

ÍNDICE DE TRANSFORMACIÓN 2014  
ARGENTINA



| BertelsmannStiftung



## BTI 2014 | Reporte de Argentina

<b>Índice de Situación</b>	1-10	<b>6,76</b>	<b># 34 de 129</b>	
Transformación Política	1-10	7,55	# 26 de 129	➡
Transformación Económica	1-10	5,96	# 52 de 129	➡
<b>Índice de Gestión</b>	1-10	<b>4,99</b>	<b># 63 de 129</b>	
	Escala	Puntaje	Ranking	Tendencia

## Indicadores clave

Población	M	41,1	IDH	0,811	PBI p.c.	\$	-
Crecimiento de Pob. <sup>1</sup>	% p. a.	0,9	Puesto en IDH de 187	45	Índice Gini		44,5
Esperanza de vida	años	75,8	Índice de educación ONU	0,815	Pobreza <sup>3</sup>	%	1,9
Población urbana	%	92,6	Desigualdad de género <sup>2</sup>	0,380	Ayuda per capita	\$	1,9

Fuentes: The World Bank, World Development Indicators 2013 | UNDP, Human Development Report 2013. Notas: (1) Tasa de crecimiento promedio anual. (2) Gender Inequality Index (GII). (3) Porcentaje de la población que vive con menos de 2 dólares por día.

## Resumen ejecutivo

Transcurridos once años desde la crisis del sistema de 2001 - 2002, las perspectivas de alcanzar desarrollo político y económico sostenible en Argentina siguen siendo poco prometedoras. El proceso político continúa caracterizándose por juegos de poder de suma cero basados más en el populismo, la lealtad personal y las redes clientelares que en instituciones políticas fuertes y representativas o en normas constitucionales. A pesar de un nivel relativamente avanzado de desarrollo, las instituciones políticas, el orden económico y el régimen de bienestar están en gran parte subordinados a estos juegos de poder. En estas circunstancias, los actores de reforma de la sociedad civil y de la política fracasan repetidamente en lograr sus objetivos, mientras que las elites políticas, tanto en el gobierno como en la oposición, son incapaces de construir un consenso sobre las reformas necesarias. Juzgada a la luz de su considerable potencial político, económico, cultural y de recursos humanos, Argentina sigue siendo uno de los casos más perturbadores de mal desempeño en las áreas de transformación y desarrollo, en gran parte debido a sus fracasos en la creación de instituciones.

En octubre de 2011, la presidente Cristina Fernández de Kirchner obtuvo una victoria arrolladora en las elecciones presidenciales con un 54% de los votos en la primera vuelta y logró así remontar los bajos índices de aprobación que tenía tan sólo un año atrás. La repentina muerte de su esposo Néstor Kirchner en octubre de 2010, quien la precediera en el ejercicio de la presidencia en el período 2003 - 2007 y la designara como su sucesora, llevó a la simultánea revalorización del ex-presidente, líder político indiscutido al momento de su muerte y del movimiento peronista. Sin embargo, también provocó el resurgimiento de las luchas de poder y la emergencia de nuevas coaliciones para apoyar o impedir la reelección de Fernández. Finalmente, Fernández logró encolumnar tras ella al peronismo, mientras que los partidos de la oposición continuaron divididos y sin ofrecer una visión alternativa de cómo gobernar el país. Con su victoria histórica, Fernández intentó convertirse, como antes su esposo, en el alfa y omega del sistema político argentino. En sus comienzos, la presidente fue capaz de mantener el control sobre las redes de poder del partido peronista, así como sobre las políticas económicas básicas. Sin embargo, se mostró incapaz o bien no dispuesta a utilizar su victoria para impulsar reformas estructurales necesarias. En cambio, las estrategias políticas perseguidas por el gobierno y la oposición respectivamente, se centraron principalmente en la reafirmación o la crítica al ejercicio del poder político. Desde principios de 2012, el estilo errático del gobierno ejercido por la presidente y su círculo de poder interno llevaron a un creciente aislamiento y a un clima de conflicto y polarización irreconciliables. En vez de discutir seriamente una estrategia nacional de desarrollo, las élites políticas se han centrado cada vez más en la formación de coaliciones a favor o en contra de Cristina, con la vista puesta en las elecciones de mitad de mandato de octubre de 2013, consideradas decisivas para hacer posible una reforma constitucional que habilite un tercer mandato de Fernández.

En cuanto a la transformación económica, el país aún carece de una base institucional sólida para una economía basada en el mercado o una economía mixta. Desde el comienzo del segundo mandato de Fernández, las debilidades en las instituciones económicas dejaron de ser compensadas por éxitos socioeconómicos. Por el contrario, las tasas de crecimiento se han reducido, la inflación ha aumentado, y la economía ha entrado en un

círculo vicioso de inflación, disminuciones de producción, fuga de capital, deterioros de la balanza comercial y de competitividad, y - como consecuencia de estos factores - un resurgimiento de huelgas y protestas sociales. Al igual que la mayoría de los países latinoamericanos, Argentina no se vio profundamente afectada por la crisis financiera mundial, y se ha beneficiado de la creciente demanda de recursos naturales. Sin embargo, existen notables tensiones derivadas de la aplicación de un modelo macroeconómico que se basa en un tipo de cambio alto y superávit comercial y fiscal en una economía basada en productos primarios. Las restricciones recientemente implementadas de importación y exportación y la “pesificación” del riesgo de la economía llevaron al país a una espiral descendente. El recorte en los subsidios y los salarios no logró eliminar la inflación, pero redujo la demanda interna. Todo esto desalienta la inversión extranjera y limita la producción nacional, ejerciendo presión sobre los niveles de empleo y poniendo en peligro el éxito más importante atribuido al “kirchnerismo”.

## Historia y Características

La inestabilidad crónica ha sido un rasgo distintivo de la historia argentina del siglo XX. Los cambios frecuentes en el sistema de gobierno, los cambios irregulares de régimen y las crisis dentro de los grupos de poder dominantes han impedido tanto el desarrollo como la aplicación de políticas coherentes. Este desarrollo político culminó en una feroz dictadura militar entre 1976 y 1983. Cuando el presidente Raúl Ricardo Alfonsín, de la Unión Cívica Radical (UCR) inició su mandato de seis años en 1983, Argentina, finalmente, parecía a punto de entrar en una fase de estabilidad política. Sin embargo, la agitación pronto estalló, dando lugar a 13 huelgas generales y cuatro levantamientos militares en apenas tres años. Tras el fracaso del Plan Austral en 1986 y la derrota en las elecciones parlamentarias de 1987, en la primera mitad de 1989 tuvo lugar una crisis económica y política creciente marcada por la hiperinflación y el estancamiento político. Esta crisis obligó a Alfonsín a adelantar seis meses la transmisión del mando su rival del Partido Justicialista (PJ), Carlos Menem.

A principios de 1990, el presidente Menem logró restaurar el crecimiento de la economía argentina y ganar el favor del empresariado nacional y de los acreedores e inversores internacionales. Su gobierno logró hacerlo mediante el establecimiento de la paridad peso-dólar a través de la Ley de Convertibilidad de 1991 y la firmeza con la que siguió una política de estabilización neoliberal. Los éxitos de la política económica de Menem le aseguraron una mayoría en el Congreso en 1993 y - después de la reforma constitucional de 1994 que habilitara su reelección - un segundo mandato (1995 - 1999). De 1990 a 1994, la tasa de crecimiento general de Argentina promedió alrededor de 7,7% por año. Sin embargo, las crisis financieras de México, Asia y Rusia, así como la devaluación en Brasil, llevaron a la Argentina a caer en una recesión en 1999. Como resultado de esta evolución, un gobierno peronista fue derrotado por primera vez en la historia de la Argentina en las elecciones de 1999.

Con la elección de la alianza de centro-izquierda, encabezada por Fernando de la Rúa de la Unión Cívica Radical (UCR), pareció que se evitaba al menos temporalmente una crisis. Sin embargo, la coalición gobernante pronto quedó subordinada a la voluntad de la mayoría peronista de senadores y gobernadores de las provincias. El gobierno no presentó una agenda política clara para que la economía volviera a su cauce, parecía incapaz de encontrar soluciones a los graves problemas sociales de la nación, y no inició una política anticorrupción coherente. La crisis se intensificó, y De la Rúa se vio obligado a renunciar en medio de un rápido deterioro de la situación económica, política y social. Una ola de protestas y violencia llevó a la nación al borde del caos.

El 1 de enero de 2002, el Congreso eligió al senador peronista Eduardo Duhalde como tercer presidente de Argentina en menos de dos semanas. Enfrentado a una rebelión civil masiva, el primer paso del nuevo gobierno fue poner fin a la convertibilidad monetaria. En pocas semanas, la economía cayó en una recesión a gran escala, el sistema bancario se derrumbó y la actividad económica se detuvo. Al mismo tiempo, las instituciones democráticas estaban al borde de la ruptura, y la hostilidad hacia la elite política y las protestas sociales crecieron a tal extremo, que se habló de una intervención militar. Finalmente, se programó una elección presidencial para el 27 de abril de 2003. En la primera vuelta, Menem ganó con un 24,5% de los sufragios y Néstor Kirchner obtuvo el segundo lugar, con el 22,4%. La opositora Unión Cívica Radical (UCR) sufrió una

derrota devastadora. Menem se retiró de la segunda vuelta, dejando por omisión la presidencia a Kirchner.

