

El Golpe Institucional

Domingo Cavallo
19 de abril de 2002

Entre los días 19 y 30 de Diciembre de 2001 se produjo un golpe institucional durante cuyo transcurso renunciaron los presidentes Fernando De la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá. El objetivo del golpe institucional fue la cesación de los pagos del Estado Argentino y la destrucción del régimen de convertibilidad monetaria que regía desde el 1ro de abril de 1991.

Los promotores del quiebre institucional creyeron que de esta forma se resolverían los problemas de endeudamiento del sector privado, porque permitiría la pesificación total de la economía y la transferencia de recursos de acreedores a deudores. Esta creencia puede haber constituido la principal fuente de financiamiento del golpe institucional.

Los promotores del quiebre institucional fueron dirigentes del Partido Radical; en particular el Diputado Nacional Leopoldo Moreau, principal autor intelectual, el Presidente del Partido Radical Ángel Rozas, los presidentes de los bloques de diputados y senadores del Partido Radical Horacio Pernesetti y Carlos Maestro, respectivamente y el Diputado Nacional Jesús Rodríguez.

Los instrumentos del quiebre institucional fueron: Primero, la decisión de boicotear la iniciación del tratamiento de la Ley de Presupuesto Nacional para el año 2002 prevista para el día miércoles 19 de diciembre. Segundo, la solicitud de renuncia de todo el Gabinete Nacional el 19 de diciembre. Tercero, la solicitud de renuncia al propio Presidente De la Rúa el 20 de diciembre. Cuarto, la oposición en el Congreso del llamado a elecciones en el plazo de 90 días. Quinto, la condición de derogación de la Ley de Convertibilidad y pesificación de la economía impuesta al Presidente Eduardo Duhalde para brindarle apoyo parlamentario. Todos estos instrumentos se utilizaron en un contexto de disturbios facilitados por la inacción de la policía bonaerense que ellos, como mínimo, habían contribuido a decidir a través de un juego de oposición, presión y negociación con el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Leopoldo Moreau y los dirigentes del Partido Radical sabían, por lo menos desde el mes de marzo de 2001, que el Presidente De la Rúa no consentiría la cesación de los pagos del país y la destrucción del régimen de convertibilidad monetaria. La noche durante la cual acepté ser Ministro de Economía, el Diputado Leopoldo Moreau había planteado frente al Presidente de la Nación y el Comité Nacional del Partido Radical que la política económica debía incluir aquellos dos ingredientes como condición para aceptar mi ingreso al Gabinete Nacional. En una fuerte discusión con el Diputado Moreau yo expliqué que de ninguna manera entraría al Gobierno con esos condicionamientos, porque la cesación de pagos del país y el abandono de la convertibilidad sólo crearían

caos y no resolverían los problemas de financiamiento del Presupuestos Nacional y los presupuestos provinciales ni el problema de falta de competitividad de la economía argentina.

La cesación de pagos, si bien aliviaría temporariamente a los presupuestos de la carga de intereses de la deuda pública, traería aparejado la destrucción del Sistema Financiero Argentino y de los fondos de jubilaciones y pensiones, con el consiguiente perjuicio para los ahorristas y trabajadores, dado que más del 50% de los bonos emitidos por el Estado Nacional y los gobiernos provinciales constituían el activo de aquellas instituciones. La destrucción del valor de sus activos obligaría a incumplir con sus obligaciones: devolución de depósitos y pago de jubilaciones y pensiones futuras. Por otro lado, durante el mes de marzo de 2001 se estaba produciendo la mayor salida mensual de depósitos bancarios de toda la historia argentina. Esta salida, que ascendió a 5.543 millones de pesos en un solo mes, reflejaba las expectativas de cesación de pagos y abandono de la convertibilidad que de ninguna manera había que alimentar.

La devaluación que seguiría a la destrucción de la convertibilidad sólo alimentaría un proceso inflacionario y no generaría reactivación de los sectores productores de bienes comercializables internacionalmente, porque iría acompañada por una desaparición total del crédito y desabastecimiento de insumos importados que atentarían contra la competitividad, amén de producir, como siempre ocurre con las devaluaciones, una contracción adicional del mercado interno.

