen de convertibilidad se estipuló un sistema monetario con una tasa de cambio fija que estableció la paridad, uno a uno, del peso con el dólar. Se exigió igualmente que el Banco Central mantuviera reservas en divisas que totalizaran el 100% de la base monetaria interna.

²⁹⁾ Remito al trabajo de Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, "La política de liberalización económica en la administración de Menem", en *Desarrollo Económico*, N° 143, octubre-diciembre 1996.

Con la llegada de Domingo Cavallo el Ministerio de Economía en 1991, comenzó una nueva etapa en la Argentina con la implementación de reformas estructurales. Para algunos autores, la convertibilidad y la autonomía del Banco Central formaron parte de esas reformas. Hasta la sanción de la ley de convertibilidad²⁸, los fracasos en la estabilización de la economía no sólo opacaron las propuestas de reformas estructurales sino que también dañaron la credibilidad inicial del gobierno. Fue necesaria la potencia de la institución de la convertibilidad para estabilizar la moneda y los precios, y así ubicar las reformas estructurales en curso en un nuevo régimen de funcionamiento²⁹. Una nueva etapa se abrió en la economía argentina, en la cual la convertibilidad, según Gerchunoff y Torre, no fue un plan de estabilización más, sino una verdadera reforma estructural, como fueron las privatizaciones, la apertura comercial y la desregulación de la economía, puesto que la meta del plan económico de Cavallo iba más allá de la reducción inflacionaria para tratar de establecer un nuevo y perdurable régimen monetario y cambiario.

El sistema de convertibilidad prohibió al Banco Central emitir monedas sin respaldo en divisas poniendo fin a una de las fuentes abusivas de financiación del Estado. Al mismo tiempo, se erradicaron los mecanismos indexatorios que por largos años actualizaron los precios. Conociendo la experiencia inflacionaria de Argentina, y las estrategias de sobrevivencia de sus habitantes frente a la tiranía del dólar y las permanentes devaluaciones de la moneda nacional, no había tantas alternativas a la sanción de un régimen de convertibilidad que sirviera para combatir los efectos de un fenómeno devastador que está muy relacionado con los excesos de las autoridades públicas. De otra manera, habría continuado activada la memoria inflacionaria de una población extremadamente sensible ante el alza de precios y la estabilidad monetaria no hubiera sido posible. Las experiencias de Alemania y Japón enseñaron que la memoria inflacionaria no se disipa en una generación.

³⁰⁾ Conviene traer a la memoria que la inflación no es el mero aumento de algunos precios, es el aumento continuo del conjunto de los precios.

Al restablecer la confianza en la moneda, la convertibilidad –insistimos– redujo la inflación³⁰ y restauró la estabilidad macroeconómica. En medio de los desbordes hiperinflacionarios y la inestabilidad macroeconómica no se podían diseñar políticas coherentes ni restablecer el crecimiento. Una vez que la inflación

fue controlada desapareció la causa principal del desconcierto, el miedo y el desánimo de los ciudadanos y la estabilidad de la moneda se convirtió progresivamente en el nuevo valor a respetar y defender. El éxito del plan de convertibilidad fue haber encapsulado por un tiempo la Argentina inflacionaria. Ordenada la economía se abrió un espacio real de estabilidad. Precisamente, la estabilidad de la moneda fue un objetivo central de la política económica, y en esa dirección la convertibilidad y el tipo de cambio fueron instrumentos al servicio de ese objetivo. Sobre el tipo de cambio no hay cuestiones de principios, sino soluciones pragmáticas. Vale la pena recordar que la paridad fija funcionó en el mundo entre 1944 y 1973, período en el que los Estados aceptaron ciertos márgenes de fluctuaciones en las tasas de cambio, y se la abandonó cuando las relaciones de cambio entre las diferentes monedas eran inestables. A diferencia de Argentina, México y Brasil (como todos los mercados emergentes de América Latina) optaron por tasas flotantes para solucionar sus problemas, lo que generó un fuerte debate entre los defensores de los distintos tipos de cambio.

³¹⁾ W. Max Corden, “Régimen y política de tasa de cambio: un panorama”, en Carol Wise y Riordan Roett (Comps.), *Política de tasa de cambio en América Latina* (2001).