El triunfo en las elecciones legislativas de medio término de 2005, fortaleció el liderazgo de Kirchner, beneficiado por varios éxitos, entre ellos una fuerte recuperación económica, un exitoso acuerdo de deuda con los acreedores extranjeros y por los esfuerzos realizados para hacer frente a las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo la anterior dictadura militar. Aunque Kirchner disfrutó de una aprobación de más del 60%, anunció en julio de 2007 que no buscaría la reelección y apoyó a su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, como candidata a sucederlo. Fernández ganó las elecciones presidenciales de octubre de 2007, convirtiéndose así en la primera mujer elegida presidente de Argentina.

En la práctica, sin embargo, gobernaba en conjunto con su marido, quien seguía siendo el centro del poder real de la Argentina. La mayoría holgada de que disponía la presidente en el Congreso se quebró cuando se enfrentó con el sector agrario en 2008 a propósito del intento fallido de su administración de aumentar los impuestos a la exportación de determinados productos agrícolas. Las elecciones de medio término, celebradas en junio de 2009, arrojaron grandes pérdidas para la coalición de gobierno. La repentina muerte de Néstor Kirchner en octubre de 2010 privó al kirchnerismo de su líder indiscutido y cambió de manera súbita el escenario político, allando el camino para el segundo mandato de Fernández en las elecciones presidenciales de 2011.

El BTI combina textos analíticos y evaluaciones numéricas. El puntaje para cada pregunta aparece debajo de su título correspondiente. La escala varía de 1 (peor) a 10 (mejor).

## Índice de Situación

### I. Estado de la democracia

#### 1 | Estatalidad

El monopolio estatal del uso de la fuerza, en principio, prevalece en todo el país y no es puesto seriamente en duda por organizaciones de guerrilleros o paramilitares. Sin embargo, el crimen organizado relacionado con el tráfico de drogas ha crecido significativamente en la última década ya que Argentina se ha convertido no sólo en el segundo mercado de la cocaína más grande de América Latina después de Brasil, sino que también se ha convertido en un país de tránsito de drogas hacia África Occidental y Europa.

Según el sitio web InSight Crime, se cree que los cárteles de droga mexicanos y colombianos operan en el país, con policías corruptos que actúan como contrapartes nacionales en particular en las provincias del norte, cerca de Bolivia. Investigaciones de los periódicos La Nación y Clarín sugieren que la presencia del Estado a lo largo de la Ruta 34, también llamado el “camino blanco”, es relativamente mínima. Además, las actividades de blanqueo de dinero relacionadas con la droga se han convertido en una preocupación cada vez mayor, e incluso casi condujo a sanciones por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en 2011. Según La Nación, la unidad nacional encargada de las investigaciones de lavado de dinero (UIF) es ineficaz.

Los crecientes niveles de delitos violentos y la aparición de servicios de seguridad privada hoy en día amenazan con erosionar o incluso desbordar el monopolio estatal del uso de

Pregunta  
Puntaje

Monopolio  
del uso de la  
fuerza

8

la fuerza en los centros urbanos, especialmente Buenos Aires, Gran Buenos Aires, y más recientemente Rosario, principal ciudad de la provincia de Santa Fe. Las tasas de homicidios anuales entre los varones de 18 a 24 años de edad suman un estimado de 28 muertes por cada 100.000 habitantes. Además, el federalismo y los denominados nuevos desafíos de seguridad a veces restringen el monopolio estatal del uso de la fuerza. En las provincias más pobres, la escasez de fondos y de personal han limitado la capacidad del Estado para actuar con eficacia, o incluso la han debilitado al exponer al personal de seguridad a las tentaciones de la corrupción. Las mismas dificultades llevaron a la Prefectura Naval y a la Gendarmería a la huelga por salarios más altos en 2012. El deterioro de la seguridad pública, que tiene lugar sobre todo en los centros urbanos, ha sido uno de los fenómenos más preocupantes desde la crisis de 2001 - 2002, y ha sido un tema clave en todas las elecciones nacionales desde fines del siglo XX.

La gran mayoría de la población acepta al Estado-nación como legítimo. Todos los individuos y grupos tienen derecho a adquirir ciudadanía sin discriminación. Ningún grupo relevante en la sociedad cuestiona la definición de ciudadanía y la validez de la constitución del Estado. Una fuente potencial de fricción siguen siendo los derechos civiles de las personas indígenas, en particular los Mapuches en el sur y los Tobas y los Coyas en el norte, que en conjunto representan entre el 3% y el 5% de la población total. El 70 por ciento de las comunidades indígenas rurales del país carecen de títulos de propiedad de sus tierras. Aunque durante la gestión de Néstor Kirchner se les devolvió tierra a varias comunidades, la mayoría de los conflictos de tierras permanecen hoy en día irresueltos. Durante el período de revisión se produjeron desalojos forzados, como por ejemplo en la provincia de Chaco. A las comunidades indígenas se les ha impedido ejercer su derecho al consentimiento libre, previo e informado de los proyectos relacionados con la explotación de los recursos naturales en tierras indígenas. Hasta el momento, sin embargo, si bien es una cuestión que afecta a los derechos civiles, esto no ha llevado al cuestionamiento de la identidad estatal. Por otro lado, la conciencia pública de este problema es muy limitada. Sólo el 3% de los ciudadanos está convencido de que las poblaciones indígenas son quienes más sufren de discriminación en el país.

Identidad  
estatal  
**10**

La Constitución garantiza la libertad de culto. La Iglesia y el Estado están separados, y el proceso político está secularizado. Sin embargo, la Iglesia Católica está subvencionada por el Estado y tiene autoridad sobre cuestiones importantes. La influencia política de la Iglesia ha disminuido aún más en los gobiernos de Kirchner y Fernández. Néstor Kirchner y la Iglesia Católica se enfrentaron en temas como aborto, educación sexual, violaciones a los derechos humanos y pobreza. Cristina Fernández desterró a un obispo católico británico del país debido a que negó la existencia del Holocausto y participó en un discurso antisemita. En noviembre de 2012, la Conferencia Episcopal distribuyó un documento quejándose de las restricciones a la libertad de expresión, del “caudillismo excesivo” y de la centralización del poder. El documento provocó una respuesta del vicepresidente Amado Boudou, en el sentido de que a nadie le interesaría dicha queja.

No  
interferencia  
de dogmas  
religiosos  
**10**

La infraestructura fundamental del Estado se extiende a todo el territorio del país, pero funciona con bastante deficiencia. La red político administrativa y los partidos políticos administran fondos públicos, pero la distribución de los mismos sigue criterios particularistas, clientelistas y carentes de transparencia. La debilidad del Estado y sus instituciones es especialmente evidente en su incapacidad para prevenir la fuerte evasión fiscal, que ha sido una de las respuestas a largo plazo de la población al corralito (la congelación de cuentas bancarias en el año 2001). Las provincias del norte siguen agobiadas por dificultades económicas de larga data. En estas nueve provincias habita alrededor del 20% de la población. En un país que exporta alimentos, hay niños en esta región que mueren por desnutrición. El recorte gubernamental de subsidios en 2012 y la creciente pesificación de la economía afectaron a las provincias pobres de forma particularmente intensa. No hay estrategias federales que

Administración  
básica  
**8**



promuevan el desarrollo en las regiones deprimidas en las que hay muy pocas oportunidades de empleo fuera del sector público.

## 2 | Participación política

Las elecciones generales son en su mayoría libres y justas, aceptadas, en principio, como medios adecuados para acceder a cargos de gobierno. Existe el sufragio universal y el derecho a hacer campaña para el cargo. Las elecciones se administran correctamente. Sin embargo, no existe un órgano jurídico electoral independiente y la distribución de los fondos públicos es asimétrica favoreciendo a la coalición del partido gobernante. Con algunas excepciones notables a nivel provincial, los gobiernos respetan las normas que subyacen a elecciones abiertas y competitivas. Intentos aislados de manipular elecciones fueron investigados y sancionados, al menos en el plano retórico. Después de la derrota electoral de la coalición gobernante en las elecciones legislativas de mitad de término de 2009, la presidente Fernández promovió una reforma política con cambios sustanciales de procedimiento que en suma sirven para fortalecer sus propios recursos de poder y limitar flexibilidad de acción a sus competidores. El mismo paquete bajó la edad para votar de 18 a 16 años, un cambio aprobado por el Congreso en octubre de 2012. En julio de 2011, Fernández firmó un decreto de creación de primarias abiertas, simultáneas y obligatorias, que se celebraron por primera vez en agosto de 2011.

Elecciones  
libres y justas  
**9**

En el sistema político poco institucionalizado de Argentina, determinados grupos de poder pueden crear sus propios dominios independientes o lograr que se promulguen políticas destinadas a satisfacer sus intereses particulares aunque con suerte diversa debido a los cambiantes ciclos políticos. A lo largo del siglo XX, tres grupos corporativos - los militares, los empresarios y los sindicatos - ejercieron con éxito presión sobre los gobiernos para imponer sus intereses. Durante el periodo examinado, Fernández tuvo suficiente autoridad para gobernar, pero la organización sindical más fuerte, la Confederación General del Trabajo (CGT), fue adquiriendo cada vez mayor capacidad de actuar como un poder de veto. Su peso político bajo la dirección del Secretario General, Hugo Moyano, el presidente del poderoso sindicato de camioneros, se ha reflejado en crecientes episodios de desafío político durante 2012 como la huelga general de 24 horas del 20 de noviembre.