Yo expliqué en esa oportunidad que en lugar de decretar la cesación de pagos y abandonar la convertibilidad se debía avanzar en la dirección del ajuste fiscal de la Nación y las Provincias como acababa de proponerlo Ricardo López Murphy y lo había intentado previamente José Luis Machinea y, simultáneamente, adoptar medidas arancelarias, tributarias y de ampliación de la convertibilidad que permitieran recomponer la competitividad de la economía. Además era necesario crear un fondo de crédito público con el producido del impuesto a las transacciones financieras que pudiera ser utilizado para garantizar el pago de la deuda pública de tal forma de lograr una fuerte reducción de los intereses y un alargamiento de los plazos de pago para descongestionar de vencimientos los próximos años.

En aquella reunión, que finalizó sin mi presencia, logré convencer al Comité Nacional del radicalismo. Al menos, eso es lo que me comunicaron algunas horas después. Además se notó que pidieron a Moreau que levantara sus objeciones o que no insistiera con ellas en ese momento. Esto me llevó a aceptar el cargo de Ministro de Economía. Pero más allá de lo que pensaban los dirigentes radicales, había quedado perfectamente claro que el Presidente Fernando De la Rúa quería que yo estuviera en el Gabinete Nacional para evitar la cesación de los pagos y mantener el régimen de convertibilidad, políticas que por otro lado había defendido en su campaña electoral, en contraposición con las posiciones más confusas que sobre esos temas había tenido el Dr. Eduardo Duhalde.

Ya en la discusión de lo que se denominó Ley de Competitividad, la que incluía la delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo y la creación del Fondo

de Crédito Público a partir del impuesto a las transacciones financieras, las posiciones de Moreau se agregaron a las que en el mismo sentido sostuvo la Diputada Elisa Carrió, para convencer al Partido Radical que no debían delegar la facultad de ofrecer impuesto alguno como garantía para la reestructuración de la deuda, lo que a la postre demoró siete meses el operativo de reducción de los intereses de la deuda pública.

Pero Leopoldo Moreau hizo mucho más para empujar a la Argentina a la cesación de los pagos y a la destrucción de la Ley de Convertibilidad. Ello se constata con la lectura de las versiones taquigráficas de los discursos que él pronunció en la Cámara de Diputados cada vez que se discutió algún tema relacionado con la política económica.

A pesar de que el Partido Radical apoyó inicialmente el Plan de Competitividad puesto en marcha a partir de mi incorporación al Gabinete Nacional, las ideas de Moreau fueron determinando decisiones equivocadas del Poder Ejecutivo. Por ejemplo en el mes de mayo de 2001, antes de lanzarse el megacanje, yo había logrado convencer a los gobernadores justicialistas sobre la conveniencia de aprobar una Ley de Crédito Público que permitiera la afectación de impuestos como garantía de la deuda, con lo que el megacanje podría haber incluido a todas las deudas provinciales y haber logrado, ya en junio de aquel año, la reducción de intereses a no más del 7% anual que se consiguió con la fase 1 del canje lanzado el 1 de noviembre de 2001. Lamentablemente, cuando en presencia de todos los gobernadores justicialistas, el Gobernador De La Sota llamó por teléfono al Presidente De La Rúa para anunciarle que estaban dispuestos a apoyar la Ley de Crédito Público, éste le dijo que el Poder Ejecutivo no respaldaría ese proyecto porque no contaba con el apoyo del Partido Radical. Ya habían vuelto a cuajar en el ámbito partidario las ideas de Leopoldo Moreau.

Cuando a principios del mes de julio, las provincias primero y la Nación después dejaron de conseguir crédito, volvieron a aparecer las expectativas de cesación de pagos y abandono de la convertibilidad y, como era natural, los depositantes se asustaron y se reinició una fuerte salida de depósitos bancarios. Para evitar la cesación de pagos y el abandono de la convertibilidad, el gobierno del Presidente De La Rúa decidió gestionar un nuevo apoyo financiero del FMI orientado esta vez a iniciar un proceso de reestructuración de deuda que significara una fuerte reducción de intereses. Con apoyo de los EE.UU y los demás países del Grupo de los Siete se logró un desembolso de 5.000 mil millones de dólares para darle liquidez al Sistema Financiero y el compromiso de 3.000 millones de dólares adicionales para facilitar la reestructuración de la deuda. Todo este apoyo se consiguió a partir de la política del déficit cero anunciada en el mes de julio. Si bien la ley respectiva logró aprobación en el Congreso Nacional, el número y contenido de los discursos opositores creó una imagen de falta de unidad política que llevó al Director Gerente del FMI a decidir que en oportunidad del desembolso eventual de los 3.000 millones de dólares de reestructuración de deuda, Argentina debería dar muestras de suficiente "unidad política".