El argumento de Max Corden³¹ en favor de una política de cambio fijo en la Argentina se debe a su larga historia de alta inflación y a la falta de disciplina monetaria y fiscal, camino que le podría permitir el restablecimiento de la credibilidad necesaria, aunque nuestro país en la opinión del autor no sea un “candidato evidente” (el régimen funciona mejor en economías pequeñas y muy abiertas). De todas maneras, Corden advierte que un régimen de tasa firmemente fija requiere del apoyo de dos requisitos: disciplina fiscal y flexibilidad en el mercado laboral. En realidad, una vez que se ordenó la economía con el plan de convertibilidad y se aseguró la previsibilidad financiera, surgieron otros desafíos vinculados al crecimiento sostenido, la pérdida de competitividad comercial, el déficit fiscal y el alto desempleo, que rápidamente pusieron de manifiesto los *límites* de la convertibilidad. En la interpretación de un sector del pensamiento económico, su éxito duradero exigía una sólida política fiscal, lo que cuestionaba el incremento de la deuda externa para financiar los gastos del Estado. En cambio, en la interpretación de otro sector, el déficit fiscal fue funcional al sostenimiento de la convertibilidad. Lo que ha demostrado Mario Damill³² es el rol fundamental que ha cumplido la deuda pública externa durante el régimen de convertibilidad al

³²⁾ Mario Damill, “El balance pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad”, en *Boletín Informativo Techint*, 303, Julio-septiembre, 2000. Mi agradecimiento a Jorge Schvarzer por haberme sugerido la lectura de este texto.

contribuir a la acumulación de reservas, situación que permitió el financiamiento del déficit fiscal e hizo viable el crecimiento. Tal disponibilidad de reservas, sustentada en la colocación de deuda pública externa, financió el desequilibrio fiscal y el déficit en divisas de los sectores económicos privados.

³¹⁾ Carol Wise, “La convertibilidad en la Argentina: ¿los lazos que obligan?”, en C. Wise y R. Roett, *Política de tasa de cambio en América Latina*, Ob. Cit.

Con buena razón sostiene Carol Wise³³ que a principios de 1995 se hicieron evidentes los aspectos negativos de la convertibilidad, luego de la crisis mexicana que llevó a ese país a abandonar la tasa de cambio fija. Entre otras cosas señala que el rendimiento del plan de convertibilidad en lo relativo al crecimiento dependía de los préstamos externos, por lo que el éxito inicial de la estabilidad macroeconómica se oscurece por la urgente necesidad de mejorar la competitividad de la economía. Me interesa ahora destacar el problema de fondo que observa la autora, que por reiterado no pierde interés ante la falta de resolución: la ausencia de una estrategia de desarrollo coherente para mejorar la economía a largo plazo, que vaya más allá de los imperativos de estabilidad y ajuste a corto plazo. Evidentemente, sin un proyecto de desarrollo no se podía convalidar la convertibilidad. Por tanto, el problema de ese régimen fue el largo plazo o, mejor aún, los resultados de largo plazo. No obstante, ¿en esa opción hay que depositar toda la responsabilidad de los males argentinos? ¿No se trata acaso de un régimen cambiario con sus ventajas y desventajas? Sin duda, no alcanza con la estabilidad de la moneda, aunque ella sea la principal conquista de la década del noventa. *Era evidente que el crecimiento económico no podía ser el resultado directo de un régimen cambiario.* La Argentina no ha tenido en estos años una estrategia de largo plazo, lo cual impidió resolver la dependencia financiera externa, la reactivación de la estructura productiva y la reconstrucción de las capacidades estatales para obtener más autonomía.

Recordemos, asimismo, que sólo hubo equilibrio fiscal durante el período 1991/1994, y si tenemos en cuenta la perspectiva de Damill no se podría afirmar, como lo hacen muchos, que el déficit fiscal fue una de las grandes fallas de la administración de Carlos Menem, ya que, como vimos, el mismo fue funcional a la convertibilidad. Se derrotó a la inflación sin que se pudiera superar la desaceleración del crecimiento económico, y a partir de 1998 tuvo lugar un agudo proceso recesivo que permaneció hasta el final del gobierno de Menem y se trasladó al gobierno de la Alian-

³²⁾ Remito al artículo de Héctor Walter Valle (2001).

³³⁾ Reenvío al texto de Adrian Goldín (1997), Cap. V.

³⁴⁾ Los datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censo), de mayo de 2.000, reflejaban que el número de personas desocupadas era de 2.077.000, que junto al número de subocupados 2.004.000, representaban 4.100.000 de personas con dificultades laborales

za. Entre 1991 y 1994, la estabilidad de precios fue acompañada por un crecimiento acelerado de la economía (7,9 % anual), que encontró el estímulo de las privatizaciones. Sin embargo, es un período de fuerte regresividad distributiva. Entre 1995 y 1999 el crecimiento de la economía fue muy bajo (1,5 % anual), viéndose afectada por la extendida recesión de 1998³². En cuanto al desempleo, se advirtió en 1994 –por primera vez desde el comienzo del plan de convertibilidad- la caída del número absoluto de trabajadores ocupados³³. La economía comenzó a destruir empleos, fenómeno que se prolongó hasta la finalización del mandato de Menem. La tasa de desocupación abierta pasó del 9,9 % en 1993 al 17,3 % en 1996 y se mantuvo en niveles muy altos hasta el final del menemismo (1997: 13,7 %; 1998: 12,4 %; 1999: 13,8 %). A ello se debe incorporar una tasa de subocupación que rondaba en el 13 %. En síntesis, se calculaba que al final de los años noventa el 30 % de la población activa tenía problemas laborales³⁴, cifra que aumentará notablemente con la devaluación de comienzos de 2002.