Poder efectivo  
para gobernar  
**8**

Las relaciones entre el gobierno y los empresarios de la Argentina han mejorado con la recuperación de la economía, pero continúan oscilando entre adaptación mutua y una distancia prudente. La estrategia de los Kirchner de crecimiento a través del apoyo a la industria nacional ha cambiado la relación entre el Estado y las empresas, lo que hace al gobierno vulnerable a las presiones de los intereses de las empresas nacionales. El conflicto con el sector agrario y la creciente capacidad de movilización de los sindicatos son buenos ejemplos del creciente poder de veto de los actores sociales. Otro reto es el sector financiero que ha presionado al gobierno para que devaluara la moneda. La tercera corporación importante, los militares, ya no es un poder de veto en asuntos políticos; su papel fue recortado sustancialmente desde el inicio del gobierno de Menem y continuó durante los comienzos del gobierno de Néstor Kirchner.

Los ciudadanos tienen derecho a establecer organizaciones políticas y cívicas y a reunirse libremente. Estos derechos son generalmente respetados. Las organizaciones cívicas son robustas y desempeñan un papel importante en la sociedad, aunque algunas sucumben periódicamente a la corrupción endémica de Argentina. La influencia de los sindicatos, fuertemente socavada durante la década de Menem como consecuencias de las reformas neoliberales, los escándalos de corrupción y las divisiones internas, ganó poder de negociación con la recuperación económica y el estilo de gobierno de Cristina Fernández. Más allá de las formas establecidas de articulación de los grupos de interés, han surgido organizaciones

Derechos de  
asociación /  
reunión  
**10**

básicas, grupos de autoayuda y otras formas de articulación y protesta. Existen ONGs que monitorean e influyen sobre la política del gobierno en diversos temas. En general, no están sometidas a restricciones legales y a la presión política del Estado. Sin embargo, su influencia en el proceso legislativo es modesta, en parte debido a la ausencia de una agenda legislativa y de información con respecto a reuniones de las comisiones.

La libertad de información y expresión está garantizada por ley. Sin embargo, la influencia del gobierno sobre los medios de comunicación ha venido creciendo desde la presidencia de Menem. La relación entre Néstor Kirchner y el sector conservador de la prensa, incluyendo el diario La Nación, se deterioró con el tiempo. Durante la presidencia de Cristina Fernández, esta hostilidad se extendió también a Clarín, que años antes había sido considerado un órgano casi oficial del gobierno. Algunos periodistas que trabajan para los medios de comunicación independientes han recibido amenazas. Tanto Kirchner como Fernández caracterizaron a los medios de comunicación y a los periodistas críticos como adversarios políticos. Un proyecto de ley para regular los medios de radiodifusión, aprobado por el Congreso en octubre de 2009, tiene como objetivo promover una diversidad de puntos de vista mediante la limitación de la capacidad de las empresas de poseer grandes porciones del espectro de radiofrecuencia. En octubre de 2010, las comisiones de la Cámara de Diputados aprobaron un proyecto de ley presentado por la presidente Fernández para regular la compañía que produce y distribuye el papel prensa en Argentina. En el mismo año, ambas cámaras del Congreso debatieron proyectos de ley para garantizar el acceso a la información pública en organismos estatales. Durante 2012, la guerra mediática encendida por los esfuerzos del gobierno para dismantelar al Grupo Clarín se intensificó sin una decisión final, con un probable fallo definitivo de la Corte Suprema.

Libertad de  
expresión  
**8**

El Estado generalmente no impide el acceso libre a Internet. Sin embargo, varias decisiones judiciales en 2010 y 2011 restringieron el acceso a sitios web específicos basados en afirmaciones de difamación o violaciones de derechos de propiedad intelectual. Además, una serie de órdenes judiciales impusieron responsabilidad intermedia sobre los buscadores, obligándolos a borrar vínculos de los resultados presentados a sus usuarios. Con el 48% de sus ciudadanos que son usuarios de Internet en 2011, Argentina tuvo la tercera tasa más alta de América Latina, después de Brasil y México.

### 3 | Estado de derecho

Durante la década de 1990, el balance de poder entre las tres ramas del gobierno se desplazó claramente a favor del poder ejecutivo lo que derivó en “la hegemonía presidencial”. El estilo autocrático de gobierno establecido por Néstor Kirchner no ha cambiado con Cristina Fernández. Después de que fuera elegida presidente en octubre de 2007, comenzó a gobernar en conjunto con su marido, en lo que los medios llamaron una doble presidencia, “los K” o “los Clinton del sur”. Los problemas estructurales del gobierno dividido se ven exacerbados por una cultura política en la que “el ganador se lleva todo” y el hecho de que más que la cooperación es el obstruccionismo el que paga dividendos. El uso de los decretos presidenciales ha minimizado el rol del Congreso en la formulación, discusión y aprobación de leyes, al tiempo que ha minado la confianza entre el ejecutivo y la legislatura. Néstor Kirchner utilizó 236 decretos de necesidad y urgencia (DNU), o cinco por mes, en comparación con 10 de Alfonsín y 276 de Menem (2,3 por mes). Fernández fue más discreta, con sólo 29 DNU hasta 2011. Al mismo tiempo, el número de vetos presidenciales se redujo de 25 (durante la anterior presidencia) a 16 (bajo Fernández). A pesar de la concentración de poder en la rama ejecutiva, el presidente permanece limitado por los gobernadores provinciales, los nodos de poder reales dentro del sistema político argentino, por las organizaciones cívicas y los medios de comunicación como agentes de la “responsabilidad social”, y, por

División de  
poderes  
**5**



último, pero no menos importante, por una creciente oposición tanto dentro como fuera del partido peronista. Algunos patrones de manipulación institucional continuaron durante las dos presidencias de los Kirchner. Los ejemplos incluyen la reforma del Consejo de la Magistratura, la ley de “superpoderes” de 2006 que otorga al presidente amplia autoridad discrecional en el presupuesto y el asalto del gobierno a la una vez independiente agencia de estadística, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Un ejemplo más positivo de la democratización, sin embargo, fue el decreto de julio de 2011 de Fernández que establece elecciones primarias abiertas. En general, los Kirchner han respetado la ley en sentido estricto, mientras que han violado su espíritu. La principal debilidad de la legislatura es su consentimiento a la voluntad del Ejecutivo. El Congreso tiene pocos líderes con experiencia, tiene poco personal profesional y con poca experiencia técnica, y su sistema de comisiones y órganos de supervisión está poco desarrollado. Pocos políticos han invertido seriamente en una carrera legislativa. El porcentaje de los miembros reelegidos al Congreso de la Nación Argentina ha sido y sigue siendo el más bajo de América Latina, con la excepción de México y Costa Rica (donde la reelección inmediata está prohibida).

El poder judicial de Argentina es generalmente independiente, pero sigue sujeto a una fuerte influencia de las autoridades políticas y plagado por la corrupción. Está institucionalmente diferenciado, pero parcialmente restringido por una insuficiente capacidad funcional. Estos problemas son más graves a nivel provincial. El grado de manipulación política en los tribunales superiores provinciales de la Argentina es muy alto, como lo demuestra una investigación reciente. La alineación con la facción del gobernador en el poder es un factor fundamental para explicar los fallos judiciales no sólo en las provincias de partido único, como es de esperar, sino también en provincias con sistemas multipartidarios. Debido a que las políticas provinciales han resultado ser una fuente principal de poder para los políticos nacionales, los gobernadores prefieren tener un tribunal amistoso en vigor durante su administración. Amplias reformas judiciales desempeñaron un papel destacado en el discurso inaugural de Cristina Fernández, en las que se comprometió a hacer que los jueces paguen impuestos, restaurar la fe del público en el sistema judicial y “reconstruir el valor de la seguridad ante algunas decisiones judiciales incomprensibles”. Sin embargo, la brecha entre las expectativas y un verdadero Estado de derecho sigue siendo amplia. Los dos gobiernos kirchneristas han sido cada vez más resistentes a cumplir con las obligaciones ordenadas por el tribunal, como en el caso del pago de las pensiones, la democratización de los sindicatos, las diversas cuestiones ambientales, la libertad de expresión, y la división de poderes. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha ganado estabilidad institucional e independencia política durante los mandatos de los Kirchner.

Independencia  
del poder  
judicial  
**6**

La debilidad del Estado de derecho se combina con un sistema de privilegios que viola el principio de igualdad. El sistema judicial carece de transparencia, eficiencia y neutralidad. Los problemas centrales en el sistema judicial del país y las prácticas penales incluyen las malas condiciones carcelarias (incluyendo el maltrato a algunos presos), la detención ocasional y arbitraria, la detención preventiva prolongada, el uso excesivo de la fuerza por parte de la policía y una ineficiencia judicial general. Aparte de cambios en el Tribunal Supremo y el Consejo de la Magistratura, que es responsable de la designación y remoción de los jueces, pocos de los prometidos proyectos de reforma se han realizado. La confianza pública en la jurisprudencia argentina sigue siendo baja. Según el Latinobarómetro 2010, sólo el 34% de los argentinos tenía confianza en el sistema judicial (en comparación con 32% en América Latina en su conjunto).

La corrupción continúa impregnando las instituciones públicas. El país cuenta con fuertes regulaciones anticorrupción y dos organizaciones administrativas que trabajan fuera del ámbito del Ministerio de Justicia, pero esto se ve compensado por la aplicación desigual y un poder judicial débil. Las estadísticas del Centro para la Investigación y Prevención de la Delincuencia Económica han demostrado que, en los últimos 25 años, los casos de corrupción

Procesamiento  
del abuso de la  
función pública  
**5**

han tardado un promedio de 14 años en su procesamiento. Los principales activistas contra la corrupción han acusado a la administración de estancamiento en su agenda de buen gobierno, en particular al no garantizar el funcionamiento efectivo de controles administrativos. Los partidos políticos, los legisladores, la policía y el sistema judicial son percibidos como las instituciones más corruptas.