Ante este planteo del FMI y los discursos predominantes en la campaña electoral, particularmente por los candidatos del Partido Radical, que ya ponían en evidencia la desaparición del apoyo a las políticas del Presidente De La Rúa, el Gobierno decidió

postergar hasta el 1 de noviembre el lanzamiento del Plan de Reestructuración de Deuda. Éste se realizó a través de un decreto de necesidad y urgencia que posibilitó la utilización de los impuestos como garantía de la deuda nueva, con intereses reducidos, a emitir en canje de la deuda vieja. Cuando a fines de noviembre llegó la misión del FMI, dejó en claro que una vez concluida la fase 1 del canje, que finalmente ascendió a 55.000 millones de dólares, llegarían los desembolsos pendientes, incluido el apoyo especial para la fase 2 del canje, con la condición que para entonces estuviera aprobado el Presupuesto Nacional para el 2002.

A mí regreso del viaje que hice a Washington los días 7 y 8 de diciembre, oportunidad en la que convinimos con el Director Gerente del FMI Horst Köhler y su subdirectora Anne Krueger, las condiciones precisas de los desembolsos pendientes, hablé con cada uno de los gobernadores y, particularmente, con los dirigentes del Partido Radical y les transmití que era imprescindible que lográramos la aprobación del Presupuesto Nacional para el año 2002, a más tardar la segunda semana de enero. Si lo lográbamos, podríamos completar la fase 2 del canje, que ascendería a 45.000 millones de dólares, antes del 15 de febrero. Esto significaba evitar la cesación de pagos, reasegurar la continuidad de la convertibilidad, y normalizar el funcionamiento del Sistema Financiero dentro de los 90 días que habían sido anunciados al imponerse las restricciones al retiro de efectivo de los bancos y a la salida de capitales del país el 1 de diciembre.

Durante la semana del 10 de diciembre solicité apoyo al entonces Senador Eduardo Duhalde, quien por esos días me había pedido insistentemente que ayudara al Gobernador Ruckauf a reunir los fondos necesarios para pagar al menos una parte de los sueldos de noviembre en pesos. Él me prometió que a través del Presidente de la Cámara de Diputados, aseguraría que se conformara la Comisión de Presupuesto el 19 de diciembre para que con la presencia del Secretario de Hacienda Jorge Baldrich pudiera comenzar la discusión de presupuesto el día 20. También invité a mi despacho al Diputado Nacional Jorge Remes Lenicov el viernes 14 de diciembre a quien expliqué en detalle la necesidad de contar con el presupuesto 2002 aprobado. Él coincidió conmigo sobre la importancia de evitar la cesación de pagos y el abandono de la convertibilidad.

Durante toda esa semana del 10 al 15, el presidente del Partido Radical y otros gobernadores de ese mismo signo político, llamaron al Presidente De La Rúa para denunciar que yo estaba favoreciendo a la Provincia de Buenos Aires, mientras los diarios daban cuenta de reuniones entre el Gobernador Ruckauf y dirigentes del radicalismo bonaerense para conformar un supuesto gobierno de Unidad Nacional. Ante mi inquietud, el Gobernador Ruckauf me explicó que esas reuniones tenían por objeto asegurar el tratamiento en la legislatura bonaerense de las leyes que posibilitarían la reducción del gasto en la provincia en más de 1.000 millones de pesos para el año 2002. A la luz de los acontecimientos del 19 al 30 de diciembre y el rol jugado por quien fuera primero Secretario de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y luego Secretario de Seguridad de la Nación, habría que investigar si el tema de la actitud de la Policía Bonaerense frente a los saqueos fue o no motivo de discusión en esas reuniones.

Para el lunes 17 invité a Buenos Aires al Dr. Jacob Frenkel, principal asesor para la fase 2 del canje de deuda y de la negociación con el FMI, y avancé en la determinación del calendario preciso de ambos operativos. Dada la importancia que tenía la conformación de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados para el día 19, invité a almorzar al Senador Oscar Lamberto y a los diputados Jorge Matzkin y Jorge Remes Lenicov, el día martes 18. Del almuerzo participaron además el Secretario de Hacienda Jorge Baldrich y el asesor Jacob Frenkel. Los Legisladores justicialistas comprendieron la importancia de ir adelante con el tratamiento del Presupuesto Nacional y comprometieron su colaboración.