La devaluación como salida de la convertibilidad

El abandono de los regímenes de convertibilidad se ha hecho históricamente a través de la devaluación. Esta es el resultado de una decisión política (o del mercado, que puede actuar a pesar de las decisiones políticas) que implica la intervención consciente de las autoridades públicas, aun cuando sea impuesta –como ocurre la mayoría de las veces- por las circunstancias, esto es, por la especulación y la fuga de capitales. Es por eso que el éxito o fracaso de la devaluación es juzgado como un acto político que produce consecuencias en la sociedad. La devaluación no es una decisión que se pueda tomar con entusiasmo y regocijo, porque, en términos generales, las ventajas iniciales que ella suele traer con el tiempo se diluyen a causa del agravamiento de la enfermedad política que es la inflación. Al mencionar las características de algunas devaluaciones de la moneda argentina (1826-1876-1890-1930), Cortés Conde³⁵ señala que esas devaluaciones tuvieron origen en causas diversas y produjeron resultados diferentes, pero ninguna fue tan compleja y difícil como la presente. Así, se devaluó la moneda y

³⁵⁾ Roberto Cortés Conde (2002).

³⁶⁾ Remito a la nota “Las tres constituciones”, publicada en el diario *La Nación*, 27/11/94 y a su libro reciente, Natalio R. Botana. Conversaciones con Analía Roffo, *La República vacilante. Entre la furia y la razón* (2002).

³⁷⁾ Como consecuencia de la política monetaria, entre otros, de Roque Fernández, ministro de economía, y Pedro Pou, Presidente del Banco Central.

se suspendió el pago de la deuda externa, con medidas -como el congelamiento y la pesificación de los depósitos bancarios- que afectaron los patrimonios y el derecho de propiedad, lo que provocó una crisis de confianza de proporciones inéditas que se ha extendido a la moneda, al sistema financiero, hasta desembocar en una notable caída de la actividad económica. En rigor, lo que se ha derrumbado con la devaluación y la inflación en marcha es, siguiendo a Natalio Botana³⁶, la “constitución económica”, aquella que asegura la estabilidad de la moneda y las reglas básicas de funcionamiento de la economía (sistema financiero, recaudación impositiva, seguridad de los contratos, etc.). Destruída la constitución económica se liberan poderosas tendencias devastadoras, que pueden conducir a la lucha de todos contra todos en una infinidad de rivalidades privadas. Para volver a crecer y encontrar cierta armonía social hay que estabilizar primero la moneda.

En un manejo desesperado en tiempo de crisis, que comenzó con Domingo Cavallo cuando se congelaron los dólares de los bancos y se destruyó la riqueza de los ahorristas³⁷ y continuó con el *default* de la deuda pública declarado por el presidente Adolfo Rodríguez Saá (y aclamada por el Congreso), hasta la devaluación y la pesificación forzada del presidente Eduardo Duhalde, pasando por la modificación de la ley de quiebras (con el fin de reducir el derecho de los acreedores) y la violación de los contratos, se puede percibir con nitidez la desaparición del sistema de confianza inherente a la constitución económica. Como bien indica Botana sin constitución económica la constitución política (la de las libertades públicas, la competencia electoral y la división de poderes) oscila en la impotencia. Lo que está en riesgo, entonces, es la legitimidad de la democracia.

En una situación de conmoción profunda como la que se vive a partir de diciembre de 2001, el que reacciona con vehemencia es el cuerpo social completo y detrás de esa reacción colectiva se encuentra agazapada la violencia. Con la violencia aparece una amenaza real que atraviesa al conjunto de las instituciones públicas y privadas. La crisis monetaria que ha nacido de la devaluación y la inflación desorganiza tanto el orden social como el político-institucional, desorganiza, en fin, un sistema integrado. Pero lo que verdaderamente está en juego es la legitimidad de la moneda, la pérdida de sus capacidades institucionalizaste, la de-

³⁸⁾ Para Aglietta y Orléan las relaciones mercantiles se definen por una violencia adquisitiva, en relación con los objetos, que denominan “acaparamiento”. En este sentido, la moneda regula los antagonismos creados por esas relaciones y afirma la solidaridad de todos los actos de intercambio bajo la forma de una circulación general de mercancías. Desde un punto de vista teórico, la moneda *precede* a la economía mercantil y la funda, y no a la inversa. Véase, *La violencia de la moneda*, Ob. Cit., en especial las páginas (37, 199-200).

bilidad de su lógica de cohesión social, esto es, la posibilidad de ser un medio capaz de conjurar la violencia y evitar la disolución social. La moneda es productora de sociabilidad. En rigor, ella es ambivalente, produce y conjura la violencia al mismo tiempo. Es un vehículo invariable de una violencia potencial que puede desencadenar tendencias destructoras, como las experiencias hiperinflacionarias, pero a la vez es un factor de pacificación cuando regula los antagonismos provocados por las relaciones mercantiles³⁸. Por eso, la moneda establece la cohesión social en el orden monetario, sin dejar de lado su dimensión simbólica. Las relaciones mercantiles constituyen un tipo de relación social (no son, por ende, relaciones naturales) regulada por una institución social: la moneda. Insistimos sobre sus aspectos de bien público y de mercancía privada.