El abuso del cargo por parte de funcionarios electos usualmente no es sancionado. El nepotismo en las provincias, una eterna tentación para los gobernadores, sigue siendo endémico. Los obstáculos que impiden el procesamiento eficaz de la corrupción no son morales o legales, sino que son más bien un conjunto de prácticas informales que desalientan, impiden o frustran la investigación efectiva. El financiamiento ilegal de campañas y el lavado de dinero son delitos que quedan impunes en Argentina.

Los derechos y libertades civiles existen, están garantizados y comprenden la igualdad ante la ley, igualdad de acceso a la justicia y el debido proceso bajo el Estado de derecho. Sin embargo, dado que tanto la policía como el poder judicial están politizados, penetrados por la corrupción, mal pagados y son poco eficientes, las acciones legales emprendidas para remediar violaciones de estos derechos y libertades civiles suelen ser insuficientes. El uso excesivo de la fuerza por la policía y otras fuerzas de seguridad ha sido informado como un problema recurrente. La situación en las cárceles también es problemática debido a graves problemas de hacinamiento y a la mala calidad de los servicios básicos. Además, la tortura sigue siendo un problema grave en los centros penitenciarios y de detención. El ejército y la policía argentina son resistentes a la aplicación de los derechos humanos por el gobierno, y los gobiernos nacionales y provinciales no han sido capaces de cambiar la cultura imperante en las fuerzas de seguridad, con repetidos fracasos para reformar las fuerzas policiales que son reconocidas como corruptas y cómplices de la actividad criminal. Otro tema de interés primordial para los argentinos es la seguridad pública, sobre todo en Buenos Aires. Según el Latinobarómetro 2011, los crecientes índices de inseguridad pública y la delincuencia son problemas de primer orden en la percepción argentina, con un 34% de los ciudadanos que identifican estos temas como principales preocupaciones (en comparación con 37% en 2010, el promedio de América Latina 2011 fue del 28%, por encima del 27% en 2010). Sólo 16 de los 100 ciudadanos argentinos están convencidos de que la democracia garantiza la protección contra el crimen, la tasa más baja en América Latina. Hay defensores del pueblo nacionales y locales, encargados de ayudar a los ciudadanos cuyos derechos son violados por el Estado, pero su papel está de hecho muy limitado debido a los bajos ingresos y a las condiciones de marginalidad social.

Derechos  
civiles  
**7**

#### 4 | Estabilidad de las instituciones democráticas

Las instituciones democráticas, incluyendo el sistema administrativo y el poder judicial, se han recuperado poco a poco desde la crisis de 2001/2002. Sin embargo, su funcionamiento efectivo en el presente no está suficientemente garantizado, y sus interrelaciones no carecen de dificultades. La presidencia de Fernández se ha caracterizado por una significativa concentración del poder ejecutivo a expensas de otras instituciones democráticas y de la división de poderes. Convencida de que las mayorías electorales confieren el derecho a gobernar sin la participación de la oposición, ella no ha tolerado la supervisión externa. La oposición, muy fragmentada y carente de controles negativos y positivos de la agenda, no tiene otra alternativa que reaccionar. La oposición que cuenta está en el partido peronista, aunque algunas de las fuerzas disidentes dentro de este movimiento se han adaptado a la coalición gobernante.

Desempeño  
de las  
instituciones  
democráticas  
**6**

El sistema de incentivos formales e informales que aparece en el sistema político del país garantiza que la obstrucción del gobierno sea más rentable para la oposición que la cooperación.

Por otra parte, este comportamiento no impidió a la mayoría de la oposición aprobar ciertas decisiones gubernamentales estratégicas, como, por ejemplo, la nacionalización de YPF, la filial de petróleo y gas de Repsol, y las AFJP, el sistema de fondos privados de pensión.

El sistema electoral tiene un efecto restrictivo similar. El renacimiento del poder provincial, vinculado al debilitamiento del sistema de partidos, ha producido una redistribución del poder político con consecuencias considerables para la gobernabilidad. La “localización” y la descentralización de la política surgió sin un desarrollo paralelo de un sistema de partidos sólidos a nivel nacional, y sin los mecanismos institucionales que normalmente constituyen un contrapoder a estas tendencias centrífugas. En cambio, las leyes electorales fueron cambiadas como una respuesta a las necesidades inmediatas de la constelación política imperante.

Los actores democráticos relevantes aceptan las instituciones democráticas como legítimas, pero no siempre las apoyan. A pesar de la concentración de poder y del predominio electoral del PJ, las instituciones centrales de la democracia argentina siguen siendo indiscutidas. Las elecciones son limpias (con algunas excepciones), las libertades civiles están ampliamente protegidas y los potenciales poderes de veto son comparativamente débiles. Las Fuerzas Armadas, responsables de seis golpes de estado entre 1930 y 1976, se han retirado de la política. El orden constitucional no se ha interrumpido desde el retorno de Argentina a la democracia. La triple victoria del Frente para La Victoria (FPV) en las elecciones generales (2003, 2007 y 2011) y en las elecciones de mitad de término (2005) fueron producto de la debilidad de la oposición antes que de abusos al sistema y del éxito económico. La pérdida de la mayoría oficialista en las elecciones de mitad de término de 2009 no se repitió en 2011. Por lo tanto, no fue una señal del surgimiento de una oposición reforzada y más cohesionada. El comportamiento de la oposición durante la campaña electoral de octubre de 2011 y tras su derrota, fue un desastre político, pero no atribuible a prácticas extralegales por parte del ejecutivo. La coalición gobernante logró su victoria espectacular sin hacer concesiones a posibles actores de veto, ya sea dentro o fuera del movimiento peronista.

Compromiso  
con las  
instituciones  
democráticas  
8

## 5 | Integración política y social

El sistema de partidos es bastante estable, socialmente enraizado, moderadamente fragmentado y polarizado. La volatilidad también es moderada. Las estructuras tradicionales del sistema de partidos de Argentina, que se caracteriza por la competencia entre el peronismo (PJ) y el radicalismo (UCR), se mantuvo durante las presidencias Kirchner y Fernández, aunque las fronteras entre los dos campos han llegado a ser cada vez más porosas. El sistema electoral favorece a la periferia a expensas de los centros urbanos, y el peronismo y el radicalismo, a expensas de terceros partidos. La democracia argentina, con su rígida naturaleza bipartidista, por lo tanto, es un cementerio de nuevos partidos. Peronistas y radicales han sobrevivido gracias a su anclaje en las provincias. El peronismo demostró ser más exitoso debido a su alta capacidad de reinventarse cada década. Néstor Kirchner fue el último peronista capaz de unir a las subdivisiones del partido, y su pérdida deja un peronismo fragmentado. La UCR ha estado luchando por la supervivencia desde la debacle del presidente De la Rúa en 2001, y sigue su proceso de reconstrucción. Las fuerzas de oposición tanto de izquierda como de derecha, permanecen divididas. Ninguno de los partidos de la oposición que surgieron a raíz del colapso de la UCR poseía una organización nacional o una base activista significativa. Los partidos más pequeños ocupan diversas posiciones en el espectro político, pero están activos sólo en ciertas provincias. Terceros partidos nunca han establecido organizaciones partidarias eficaces, y tienden a ser demasiado dependientes de la popularidad de un solo líder (o una pequeña camarilla de líderes).

Sistema de  
partidos  
6

La abrumadora victoria electoral de Fernández en 2011 fue producto de esta debilidad de la oposición. Ella derrotó al rival más cercano, el gobernador de Santa Fe, Hermes Binner del

Partido Socialista, por una cifra sin precedentes de 37 puntos. Su coalición Frente para la Victoria (FPV) también recuperó el control de ambas cámaras del Congreso en las elecciones legislativas concurrentes. Sin embargo, la persistente fragmentación dentro del peronismo le ha dificultado a Fernández ejercer el control partidario.

La red existente de asociaciones refleja la mayoría de los intereses sociales y hasta un cierto punto es capaz de mediar entre la sociedad y el sistema político. Sin embargo, está relativamente fragmentada y dominada por unos pocos grupos de interés fuertes, especialmente organizaciones empresariales y sindicatos, que producen un riesgo latente de potenciar conflictos. Los canales establecidos que permiten la comunicación entre los grupos de interés organizados y el ejecutivo fueron interrumpidos durante la crisis de 2001-2002. Néstor Kirchner restauró estas relaciones sólo parcialmente. La negociación sistemática y los acuerdos, tanto con los trabajadores organizados como con las empresas nacionales, eran parte del objetivo mayor de Kirchner de lograr el desarrollo económico, puesto que era necesario contener la inflación, o más específicamente el excesivo aumento de los salarios, uno de los principales motores tradicionales de la inflación argentina. Los acuerdos salariales estuvieron acompañados por acuerdos bilaterales gobierno-empresas de precios máximos de cada sector. Sin embargo, la estrategia de Kirchner de promover la industria nacional para fomentar el crecimiento cambió la relación entre el Estado y el sector empresarial, lo que hace al gobierno vulnerable a la presión de los intereses de las empresas nacionales.