No participaron de este almuerzo legisladores radicales, porque la ausencia de Buenos Aires del Diputado Horacio Pernasetti dejó al bloque radical de esa Cámara sin interlocutor. Insistí en reunirme con algunos miembros del bloque el día miércoles 19, pero sólo se presentaron en la reunión programada para el almuerzo, el Senador Raúl Baglini y el Diputado Jesús Rodríguez. A ambos brindé las mismas explicaciones que había dado el día anterior a los legisladores peronistas, pero la respuesta de Jesús Rodríguez fue muy clara: El gobierno del Presidente De La Rúa no podría continuar porque no contaba si quiera con uno de los apoyos que a su criterio permiten gobernar, el de partidos con poder parlamentario suficiente, el del pueblo o el apoyo de las Fuerzas Armadas.

A las 3 de la tarde del miércoles 19, el Diputado Nacional por Acción por la Republica, Guillermo Cantini, me comunicó telefónicamente que Jorge Matzkin había logrado conformar la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados con la presencia de los legisladores justicialistas, provinciales y de Acción por la República, pero con ausencia total de los legisladores radicales. Los justicialistas habían cumplido con su palabra, pero el Partido Radical ya había comenzado a implementar el primer instrumento del quiebre institucional: boicotear el tratamiento del Presupuesto Nacional para el año 2002, dado que su ausencia impidió citar para el 20 de diciembre la reunión a la que debía asistir Jorge Baldrich.

Inmediatamente después del almuerzo, recibí la información de que esa mañana un grupo de dirigentes de la Unión Industrial Argentina se congratulaban en el bar La Biela de haber convencido al Presidente del Partido Radical, Gobernador Ángel Rozas, sobre la conveniencia de abandonar la convertibilidad y pesificar la economía.

Alrededor de las 4 de la tarde, mientras yo le estaba explicando al Presidente De La Rúa lo que me había dicho Jesús Rodríguez durante el almuerzo, lo que había escuchado sobre la nueva posición del Gobernador Ángel Rozas y lo que acababa de ocurrir en la reunión de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados, el Presidente recibió la noticia de que querían verlo el Senador Alfonsín, acompañado por el Diputado Pernasetti y el Senador Maestro. El Presidente De La Rúa me invitó a que yo presenciara la reunión a la que se sumó el Jefe de Gabinete. Los visitantes plantearon de inmediato la necesidad de que renunciara todo el Gabinete Nacional. Se concretaba así el segundo paso del quiebre institucional que había decidido el Partido Radical.

Estos hechos y las conversaciones que tuve esa tarde y en los días subsiguientes con varios gobernadores y el Senador Eduardo Duhalde cuando ya era Presidente Adolfo Rodríguez Saa, junto con toda la crónica periodística y las opiniones emitidas durante esos días por el periodista Marcelo Bonelli, que desde mucho tiempo atrás reflejaba el pensamiento de los principales dirigentes de la Unión Industrial Argentina, me terminaron de convencer de que lo que estaba ocurriendo era un quiebre institucional destinado a subvertir toda la organización económica del País, que no se limitaba a la cesación de pagos anunciada por el Dr. Rodríguez Saa. Como el nuevo Presidente no se había prestado a abandonar la convertibilidad y pesificar la economía, continuó el clima de inseguridad que provocó su renuncia el domingo 30 de diciembre.

El Partido Radical, que se había opuesto al llamado a elecciones dentro del plazo de 90 días anunciado al designarse al Presidente Rodríguez Saa, promovió la conformación de una nueva alianza parlamentaria que apoyaría al Presidente Eduardo Duhalde hasta el 10 de diciembre del año 2003. La condición de ese apoyo era el abandono de la convertibilidad y la pesificación de la economía. Esto me fue confirmado por el Ministro de Economía Dr. Remes Lenicov, durante el transcurso de una conversación telefónica que mantuvimos los primeros días de enero, con motivo de una carta manuscrita que yo había enviado al Presidente Duhalde advirtiéndolo de las consecuencias que acarrearía la combinación de devaluación y pesificación de la economía. A lo largo de esa conversación, pude entender porqué Jorge Remes Lenicov había cambiado tan drásticamente de opinión desde aquellas reuniones del 14 y 18 de diciembre.