La crisis monetaria actual revela una crisis de legitimidad de la moneda. Desde la salida de la convertibilidad no se ha generado confianza en las nuevas reglas monetarias y, justamente, aquella crisis expresa el momento en el cual las reglas monetarias son desafiadas, en un contexto mucho más grave y amenazante que el de 1989. En esa época la tasa de desempleo era del 8,5 %, en cambio en la actualidad alcanza al 25% y los niveles de pobreza e indigencia llegan a 39,7% y 14,3%, respectivamente. Paralelamente al desarrollo de la inflación, que aumenta las desigualdades y no promueve el crecimiento, se acrecientan los riesgos de la violencia social generalizada. Esta es la dramática realidad de un país cuya élite gobernante en medio del desorden y las presiones del mercado se ve obligado a devaluar la moneda, para mejorar la competitividad de la economía, sin tomarse la molestia de analizar si estaba preparada para hacerse cargo de una decisión que haría correr serios riesgos a la sociedad. La responsabilidad política de los dirigentes reside también en la precaución de no generar cambios profundos cuando sobrevuela el desorden y se duda sobre el rumbo que se propone seguir.

El cansancio y la irritación de una sociedad agotada, que atraviesa por el valle de lágrimas de los ajustes desde hace varias décadas, saca violentamente a luz la desesperanza y el descontento. Un gran escenario de protesta reunió el estallido del hambre de los excluidos y el cacerolazo de la clase media en defensa de su derecho de propiedad. Los habitantes del centro y la periferia, motiva-

³⁹⁾ Ralf Dahrendorf (1998, p. 40).

dos por intereses diferentes, quebraron la resentida relación entre representantes y representados. El problema está en las acciones colectivas sin reglas, que pueden conducir a la descomposición del orden social. La anomia es el concepto que permite describir situaciones en donde la efectividad de la norma está amenazada. La anomia, escribe Dahrendorf³⁹⁾, es una situación social en la cual las normas que regulan el comportamiento de los ciudadanos han perdido su validez. Con los estallidos sociales estamos delante de una sociedad amenazada por elementos de disgregación, en la que, como decía Durkheim, no hay límites entre lo permitido y lo prohibido, entre lo justo y lo injusto; límites que han sido desplazados por la acción de los individuos, por la acción casi arbitraria de los individuos. Frente a tal estado de cosas lo que asoma, pues, es la violencia. Se multiplican los conflictos, se multiplican los desórdenes; las fuerzas en presencia no están sometidas a ninguna norma superior que las pueda contener. En nuestro presente, las instituciones deslegitimadas, el escaso respeto a la ley, la sensación de impunidad, el descreimiento de la palabra oficial, la distancia entre la política y la sociedad, parecen conducir al camino de la anomia.

De nuevo peligra la moneda nacional. Entre un peso depreciado y la codiciada moneda norteamericana se ubica una tercera moneda con los bonos provinciales y las LECOP, que circulan por todo el país a raíz de la recesión, la escasez del crédito y la falta de circulante, llenando de incertidumbre y molestia a sus obligados poseedores que no ignoran que el respaldo de esos títulos radica en la solvencia del emisor, es decir, en el Estado nacional y los Estados provinciales que reconocieron sus insolvencias. Esta situación describe a la crisis monetaria como crisis de legitimidad de la moneda. En el mismo escenario, la gravedad de los hechos hizo florecer una economía paralela con los centros de trueques, verdaderos mercados informales que configuran en palabras de Max Weber una *economía natural de cambio* (hay intercambio sin dinero) que contrasta con la *economía monetaria*. Esta es la verdad descarnada del “capitalismo que tenemos” los argentinos.

En fin, sin moneda nacional no hay autoridad pública posible ni cohesión social. Ya lo sabemos, la interminable depreciación de la moneda acarrea inseguridad social, incertidumbre económica, deterioro moral, con grave repercusión en el sistema político y en

sus capacidades decisorias, no vale la pena, pues, insistir en viejos errores. Dada la magnitud de la crisis, lo que se espera de los gobernantes, ante todo, y como primera medida de emergencia, es la recuperación de la confianza de los ciudadanos para estabilizar la moneda y ordenar la sociedad, y así poder definir metas de largo plazo. Del éxito de esta tarea ineludible dependerá asimismo la continuidad de la legitimidad democrática. No es fácil prever el curso futuro de los acontecimientos; en el ciclo que está naciendo no se puede descartar un escenario de disolución social y violencia. Una sociedad que ha tropezado con sus límites estructurales requiere una reconstrucción profunda de sus cimientos político-institucionales y económico-sociales. Por cierto, hay razones para preguntarse: ¿cómo rehacer los dos acuerdos básicos de la sociedad argentina –resquebrajado, en un caso, y destrozado, en el otro–, para salir del desorden económico y financiero y poder generar condiciones para el crecimiento? Una vez más, la democracia se enfrenta con nuevos y difíciles desafíos.