Grupos de  
interés  
**7**

El trabajo organizado sigue desempeñando un papel importante en Argentina. Si bien las reformas de mercado y la desindustrialización han debilitado el movimiento obrero organizado desde la década de 1980, los últimos años han demostrado que incluso el sector sindical relativamente reducido ejerce un considerable poder de movilización. Este resurgimiento del sindicalismo se ha relacionado con el advenimiento de un gobierno pro-sindical y la fortaleza del mercado laboral en los últimos años. Sin embargo, el surgimiento de nuevos movimientos sociales durante la crisis, así como la aparición de sindicatos alternativos amenazan cada vez más la hegemonía de los sindicatos establecidos. Además, la imagen de los sindicatos como organizaciones corruptas de ninguna manera ha desaparecido. Hoy en día, los sindicatos ya no desempeñan un papel cuasi-universalista como agentes de la clase obrera, sino que desempeñan un nuevo papel en el modelo neo-corporativista, que actúa como una fuerza moderadora en la economía. El sindicalismo argentino ahora representa alrededor de la mitad de la clase obrera. De hecho, algunas de las demandas sindicales pueden estar en contradicción con las necesidades de los sectores más débiles y más pobres de la clase baja.

En consecuencia, los principales sindicatos argentinos hoy en día son organismos que fomentan al mismo tiempo equidad social (luchando por salarios más altos) y desigualdad. Después de las elecciones de 2011, la relación entre el gobierno y los sindicatos - en particular la CGT - empeoró. La crisis de liquidez ha llevado a un conflicto abierto con la maquinaria del partido peronista. El secretario general de la CGT Hugo Moyano organizó una huelga general de 24 horas el 20 de noviembre de 2012. Este paro lo llevaron a cabo miembros de la clase obrera, movimientos sociales de base y partidos de izquierda que han estado durante mucho tiempo en la oposición a Fernández, con manifestantes sosteniendo que la retórica de izquierda del gobierno no encaja en lo que consideran en definitiva políticas de derecha. En esta oportunidad, el gobierno respondió diciendo que el evento era un chantaje y no una huelga. Sin embargo, la huelga demostró que Moyano aún tiene el poder de paralizar al país.

Los niveles de aprobación de las normas y procedimientos democráticos son bastante altos. Según el Latinobarómetro 2011, el apoyo a la democracia es fuerte e incluso ha aumentado en los últimos años, pasando de 60% en 2008 al 66% en 2010 y al 70% en 2011. Sin embargo, es inferior al 81% observado en 2006. Alrededor del 73% de los encuestados declaró que no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna condición. El porcentaje de personas convencidas

Aprobación de  
la democracia  
**9**



de que el país es gobernado para beneficio de sus ciudadanos más que para las corporaciones ponderosas aumentó considerablemente de 33% (2010) a 45% (2011). Una de las carencias más lamentables es la lucha contra la corrupción, que es identificada como el problema más urgente del país por un 61% de los encuestados. El 80% (en comparación con 73% en 2010) estaba convencido de que la democracia no podía existir sin un cuerpo legislativo (en comparación con el promedio latinoamericano de 59%). Alrededor del 74% (la cifra más alta en América Latina) de los argentinos encuestados expresó su convencimiento de que la democracia no podía existir sin partidos políticos. Sin embargo, sólo 66% creyó en 2011 que el aspecto más importante de ser un ciudadano era a votar (en comparación con 73% en 2010 y 75% en 2009), y el 48% de los encuestados dijo que desconfiaba del gobierno (en comparación con 40% en América Latina en su conjunto). En líneas generales, la brecha entre aceptación de las instituciones y los juicios democráticos y su correcto funcionamiento se ha reducido de forma moderada, al menos hasta las elecciones de 2011.

Desde el retorno a la democracia en 1983, la sociedad civil ha estado ampliamente organizada y altamente diferenciada. La auto-organización y la construcción de capital social han avanzado progresivamente. Mientras que nuevos actores sociales rápidamente aprendieron a cooperar en el ámbito local, donde más de un tercio de estos grupos se beneficiaron de redes sociales horizontales, sus relaciones con los partidos, el parlamento y el gobierno estuvieron marcadas por la distancia y la confrontación hasta las elecciones generales de 2003. El renovado dinamismo de la sociedad civil como un proveedor de servicios después de la retirada del Estado ayuda a explicar por qué la sociedad argentina fue capaz de resistir el colapso económico y social en 2001 - 2002 sin un estallido social más violento. Organizaciones de la sociedad civil han tenido un impacto notable en los años de crisis debido a su movilización voluntaria de recursos humanos, pero este efecto se redujo cuando la economía se recuperó, y cuando finalmente se implementaron programas sociales dirigidos a los más afectados. La confianza mutua está todavía poco desarrollada, con sólo el 28% de los argentinos de acuerdo en que se puede confiar en la mayoría de las personas. Las normas sociales fundamentales también están poco desarrollados; en 2012, sólo el 28% de los encuestados creyó que los ciudadanos actuaban para satisfacer los requisitos de la ley, aunque el 41% acordó que los ciudadanos saben sus obligaciones y deberes. Alrededor del 62% estaban convencidos de que los ricos cumplen con la ley en lo mínimo indispensable. Algunos autores incluso consideran a Argentina como “una sociedad anómica”. La polarización societal aumentó durante el período examinado.

Capital social  
7

## Estado de la economía de mercado

### 6 | Nivel de desarrollo socioeconómico

Los indicadores sociales clave, que empeoraron dramáticamente entre la segunda mitad de la década del 90 y 2003, mejoraron en los años posteriores. Además, el país resistió relativamente bien a la crisis financiera mundial a través de la aplicación de medidas anticíclicas y la economía se mantuvo bastante estable en 2010 y 2011. El fuerte crecimiento económico ayudó a crear empleos, aumentar los salarios y permitió que el gobierno extendiera los programas sociales. Entre 2001 y 2011 el crecimiento real de la economía fue del 94%, y la pobreza se redujo en dos tercios durante el mismo período. En el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD del año 2011, Argentina ocupó el puesto 45 entre 169 países (en comparación con 46 en 2010), con una puntuación de 0,797 (2010: 0,794). Dentro de América Latina, Argentina fue sobrepasada sólo por Chile. La puntuación del IDH de la región de América Latina y el Caribe ha aumentado de 0,578 en 1980 a 0,731 en 2011 (2010: 0,706), colocando a Argentina por encima de la media regional. La exclusión basada en el género, la religión y

Barreras  
socioeconómicas  
7

el origen étnico juega un papel secundario, al menos en comparación con la mayoría de los demás países de América Latina. Algunas estimaciones no oficiales indican que los niveles de desempleo y pobreza pueden ser considerablemente más altos que lo sugerido por los datos oficiales. Sobre la base de datos del INDEC, expertos calculan que la pobreza se ha reducido considerablemente, pasando de 49,9% de la población en 2003 al 26,5% en 2007. Sin embargo, los esfuerzos se han estancado desde entonces, alcanzando sólo el 23,3% en 2010. El sector informal ha disminuido desde 2003, pero sigue siendo de importancia. Diversas estimaciones sostienen que representa entre el 30% y el 45% de la economía del país. Debido a su dependencia de la producción de subsistencia, una parte considerable de la población tiende a quedar excluida del desarrollo socio-económico basado en el mercado. Según la CEPAL, la puntuación de Índice de Gini del país aumentó de forma pronunciada a través de la década de 1990 hasta 2003, llegando a cerca de 0,58. Sin embargo, la tendencia se invirtió posteriormente hasta el año 2008, llegando a 0,411 en el segundo semestre de 2010 y un poco más alto (0,458) en 2011.

Indicadores económicos		2009	2010	2011	2012
<b>PBI</b>	\$ M	<b>307155,1</b>	<b>368736,1</b>	<b>446044,1</b>	<b>470532,8</b>
<b>Crecimiento de PBI</b>	%	-	-	-	-
<b>Inflación (IPC)</b>	%	-	-	-	-
<b>Desempleo</b>	%	<b>8,6</b>	<b>7,7</b>	<b>7,2</b>	-
<b>Inversión extranjera directa</b>	% del PBI	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,7</b>
<b>Crecimiento de Exportaciones</b>	%	-	-	-	-
<b>Crecimiento de Importaciones</b>	%	-	-	-	-
<b>Balanza de cuenta corriente</b>	\$ M	<b>8337,6</b>	<b>1359,7</b>	<b>-2397,1</b>	<b>107</b>
<b>Deuda pública</b>	% del PBI	<b>58,7</b>	<b>49,2</b>	<b>44,9</b>	<b>44,9</b>
<b>Deuda externa</b>	\$ M	<b>126686,6</b>	<b>111768,1</b>	<b>114704,3</b>	-
<b>Servicios de la deuda totales</b>	\$ M	<b>14701,6</b>	<b>14337,5</b>	<b>15523,3</b>	-
<b>Superávit/déficit de efectivo</b>	% del PBI	-	-	-	-
<b>Ingresos fiscales</b>	% del PBI	-	-	-	-
<b>Consumo del gobierno</b>	% del PBI	<b>15,2</b>	<b>14,9</b>	<b>15,1</b>	<b>16,6</b>
<b>Gasto público en educación</b>	% del PBI	<b>6,0</b>	<b>5,8</b>	-	-
<b>Gasto público en salud</b>	% del PBI	<b>6,2</b>	<b>5,3</b>	<b>4,9</b>	-
<b>Gasto en I&amp;D</b>	% del PBI	<b>0,60</b>	-	-	-
<b>Gasto militar</b>	% del PBI	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>

Fuentes: The World Bank, World Development Indicators 2013 | International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook 2013 | Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database 2013.