Desde ese momento quedé convencido que entre el 19 y el 30 de diciembre se produjo un quiebre institucional decidido por el Partido Radical con las características que he descrito en este documento, que permitió al Congreso Nacional y nuevas autoridades ejecutivas sancionar el siguiente conjunto de normas:

* La ley 25.561 promulgada parcialmente el 6 de Enero de 2002: a) derogó los aspectos esenciales de la Ley de Convertibilidad N° 23.928 eliminando las operaciones de conversión monetaria 1 a 1 y la exigencia de contar con reservas por el 100% de la base monetaria; b) Suspendió la Ley N° 25.466 de intangibilidad de los depósitos; c) delegó en el Poder Ejecutivo el establecimiento de la paridad del peso y la reglamentación de regímenes cambiarios.

* El Decreto 71/2002 del 9 de Enero de 2002: a) creo dos mercados cambiarios, uno oficial a una paridad de \$1,40 por U\$S 1, y otro libre; b) subdelegó en el BCRA la reglamentación del mercado de cambios; c) comenzó la reprogramación de depósitos.

* El Decreto 214/2002 de necesidad y urgencia del 3 de Febrero de 2002: a) “pesificó” forzosamente créditos y deudas 1 a 1; b) “pesificó” forzosamente depósitos bancarios \$1,40 a U\$S 1; c) creó el Coeficiente de Estabilización de Referencia en contradicción con la propia Ley 25.561; d) dispuso la estatización de parte de la deuda privada de los bancos con los particulares, al compensarles las diferencia entre 1 y 1,40 con una deuda a cargo del Estado; e) suspendió por 180 días todos los procesos judiciales de cobro y la traba de medidas cautelares.

* El Decreto 320/2002 de necesidad y urgencia del 15 de Febrero de 2002: a) aclaró algunos aspectos del D 214/2002; b) modificó la suspensión mencionada en e) del punto anterior por la suspensión de la ejecución de sentencias y el cumplimiento de medidas cautelares.

* El Decreto 410/2002 de necesidad y urgencia del 1 de marzo 2002: excluyó algunas operaciones de la “pesificación” dispuesta por el Decreto 214/02 y dispuso modificaciones a este último.

* El Decreto 469/2002 de necesidad y urgencia del 6 de marzo de 2002: modificó la “pesificación” para los casos que se utilicen títulos públicos para cancelar deudas bancarias (Decretos 1387/2001 y 1570/2001)

* El Decreto 471/2002 de necesidad y urgencia del 13 de Marzo de 2002: “pesificó” la deuda pública nacional, provincial y municipal regida por ley argentina \$1,40 a U\$S 1.

Las medidas relatadas constituyen un alzamiento contra las garantías constitucionales de los argentinos y extranjeros protegidos por ellas, violando la libertad de usar y gozar de la propiedad y de ejercer los demás derechos que requieren del de propiedad para realizarse (art. 14 y 14 bis CN); confiscando la propiedad privada de los depositantes bancarios, acreedores particulares y tenedores de deuda pública (art. 17 CN); impidiendo el ejercicio del derecho de defensa en juicio (art. 18 CN); lesionando el principio de legalidad (art. 19 CN); trasponiendo el límite al poder reglamentario del Estado sobre los derechos y garantías de los ciudadanos (art. 28 CN); y transgrediendo el límite que impide delegar la suma del poder público al Ejecutivo (art. 29 CN).

Las autoridades resultantes de los hechos iniciados el 19 y 20, y completados el 29 y 30 de Diciembre de 2001, luego de dos asambleas legislativas en el curso de una semana, por sus propias decisiones y las que adoptaron en ejercicio de las delegaciones recibidas del Congreso, han actuado en abierta violación a los derechos y garantías de los habitantes, produciendo un quiebre institucional que viola las normas constitucionales establecidas para evitarlo. La renuncia del Presidente De la Rúa y del Presidente interino Rodríguez Saa, así como la maniobra utilizada para impedir el ejercicio por parte de la ciudadanía de su derecho a elegir al Presidente y Vicepresidente de la Nación, permitieron al grupo que tomó el poder apartarse de los dictados de la Constitución Nacional. La actuación de los legisladores que les otorgaron plenos poderes al Poder Ejecutivo por el artículo 2° de la Ley 25.561 para fijar el valor de la moneda y disponer reglamentaciones cambiarias, debe ser investigada a la luz de lo dispuesto por el art. 29 de la Constitución Nacional, ya que la fortuna de los argentinos quedó a merced de una persona.

Algunos de los hechos ocurridos desde el 19 de Diciembre pueden encuadrar, según sea el caso, en los artículos 209, 211, 212, 213, 213 bis, 227, 237 a 241 ó 248 del Código Penal.