Post Scriptum

Transcurrieron veintitrés años desde que se publicó el texto en la revista *Araucaria*, y al volver a leerlo confirmé que la premisa central allí planteada está presente, con plena vigencia en la actualidad. En la argumentación del artículo la historia de la inflación en la Argentina ha estado muy vinculada a la historia de la moneda. Por eso, la persistencia de la inflación (ochenta años), tan difícil de combatir hasta el presente. Lo que está en la base de la inestabilidad monetaria es la variación de los ritmos de la inflación. Cuando la moneda de un país deja de ser estable y la inflación se convierte en el drama de todos, se crean condiciones para la disgregación social. Con el mismo enfoque publiqué una nota en 2002 titulada “No hay sociedad sin moneda” en la revista *La ciudad Futura* tratando de entender a la moneda como un fenómeno institucional relevante. En fin, sin moneda nacional se limita la figura de la autoridad pública y la necesaria cohesión social⁴⁰. En línea con todo lo narrado, la inflación es un tipo de inestabilidad económica que crea inseguridad en los ingresos y rentas. La estabilidad de la moneda se vincula tanto con la inflación como con la confianza de la ciudadanía.

⁴⁰ Véase Quiroga (2002).

Lo cierto es que la Argentina no pudo en tantos años ponerse a resguardo del desorden económico y fiscal, de la tiranía del dó-

lar o de la vieja secuencia devaluación/inflación. Como ya vimos, los diez años de estabilidad monetaria (1991-2001) sucumbieron ante la crisis de la paridad cambiaria y la devaluación de comienzos de 2002. En efecto, después de la caída del presidente De la Rúa, la crisis argentina inicia una “nueva” página en su larga historia de desequilibrios. En esta nueva secuencia, ella exhibe varios presupuestos centrales, ya conocidos, el vínculo estrecho entre moneda y política, que nos puede llevar a entender la naturaleza de la actividad económica. La severa crisis política (hiperinflación, derrumbe del sistema de representación en 2002) muestra esa relación íntima entre moneda y orden político, que advierte sobre la pérdida de confianza, cemento de la sociedad.

Lo que continuó entonces fue la incertidumbre económica, la devaluación y la inflación, distorsiones estructurales que hicieron perder al peso su carácter de unidad estable de referencia. La consecuencia es que el dólar gobierna ampliamente la economía y los ciudadanos se ven obligados, como antes, a desarrollar estrategias de sobrevivencia frente a esa tiranía y frente a la devaluación de la moneda nacional. Los ahorristas confían únicamente en el dólar como reserva de valor, en una moneda extranjera sobre la cual las clásicas políticas gubernamentales no puedan influir ni alterar su valor. En escenarios de tensión extrema aparecen o se agudizan fenómenos colectivos como el pánico bancario y financiero, cuya amenaza puede generar fenómenos de desmoronamiento del orden social, de pérdida de rumbo, en el cual los individuos se lanzan en carreras desordenadas por proteger sus bienes, cuando ya se ha adelantado el entusiasmo especulativo de los poderosos.

La moneda es, a la vez, un bien público y un bien privado; de ahí la naturaleza de su dimensión simbólica. La deslegitimación de la moneda, la alta inflación y el déficit fiscal conviven desde hace largo tiempo en nuestra sociedad. El resultado es un orden colectivo en permanente emergencia, orden que se vale de poderes excepcionales que se concentran en el poder ejecutivo. Lo hemos visto desde 1989 hasta la actualidad. La emergencia se define por la extrema necesidad, y resulta ser con demasiada frecuencia el recurso de un largo fracaso de políticas de gobierno. Aunque cambie de calado, la emergencia es siempre una situación extraordinaria, fáctica, originada por un desorden intenso o por las deficiencias en la capacidad de gobernar que resulta una amenaza, un desafío

o una advertencia para la integridad de las instituciones democráticas, del orden social y de la calidad de vida de la población. En definitiva, la emergencia no deja de ser un término ambiguo, genérico y esquivo.

El descontrol monetario y el déficit fiscal permanecieron siempre en la base de situaciones de emergencia. Por tanto, la emergencia permanente se ha estabilizado, y la idea de estabilidad refuerza el oxímoron. No solo se ha estabilizado, sino que, por esa misma razón, se constituyó en un componente de la estrategia de gobierno. La comprensión política del problema monetario (más allá de una definición fiscalista) puede permitir otra explicación de un fenómeno complejo y ambivalente, y de su significación social. Al observar el peso argentino decimos: la mala moneda quema las manos.