## 7 | Organización del mercado y la competencia

Las bases de una economía de mercado competitiva son por lo general seguras, pero las reglas que rigen la competencia del mercado no son consistentes o siempre uniformes para todos los participantes en el mercado. Durante la década de 2000 ha crecido la importancia de la administración de precios ya que el gobierno ha introducido el control de precios de bienes y servicios básicos y los controles periódicos de las exportaciones en su esfuerzo por combatir la inflación. En el Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial 2012 -

Competencia  
basada en el  
mercado

**6**



2013, Argentina cayó diez puestos al 94 (de un total de 144 países), con un registro bastante pobre, sobre todo en las áreas de organización institucional (puesto 138) y de bienes (140), trabajo (140) y mercados financieros (131). Los principales problemas señalados en la encuesta fueron la inestabilidad política, la inflación, el acceso al financiamiento, restricciones a las importaciones, la corrupción y la ineficiente burocracia gubernamental.

Después de su impresionante victoria por la reelección en octubre de 2011, Fernández sorprendió a los observadores mediante la introducción de controles estrictos sobre el mercado de divisas en un intento de mantener estable el tipo de cambio dólar estadounidense/peso, así como para reducir los niveles cada vez más preocupantes de fuga de capitales. Además, Fernández dijo que los argentinos deberían “pensar en pesos”. Las restricciones fueron seguidas por el anuncio de que sectores claramente rentables de la economía (bancos, seguros, empresas de telecomunicaciones, negocios de juego e industrias extractivas) ya no se beneficiarán de tarifas de energía altamente subsidiadas. Y se les dijo a los exportadores de petróleo que deberían vender los dólares obtenidos de los ingresos por exportaciones en el mercado local. Las empresas extranjeras y los inversores no están sujetos a regulaciones discriminatorias en materia de acceso al mercado y a la salida del mismo o en cuestiones fiscales. Sin embargo, la inversión extranjera está prohibida en varios sectores.

La expropiación o nacionalización sólo está permitida para fines públicos y requiere el pago de una indemnización a valor de mercado. Esta regla no impidió al gobierno la nacionalización de YPF, la filial energética de Repsol, en abril de 2012, sin previo aviso y, posteriormente, retrasando el pago de la indemnización. Esta acción, combinada con limitaciones a la importación y controles de divisas, ha formado parte de una estrategia económica intervencionista y proteccionista que, según el gobierno de la presidente Fernández, es necesaria para impulsar la industria nacional. Todas estas medidas dividen a la nación y provocaron masivas protestas callejeras en septiembre y noviembre de 2012.

Existen políticas antimonopolios, pero se ejecutan dentro de un marco institucional débil. Son muy inconsistentemente aplicadas o incluso instrumentalizadas políticamente. Néstor Kirchner, en particular, trató de utilizar las leyes de competencia en beneficio de las empresas argentinas. La formación de monopolios y oligopolios y el aumento de la concentración del mercado durante la década de 1990 dio lugar a la aprobación de una nueva Ley de Defensa de la Competencia en 1999. Sin embargo, con el tiempo, la aplicación de políticas eficaces de defensa de la competencia se ha encontrado con obstáculos graves. La ley de 1999 dispuso la creación de un nuevo tribunal independiente de defensa de la competencia, que aún no se ha puesto en marcha. En cambio, la agencia creada por la anterior Ley de Defensa de la Competencia, la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, es todavía responsable de hacer recomendaciones de todas las fusiones y las cuestiones de defensa de la competencia, siendo el gobierno el que tiene la decisión final sobre estos asuntos. El gobierno ha justificado su rechazo a crear el Tribunal de Defensa de la Competencia, con el argumento de que tal organización sería incompatible con la creación de grandes empresas capaces de competir a nivel regional. El gobierno reclama para sí el poder de tomar decisiones sobre cuestiones sensibles en materia de competencia, sobre todo en áreas estratégicas como la energía o los medios de comunicación. En algunos casos, el capitalismo de amigos ha favorecido la creación de nuevos monopolios. Según el Informe de Competitividad Global 2012 - 2013, Argentina ocupa el lugar 136 (de 144 países) con respecto a la efectividad de la política antimonopolio, y 117 en relación con la intensidad de la competencia local.

En principio, el comercio exterior está liberalizado, pero existen varias excepciones, incluyendo aranceles diferenciados y privilegios para algunos sectores e industrias domésticos. Dentro del área del Mercosur, aproximadamente el 99% de los productos se comercializan sin restricciones arancelarias. Sin embargo, existen varias medidas proteccionistas, así como conflictos comerciales en curso, en particular con Brasil, el principal socio comercial de

Política  
antimonopolio  
**5**

Liberalización  
del comercio  
exterior  
**4**

Argentina. El permiso para los países del Mercosur de hacer excepciones al arancel externo común expiró a finales de 2010. Sin embargo, en 2012 se concedieron nuevas excepciones.

Las ventas al exterior de productos manufacturados se promueven por medio de una serie de incentivos, incluidos los reembolsos de impuestos, así como por el mantenimiento de zonas de libre comercio y una zona aduanera especial en Tierra del Fuego. Aunque no hay requisitos previos para obtener derechos de importación, se requieren permisos para ciertas mercancías. Según la Country Commercial Guide 2010 del Ministerio de Comercio de EE.UU., el gobierno argentino también utiliza regulaciones fitosanitarias, aranceles específicos, cupos e investigaciones anti-dumping para proteger a los productos locales de la competencia de bienes importados. Una serie de productos como la carne vacuna están sujetos a restricciones de exportación.

El paso de la convertibilidad de la moneda a un régimen cambiario de flotación, junto con los altos precios mundiales de productos básicos, ha elevado el valor de las exportaciones a niveles récord. La inversión nacional y extranjera aumentó considerablemente hasta 2011, pero las restricciones del uso de dólar americano, que se impusieron en marzo de 2012, han reducido las importaciones y como tales, representan un elemento de restricciones a la importación. La nueva legislación requiere que todas las importaciones vayan a través de un sistema de procedimientos de concesión de licencias no automáticas. Por lo tanto, el objetivo del gobierno nacional de proteger a la industria nacional ha dado un giro del proteccionismo hacia la autodestrucción, generando confusión tanto en el plano local como en el exterior. La restricción a la importación de bienes de capital y tecnología ha hecho que la producción sea cada vez más difícil, mientras que se desaniman nuevas inversiones extranjeras. Las importaciones cayeron un 7% en 2012, mientras las exportaciones se redujeron un 3% en el mismo período. El superávit comercial es uno de los pilares del modelo económico del actual gobierno. A finales de 2012, este superávit fue un 27% mayor que el año anterior, pero las restricciones a las importaciones y la manipulación de cifras estadísticas han provocado numerosas quejas ante la OMC contra Argentina. La actual ventaja comparativa que resulta del tipo de cambio favorable también está impulsando la reindustrialización, pero las restricciones de dólares y de importaciones ponen en peligro esta estrategia y son un obstáculo importante en el desarrollo de proyectos sostenibles de industrialización.

El sistema bancario de Argentina y los mercados de capital están relativamente bien diferenciadas, pero los bancos extranjeros son los únicos competitivos a nivel internacional y que cumplen las normas internacionales. Los bancos siguen siendo susceptibles a amplias fluctuaciones debido a su dependencia significativa de capitales externos. Hasta 2010, el Banco Central acumuló altos niveles de reservas. Sin embargo, en 2011, Argentina fue el único país de América Latina cuyos reservas disminuyeron (un 4,7%). Tras la reelección de Fernández en 2011, el gobierno obligó al Banco Central a seguir vendiendo sus reservas de dólares para mantener la estabilidad del tipo de cambio. Este anuncio alimentó aún más la demanda de dólares y el gobierno se vio obligado a imponer controles más estrictos. Un peso relativamente estable ha sido la base de una política económica basada en una alta capacidad de consumo. Sin embargo, esta política en última instancia, provocó un crecimiento de las importaciones y un drenaje de reservas en dólares del país.

Sistema  
bancario  
**6**

La supervisión y regulación bancaria han mejorado significativamente desde la crisis de 2001. En su informe del septiembre de 2012 sobre el país, el FMI elogió al Banco Central y la Superintendencia de Entidades Financieras (SEFyC) por “su supervisión minuciosa, la aplicación de la supervisión basada en el riesgo y su proceso de examen a fondo”. Sin embargo, sigue habiendo considerables deficiencias con respecto a la independencia de los organismos de supervisión, protección legal para los supervisores, el aprovisionamiento de préstamos y la supervisión consolidada requiere mejoras. A pesar de los progresos recientes, la evaluación del cumplimiento de los principios de Basilea produce resultados bastante

contradictorios. Según el Banco Mundial, la proporción de préstamos morosos fue bastante baja de 1,8% en 2010, 1,2 % en 2011 y 1,5 % en 2012. La tasa capital/activos en el sector bancario se ha situado en niveles promedio en los últimos años, en 11,9% en 2010, 11,6% en 2011 y 12,1% en 2012.

## 8 | Estabilidad de moneda y precios

El modo en que los Kirchner han intentado controlar la inflación ha consistido en apagar incendios en la medida que aparecen con políticas ad-hoc tales como los controles de precios de bienes y servicios básicos, o controles periódicos sobre las exportaciones en un esfuerzo por estabilizar los precios de los bienes en el mercado interno. Estos instrumentos han incluido acuerdos con los productores e intermediarios y límites a las exportaciones de carne vacuna con el fin de mantener los niveles de suministro para el mercado nacional. Las estadísticas oficiales indican la tasa de inflación del país por debajo del 10%. Sin embargo, economistas independientes subrayan que estas cifras subestiman ampliamente los aumentos de precios al consumidor y que las verdaderas cifras de 2012 estuvieron más probablemente entre 25 % y 27 %. La manipulación de las tasas oficiales de inflación por el INDEC ha sido un tema ampliamente discutido y criticado. Según algunos críticos, la subestimación de la tasa oficial demuestra la poca predisposición del gobierno a pagar sus deudas ya que 41% de la deuda pública tiene el pago de intereses indexados al Índice de Precios al Consumidor (ICP) oficial.

Política anti-inflacionaria / cambiaria

4

Hasta el año 2010, el Banco Central de Argentina fue en gran parte independiente, gestionando la política monetaria y cambiaria con el fin de apoyar la expansión económica, el mantenimiento de un tipo de cambio ligeramente subvalorado o “competitivo” y tasas de interés reales negativas. En 2010, el gobierno provocó un conflicto con el Banco Central, obligando a utilizar una parte de sus reservas para el servicio de deuda, pese a las objeciones del presidente del banco, Martín Redrado. Si bien estaba prohibido por ley, Cristina Fernández emitió un decreto para remover a Redrado y designar a Mercedes Marcó del Pont como sucesora. Este acto fue fuertemente criticado como una clara violación de la independencia del Banco Central. El 22 de marzo de 2012, el gobierno de Fernández implementó una reforma de la Carta del Banco Central permitiendo a la institución fijar la cantidad de reservas necesarias para mantener en relación con el dinero en circulación. Bajo las nuevas regulaciones, las reservas más allá de ese límite se pueden utilizar libremente. Además, a los directores del Banco Central se les dio el poder de tomar decisiones sobre el uso de las reservas sin la aprobación del Congreso. Las nuevas reglas dieron al gobierno el acceso a casi el 20% de las reservas del país, en comparación con alrededor del 10% previo. En general, la reforma sirvió para socavar aún más la independencia del Banco Central.

Las políticas fiscales y de deuda del gobierno tratan de mantener la estabilidad macroeconómica, pero carecen de garantías institucionales. No hay baluartes políticos o institucionales contra los riesgosos cambios políticos populistas. La presidente Fernández ha ejercido un poder discrecional sobre decisiones presupuestarias que no fueron auditadas por el Parlamento u otras agencias. Enormes cantidades de dinero por fuera del presupuesto se utilizaron para construir la maquinaria política de Fernández. Otro punto preocupante es la reforma problemática de los mecanismos de ajuste financiero para regular la relación entre el gobierno central y las provincias, un movimiento exigido enérgicamente por el FMI.

Estabilidad macroeconómica

6

En junio de 2010, el Gobierno completó un canje de deuda iniciado por el ex presidente Néstor Kirchner en 2005. Dos tercios de los titulares de bonos privados participaron, dejando aún pendientes en default aproximadamente \$ 6 mil millones en reclamos privados. En julio de 2012, el Banco Central utilizó \$ 4,2 mil millones de sus reservas para pagar la deuda a titulares privados de bonos y organizaciones internacionales de crédito. En octubre de 2012,

la Fragada Libertad, un gran embarcación utilizada por la Armada Argentina para entrenar a sus marinos, fue detenida por las autoridades de Ghana en el puerto de Tame en aplicación de un fallo de un tribunal de EE.UU que ordenaba a Argentina realizar un pago de \$1,3 mil millones con relación a su default de deuda de 2002. El gobierno argentino apeló el fallo del juez logrando dilatar la decisión final hasta febrero de 2013. El 17 de septiembre de 2012, Moody rebajó su perspectiva sobre los bonos de deuda pública de la Argentina de estable a negativa, asignando al país una calificación de B3 como consecuencia de políticas gubernamentales “incoherentes”, tales como la nacionalización de YPF, la filial de petróleo y gas de Repsol, y la manipulación de cifras estadísticas publicadas por el INDEC. Fernández reaccionó denunciando a las agencias de calificación como “terroristas” y “piratas”. En enero de 2013, la detenida Fragada Libertad regresó a Buenos Aires, a raíz de una sentencia del Tribunal Internacional del Derecho del Mar en Hamburgo. La deuda pública total se redujo a 49,2% del PBI en 2011, de 58,5% en 2010. El servicio de la deuda total en 2011 ascendió a \$ 15,5 millones o el 3,6% del PBI (2010: \$ 14,3 millón). Las reservas se redujeron de \$ 49,7 mil millones en 2010 a \$ 43,2 mil millones en 2011.

## 9 | Propiedad privada

Los derechos de propiedad y la regulación de la adquisición de propiedades en principio son claros, pero su aplicación práctica en conformidad con el Estado de derecho es problemática debido a deficiencias en los sistemas judicial y administrativo. El poder judicial sufre no sólo de corrupción y deficiencias funcionales, sino también de la interferencia del gobierno. Como consecuencia, los derechos de propiedad no están adecuadamente protegidos contra la intervención política y muchos inversores extranjeros se han visto obligados a recurrir al arbitraje internacional. Argentina es miembro de la OMC y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. Sin embargo, la protección de patentes sigue siendo un problema constante y la incidencia de la piratería de software es cada vez mayor. La manipulación de las estadísticas de inflación que llevó a cabo el gobierno hizo que titulares locales de bonos pierdan miles de millones de dólares en concepto de intereses.

Derechos de propiedad  
**6**

Las empresas privadas representan la columna vertebral de la economía. La Ley de Reforma del Estado de 1991 privatizó grandes segmentos de la industria básica, infraestructura y servicios públicos del país. Empresas extranjeras compraron significativos segmentos de industrias locales. Las privatizaciones estuvieron acompañadas por una serie de escándalos de corrupción y varios efectos secundarios indeseables incluyendo la formación de monopolios. La crisis de 2001 - 2002 indujo al gobierno a congelar las tarifas de los servicios proporcionados por empresas públicas privatizadas. Esto provocó conflictos entre el gobierno y las empresas. Mientras que el gobierno se quejaba de la falta de inversión, las empresas exigían una compensación por los ingresos que habían perdido como resultado de poner fin a la paridad dólar-peso. Como reacción a la falta de inversión de las empresas extranjeras, los dos gobiernos Kirchner declararon que todos los contratos estarían sujetos a revisión, revirtieron la tendencia a la privatización de los años anteriores, revocaron algunas concesiones y nacionalizaron algunos servicios públicos.

Empresa Privada  
**7**

Los casos más espectaculares de renacionalización bajo el gobierno de Cristina Fernández fueron los de Aerolíneas Argentinas en septiembre de 2008 y de 10 fondos de pensión privados, dos meses después. En este último caso, la ley mostró ambigüedades y vacíos jurídicos, dando al gobierno una amplio margen de maniobra para participar en decisiones discrecionales. En abril de 2012, la empresa de energía YPF, con un 51% propiedad de Repsol de España, fue nacionalizada de nuevo sin previo aviso. Esta abrupta decisión provocó un intenso debate nacional e internacional, reforzó dudas en cuanto a la seguridad de invertir en el país, indujo un conflicto diplomático con España y fue un paso más hacia el aislamiento



internacional de la Argentina. El decreto que restringió el acceso a los dólares impidió a las empresas transferir sus ganancias desincentivó las inversiones.

## 10 | Régimen de bienestar

Las redes de seguridad social están, en cierta medida desarrolladas, pero no cubren todos los riesgos para todos los estratos de la población. Las reformas neoliberales de la década de 1990 indujeron la privatización parcial de la seguridad social y la descentralización de la educación y la salud. El sistema de pensiones se reformó en un sistema mixto, con la introducción de un régimen de capitalización individual y fondos de pensión privados que fueron nuevamente nacionalizados por Cristina Fernández en 2008. Hoy en día existe un sistema de bienestar mixto y bastante fragmentado que incluye a entidades públicas, privadas y corporativas. El rendimiento de este sistema sigue siendo diverso. A pesar de gozar de una salud fiscal sin precedentes, los gobiernos de los dos Kirchner nunca invirtieron mucho en transferencias condicionadas de dinero en efectivo o programas de salud y educación para los pobres, como lo hicieron los gobiernos de centro-izquierda de Brasil y Chile. Los programas sociales establecidos para hacer frente al aumento significativo de la pobreza a raíz de la crisis de 2001 - 2002, como el Plan de Jefes y Jefas de Hogares, se redujeron y, con frecuencia, estuvieron mal manejados con fines políticos o para beneficio de redes clientelares. Sin embargo, la focalización de los programas ha mejorado bajo el segundo mandato de Fernández. Animado por una recuperación de la economía desde mediados de 2010, el gobierno aumentó el gasto en bienestar social durante el período examinado, incluyendo un programa de subvención que proporciona \$ 50 por mes a alrededor de 3 millones de niños pobres, distribuye 250.000 laptops a estudiantes de secundaria y subvenciona entre 15.000 y 20.000 hipotecas, en gran medida para los compradores por primera vez. En agosto de 2012, el salario mínimo aumentó un 25%, alcanzando el equivalente a u\$s 620 por mes. Cada vez más, los programas sociales se han incorporado a los programas de empleo de tal modo que combinan políticas del mercado laboral y de prevención de la pobreza. En total, la pobreza y la pobreza extrema se han reducido dos tercios desde el desastre económico de 2001 - 2002, y el gasto social se ha triplicado.