En un *continuum* que no diferencia signos políticos desde hace varias décadas, la emergencia permanente (junto a lo que he denominado decisionismo democrático⁴¹⁾ se ha extendido a otros ámbitos; su dominio no se circunscribe ya sólo al orden institucional y legal, sino que penetra también en otros aspectos vitales de la organización de la vida colectiva (sanitaria, social, educación, energía, seguridad, financiera, fiscal, administrativa, previsional). Cuando se refuerza al Ejecutivo, el parlamento pierde poder y capacidad de control; esta ha sido la regla en la Argentina, con una inusitada excepción en nuestros días. En agosto de 2025, el Congreso Nacional, rechazó un decreto de necesidad y urgencia dictado por Javier Milei (DNU 340/2025) y cinco facultades delegadas que el Congreso le concedió mediante la Ley Bases, luego que esas disposiciones fueran desestimadas por ambas cámaras. Con anterioridad, en un hecho histórico, el Congreso derogó por primera vez un DNU desde que fue sancionada la ley 26.122 del año 2006 (cuestionada por inconstitucional) durante el gobierno de Néstor Kirchner, norma que exigía para la derogación de un DNU el rechazo de las dos cámaras, en cambio para la aprobación alcanzaba con la aprobación de una cámara o por el silencio de una o de ambas cámaras (“sanción tácita o ficta”). El primer antecedente de rechazo fue, entonces, el DNU 656/2024 del presidente Milei que ampliaba el presupuesto de la SIDE (Secretaría de Inteligencia del Estado), en un momento de ajuste severo.

⁴¹⁾ Aludo a una matriz de pensamiento decisionista democrático, que no se concibe sin la conexión estructural de los tres poderes del Estado, en Quiroga (2005).

⁴¹⁾ En este tema he tenido principalmente en cuenta, entre otros autores, a Alberto R. Dalla Vía, “El régimen constitucional de la moneda”, en *La Ley*, Buenos Aires, 25 de abril de 2024; María Angélica Gelli, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, 4ta edición Ampliada y Actualizada, dos tomos, *La Ley*, Buenos Aires, 2011; Miguel A. Ekmekdjian, *Análisis pedagógico de la Constitución Nacional*, Depalma, Buenos Aires, 1988, y *Comentarios de la reforma constitucional de 1994*. Addenda de la obra *Análisis pedagógico de la Constitución Nacional*, Depalma, Buenos Aires, 1994.

⁴²⁾ Recordemos que el Banco Central es el encargado exclusivo de emitir billetes y monedas.

Al tratar de entender la naturaleza de la moneda nos conduce ahora a subrayar las competencias institucionales del Congreso en relación con el dinero⁴¹. En el artículo 75, inciso 19 de la Constitución Nacional se establece lo que se ha denominado “cláusula del progreso”, referida al progreso económico, bienestar y justicia social y, a la vez, se remarca “la defensa del valor de la moneda”⁴², punto central de cualquier programa gubernamental, esto es, la búsqueda de una moneda sana que “no queme las manos”. El inciso 6 del mismo artículo ha reemplazado, con la reforma de 1994, la expresión “banco nacional” por “banco federal”, que abre las puertas a dos cuestiones fundamentales: primero, no se trata ahora del Banco de la Nación Argentina sino del Banco Central de la República Argentina (denominación que continúa y no banco federal); segundo, el directorio de esta entidad debe estar integrado por representantes de las provincias, lo que amplía su participación. En la opinión de Dalla Vía, el Banco Federal -que la Constitución establece como competencia del Congreso- no puede ser suprimido sin que ello no implique una sustancial violación a la Constitución, propuesta sugerida con mucha contundencia, agrego, por el presidente Milei en su campaña electoral y en los primeros momentos de su gobierno.

En cuanto a las facultades delegadas en materia monetaria, la cuestión debe ser analizada a la luz del artículo 76 de la Constitución que prohíbe expresamente la delegación legislativa en el poder ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. Ahora bien, la fórmula “materias determinadas de administración” es tan amplia y vaga que todas las materias de administración pueden tener cabida en ella. La misma situación se presenta para el concepto “emergencia pública” que en su imprecisión puede dar lugar a los más variados abusos. El citado artículo 75, inciso 19, al encargarle al Congreso la defensa de la moneda corrobora la prohibición de la intervención del Ejecutivo en esta materia. Por esta razón la implementación del Plan Austral durante el gobierno de Raúl Alfonsín mediante un Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 1096/1985), fue rápidamente ratificado por ley del Congreso.

El triunfo de Javier Milei en diciembre de 2023 con sus postulados de campaña y del primer tiempo de gobierno (déficit cero,

control de la inflación, fin de la emisión monetaria, liquidación del Banco Central, dolarización de la economía) no se contradice con las premisas aquí esbozadas, al contrario, las confirma. Una vez más, la democracia se enfrenta con viejos y difíciles desafíos, los desafíos de su propia historia. La arquitectura de la Argentina inflacionaria, que implica la hegemonía del dólar (moneda de ahorro y transacción, a pesar de las altas tasas de interés), ha quedado muy marcada en la memoria de la población por los efectos nocivos de la hiperinflación y por los períodos prolongados de alta inflación. En ese universo, el nombre del FMI no ha caído bien en la representación política de la ciudadanía. La relación entre economía y democracia continúa con su trayectoria más allá de la emergencia de un presidente que se revela claramente decisionista a los cinco días de su mandato con la emisión de un impenetrable mega-decreto de necesidad y urgencia, 70/2023.

Todavía hoy el dólar sigue siendo la principal moneda internacional en países emergentes como la Argentina que sigue administrando el peso respecto del dólar, con la intención de evitar la fuerte fluctuación del peso con respecto al billete verde. En el mes de abril de 2025 el gobierno nacional levantó parcialmente el cepo para las “personas humanas”. Se fijó una política de “fluctuación” (lo que algunos economistas llaman “miedo a la fluctuación”) entre bandas cambiarias luego de la salida del cepo. Según esta política el Banco Central comprará dólares al tope de la banda y venderá en el piso de la misma. La intención es participar activamente para prevenir períodos de falta de liquidez. De nuevo, como sabemos, política y economía están íntimamente ligados. La derrota en las elecciones en la provincia de Buenos Aires del 7 de septiembre de 2025 movilizó el frente cambiario, y las autoridades económicas piensan que esto se mantendrá hasta las elecciones del 26 de octubre de este año. Las dudas que surgen en medios políticos y económicos tienen que ver con las reservas del Banco central para sostener sus intervenciones.

⁴³⁾ *El Cronista*, 3/10/25.

En una entrevista⁴³, el reconocido economista, Ricardo Arriazu, se refirió a un efecto inesperado tras salida parcial del cepo (financiado por el FMI) y criticó la naturaleza del sistema de flotación entre bandas, del que había sido con anterioridad partidario. Para el economista existe un grave “problema de confianza” que está complicando los planes del gobierno, y su única alterna-

tiva es controlar el dólar, en cuanto una devaluación descontrolada pondría fin al programa económico. En su opinión, el equipo económico no esperaba semejante caudal de demanda al pensar que, si el dólar estaba tranquilo, la gente se iba olvidar de comprar dólares. “Pero la gente tiene años de cepo y de desconfianza encima”, especialmente en un año electoral. Es sabido, la Argentina presenta tasas de cambios muy volátil y también reservas muy fluctuantes.

En línea con el argumento principal de este artículo, y en medio de las tensiones cambiarias, el gobierno reclamó la necesidad de acumular reservas a través de un “Plan de Reparación Histórica de los ahorros de los argentinos”, conocido periodísticamente como “dólar colchón”, que pretendía atraer dólares no declarados y fomentar el regreso de capitales sobre la base de presunción de la “inocencia fiscal”, para el sostenimiento de las deudas fiscales y para incentivar la economía. La propuesta resultó un fracaso. La población tras décadas de experiencia aprendió a defenderse. En 2014, Camille Riquier afirmaba en la Introducción de su artículo que el mundo capitalista ha sustituido a Dios por el dinero como el nuevo amo invisible, fundando una comunidad sobre la base del abuso de la confianza, e inmediatamente se preguntaba: ¿Podemos hacer visible el dinero y, por lo tanto, dominarlo?⁴⁴

⁴⁴ Camille Riquier (2019).

De manera irónica el ministro de economía, Luis Caputo, al responder a críticas del supuesto atraso cambiario exclamó, “comprá, no te la pierdas, campeón”, frase que recuerda a aquella otra que expresó el ministro de economía Lorenzo Sigaut en 1981, “el que, apuesta al dólar, pierde”. En efecto, (con la frase de Caputo que ya es memorable), el balance cambiario del Banco Central, del mes de julio de 2025, registra 1, 3 millones de individuos que compraron dólares para atesorar o para atender pagos, por un monto de 3408 millones de dólares (el monto mayor luego de las PASO de 2019), lo que significó un 41% más que lo adquirido en junio de 2025. Por su parte el sector privado, realizó compras netas por 2812 millones, y si se agrega la salida de divisas, 2621 millones registrados, se puede constatar que el total de la salida de dólares asciende a 5432 millones, aunque que cabe resaltar que quedaron 1734 millones en depósitos bancarios privados. El gobierno (y el peso) padece ante el dólar.

En nuestros días, la emergencia reviste un carácter estructural, lo cual refleja un cambio en la base del poder y aumenta la incer-

tidumbre. No se trata únicamente del vicio de un partido, sino de la complicada y engorrosa relación de la sociedad con toda la dirigencia (política, empresarial, sindical, eclesiástica), en fin, con sistema político descalabrado. El afianzamiento de la democracia depende, en buena parte, de la construcción de una moneda estable. Esa, que deviene cada vez más abstracta y eficaz con la irrupción del dinero virtual o electrónico, que abre un desafío hacia un camino que va y viene entre el progreso y la alienación. La moneda digital despliega un nuevo capítulo entre la historia y los hitos de la moneda, que obviamente no puede ser considerado en estas páginas.

Cualquier gobierno, sin excusas, tiene la responsabilidad de gobernar con compromiso público, por tanto, político. Una política responsable, que impulsa programas de ajustes, debe considerar tanto los efectos presentes de sus acciones como sus efectos futuros. Las políticas de largo de plazo son las que tienen un impacto significativo en el futuro de las sociedades. Las soluciones estructurales con un sentido renovador y realista (apegada a reglas y a instituciones) requieren profundizar la cooperación con las fuerzas de la oposición para recuperar la confianza colectiva, causante del desconcierto, el miedo y el sentimiento de pérdida de control. El lugar de la responsabilidad nunca es anónimo.

Referencias

- Aglietta, M. & Orléan, A. (1990). *La violencia de la moneda*. Siglo XXI.
- Aglietta, M. & Orléan, A. (1995). *Souveraineté, et légitimité de la monnaie* (Introduction Générale). Cahiers Finances, Ethique, Confiance/ Association d'Economie Financière.
- Aglietta, M. & Orléan, A. (1998). *La monnaie souveraine*. Editions Odile Jacob.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. Norton.
- Botana, N. R. (1994, 27 de noviembre). Las tres constituciones. *La Nación*.
- Botana, N. R. (2002). *La República vacilante. Entre la furia y la razón*. Taurus.
- Cassirer, E. (1997). *Ensaio sobre o Homem. Introdução a uma filosofia da cultura humana*. Martins Fontes.

- Corden, W. M. (2001). Régimen y política de tasa de cambio: un panorama. En C. Wise y R. Roett. (Comps.). *Política de tasa de cambio en América Latina*. Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Cortés Conde, R. (2002, 25 de marzo). La salida de la convertibilidad en otras crisis argentinas. *La Nación*.
- Dahrendorf, R. (1998). *Ley y orden*. Cuadernos Civitas.
- Dalla Via, A. R. (2024, 25 de abril). El régimen constitucional de la moneda. *La Ley*.
- Damill, M. (2000). El balance pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad. *Boletín Informativo Techint*, 303, julio-septiembre.
- Dupuy, J. P. (1999). *El pánico*. Gedisa.
- Dumont, L (1985). *Homo aequalis. Genèse et épanouissement de l'idéologie économique*. Gallimard.
- Ekmekdjian, M. A. (1988). *Análisis pedagógico de la Constitución Nacional*. Depalma.
- Fergusson, A. (1984). *Cuando muere el dinero*. Alianza.
- Gelli, M. A. (2011). *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, 4ta edición Ampliada y Actualizada, dos tomos. *La Ley*.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996). La política de liberalización económica en la administración de Menem. *Desarrollo Económico*, (36)143, 733-768.
- Goldín, A. (1997). *El trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina*, Cap. V. Eudeba.
- Guttmann, R. (1999). Las mutaciones del capital financiero. En F. Chesnais. *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*. Losada.
- Grenier, J. I. (2000). Penser la monnaie autrement. *Annales*, (55)6, 1335-1342.
- Habermas, J. (1997). *Más allá del Estado nacional*. Editorial Trotta.
- Heilbroner, R. L. (1990). *Naturaleza y lógica del capitalismo*. Península.
- Heller, A. (1989). Ética ciudadana y virtudes cívicas. En A. Heller y F. Fehér. *Políticas de la postmodernidad*. Península.

- Llach, J. (1997). *Otro siglo, otra Argentina*, cap. III. Ariel Sociedad Económica.
- Locke, J. (1999). Más consideraciones acerca de la subida del valor dinero. En *Escritos monetarios*. Pirámide.
- Loewenstein, K. (1970). *Teoría de la Constitución*, Cap. VII. Ariel.
- Poggi, G. (2006). *Dinero y modernidad. La Filosofía del dinero de Georg Simmel*. Nueva Visión.
- Quiroga, H. (2002, invierno). No hay sociedad sin moneda. *La Ciudad Futura*, 52, 10-12.
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Edhasa.
- Riquieur, C. (2019). La 'argent, maître invisible. *Esprit*, Juillet/août, N° 436.
- Schvarzer, J. (1999). *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*. A-Z editora.
- Simmel, G. (2003). *Filosofía del dinero*. Editorial Comares.
- Von Mises, L. (1993). *Política Económica*. El Ateneo.
- Walter Valle, H. (2001, 1 de abril). La convertibilidad es un esquema que está cerca del final. *La Nación*, Suplemento Economía y Negocios.
- Wise, C. (2001). La convertibilidad en la Argentina: ¿los lazos que obligan? En C. Wise y R. Roett. (Comps.). *Política de tasa de cambio en América Latina*. Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano.