Todos estos programas fueron facilitados por una voluntad política clara hacia lo que Fernández denomina oficialmente “redistribución”. El descontento general con las reformas neoliberales de la era Menem, el aumento de los conocimientos técnicos de los ministerios responsables de las políticas sociales, y un superávit fiscal creado por el aumento de la demanda externa hicieron posible esa expansión del gasto social. El aumento en el poder adquisitivo interno y la creación de millones de nuevos puestos de trabajo hicieron también posible del programa Argentina Trabaja. Una parte de los programas sociales, además, fue financiada por los \$ 23 mil millones en los ingresos asociados a la renacionalización de los fondos de pensión. Dicho esto, la protección social en la Argentina no responde a un sistema coherente, sino que es más bien un conjunto de intervenciones individuales y programas aislados.

Argentina posee instituciones y programas destinados a compensar las diferencias sociales más graves, pero son muy dependientes de ciclos políticos y están limitados en su alcance y calidad. El gobierno ha prestado poca atención a la cuestión de la pobreza y la indigencia estructurales. El bienestar queda atascado esencialmente en el modelo de la red de seguridad del neoliberalismo, que cuando mucho puede mitigar algunas de las peores manifestaciones de la pobreza. El problema para el gobierno es, por supuesto, cómo recaudar suficientes ingresos para el gasto social, sobre todo si disminuye el crecimiento y se vetan nuevos aumentos de impuestos.

Los socialmente desfavorecidos, las mujeres pobres, los pueblos indígenas e inmigrantes no

Redes de  
seguridad  
social  
**6**

Igualdad de  
oportunidades  
**7**

tienen igual acceso a los servicios públicos. Los pueblos indígenas, que representan entre el 3% y el 5% de la población total, son descuidados en gran medida por el gobierno. Las mujeres tienen igualdad de oportunidades en la educación y desempeñan un papel activo en la vida política. En 1991, una ley obligó a que un tercio de las bancas en el Congreso Nacional sean de mujeres, otorgándole a la mujer una de las cuotas más altas de representación en el mundo. Además de la reelección de Cristina Fernández como presidenta mujer en 2011, se eligieron 38,5% de mujeres para la Cámara de Diputados y 36,1% de las bancas del Senado. Sin embargo, las mujeres siguen siendo desproporcionadamente afectadas por los problemas del mercado de trabajo, y por lo tanto se encuentran en desventaja en los ámbitos económico y social. La violencia doméstica sigue siendo un problema grave. Fernández ha comenzado a ocuparse de todos estos problemas, pero aún no se ha hecho visible ninguna política clara.

Finalmente, se produce un círculo vicioso por el sistema de educación deficiente del país y los patrones de exclusión social. Aunque el gobierno de Néstor Kirchner se comprometió a dirigir nuevas inversiones en educación hacia el apoyo de los sectores desfavorecidos de la población, en particular en el marco de su Plan Estratégico de Ciencia y Tecnología 2006 - 2010, las ayudas aún no se han implementado. En el Índice de Competitividad Global 2012 - 2013, Argentina ocupó el puesto 89 en el área de educación, de un total de 144 países. La brecha entre los logros educativos y las necesidades del mercado de trabajo del siglo XXI comienza en el nivel secundario, ya que un 58% de mano de obra entre 25 y 64 años de edad y el 75% de los alumnos de familias pobres, no han terminado la escuela secundaria.

## 11 | Desempeño económico

El crecimiento económico, solamente interrumpido en el período 2008 - 2009, permitió al gobierno acumular reservas oficiales sustanciales (más de \$ 50 mil millones en 2010). Sin embargo, el crecimiento desde 2011 ha mostrado una tendencia a la baja. Las reservas acumuladas del país, junto con la relativa carencia de préstamos recientes del mercado internacional de capitales, ayudaron a la economía a capear la turbulencia externa. Una mayor carga fiscal, la mejora de los esfuerzos de recaudación de impuestos y la recuperación de ingresos fiscales han apoyado los esfuerzos exitosos del gobierno por mantener superávits fiscales primarios desde 2003. En 2009, la economía se contrajo un 2% - 2,5%, pero se recuperó en el segundo semestre de 2010 y, finalmente, creció un 9,2% en ese año, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Siguió con un fuerte salto de 8,9% en 2011, sin embargo, el crecimiento ha disminuido desde mayo de 2012, con la previsión de la CEPAL de sólo 2% en 2012. Esta disminución, junto con caídas en los niveles de producción y empleo, un aumento de la tasa de inflación y la brecha entre el tipo de cambio oficial y el del mercado negro, es signo de un creciente desequilibrio macroeconómico. El cuello de botella fiscal llevó al gobierno a reducir los subsidios implementados durante el gobierno de Néstor Kirchner, con el objetivo de mantener artificialmente bajos los precios de los servicios públicos como transporte, combustible y alimentos. Desde 2012, la incapacidad del gobierno de satisfacer las demandas aumentadas salariales de trabajadores y jubilados generó conflictos sindicales y vastas protestas de jubilados. Algunos economistas independientes estiman que las tasas de pobreza y de desempleo son considerablemente superiores a las indicadas por las cifras del INDEC. Las tasas de inversión y ahorro son todavía relativamente débiles debido a la escasez de dólares y a la fuga de capitales en curso. La vulnerabilidad a choques externos sigue siendo alta, sobre todo en lo que respecta a los precios mundiales de productos volátiles y los cambios de la demanda externa, especialmente de Brasil y China. El sector informal sigue siendo grande. La inversión en ciencia y tecnología ha aumentado bajo el gobierno Cristina Fernández, pero sigue siendo insuficiente. Los dos principales desafíos en materia de desarrollo sostenible - la reducción de la vulnerabilidad externa y la mejora de la productividad - siguen pendientes.

Fortaleza  
económica  
**6**



## 12 | Sustentabilidad

Argentina se enfrenta a importantes desafíos en relación con la preservación de su medioambiente natural. En particular, la expansión del cultivo de soja genéticamente modificada, por ejemplo en la noroesteña provincia de Chaco, está contribuyendo a la degradación y a la erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad y a una considerable contaminación del agua (además de estar acompañada de violentos conflictos relacionados con la tierra). La contaminación es un grave problema ambiental en Argentina. La contaminación del agua es un reto particular, con áreas urbanas afectadas por las prácticas de eliminación de residuos peligrosos, y ríos rurales contaminados por el uso creciente de pesticidas y fertilizantes. Otras amenazas para el medioambiente son la sobreexplotación de los recursos minerales (de nuevo acompañada de violentos conflictos por la tierra), la erosión debido a controles insuficientes de inundación y prácticas inadecuadas de uso del suelo, el agujero en la capa de ozono sobre la Patagonia y el Polo Sur y el deterioro de las zonas de regadío y la desertificación.

Aunque en el artículo 41 de la Constitución de 1994 se incluyó el objetivo de desarrollo sustentable a través del principio de “el que contamina paga”, el crecimiento ambientalmente compatible sólo recibe una consideración esporádica y tiene un marco institucional débil. Durante los últimos 17 años, Argentina ha puesto en marcha la legislación que regula la mayoría de los problemas ambientales, y varias provincias han incluido tablas ambientales en sus constituciones. Sin embargo, las leyes existentes no suelen aplicarse ya sea debido a las limitaciones presupuestarias o la falta de mecanismos adecuados de supervisión. Además, la actual asignación de responsabilidades ambientales a numerosos organismos nacionales, provinciales y municipales, socava la coherencia política, aumenta el riesgo de superposición de jurisdicciones, debilita los mecanismos de supervisión y conduce a bajos niveles de cumplimiento. La promulgación de la Agenda para el Medio Ambiente en 2006 por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable representa un paso positivo, pero su implementación ha sido lenta hasta la fecha. Septiembre de 2010 vio la aprobación de una ley de protección de glaciares que prohíbe la actividad de extracción de minerales en las zonas de glaciares. Sin embargo, un decreto reciente puso de manifiesto que el gobierno tiene poca voluntad de hacer cumplir la ley, o de retardar la expansión de las actividades mineras en otras áreas previamente protegidas. En el Índice de Desempeño Ambiental 2012, Argentina ocupó el puesto número 50 de 132 países. Sólo el 33,9% de la población está satisfecha con las actividades de protección del medio ambiente del Estado.

Junto con Uruguay y Chile, la Argentina ocupa un lugar en el tramo superior de los índices de educación de América Latina, y tiene un sistema bien articulado de educación primaria y secundaria. Sin embargo, a pesar de un aumento del gasto, este sistema sigue sin contar con recursos suficientes. Lo mismo cabe decir del, por lo demás bien desarrollado, sistema de universidades públicas que se ha complementado con una red de universidades privadas desde los años 80. Las estructuras necesarias para una eficiente administración del sistema escolar sólo se han desarrollado en algunas provincias, y la ampliación de la brecha de calidad entre las provincias ricas y pobres es preocupante. El sistema educativo sufre de baja calidad y bajos salarios, así como de profundas desigualdades entre los estados federales. El setenta por ciento del personal científico se concentra en sólo tres provincias: la Capital Federal, Córdoba y Santa Fe. La provincia de Buenos Aires resulta muy desfavorecida por la distribución desigual de los recursos financieros.

En los gobiernos de Néstor y de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner, el gasto público en educación e investigación aumentó considerablemente, lo que refleja la convicción de ambos presidentes de que la ciencia y la investigación son los pilares fundamentales en la recuperación de la economía nacional. Argentina, después de Brasil y Chile, ocupa el

Política de  
medioambiente  
**5**

Política  
educativa / I&D  
**6**

tercer puesto en América Latina en cuanto a gastos de investigación, pero está muy lejos de alcanzar un nivel comparable al de los países de la OCDE. El sector privado complementó los esfuerzos del gobierno al ser responsable de 39% de este gasto. Sin embargo, la mayoría de las empresas nacionales se centran en el aumento de beneficios en lugar de la innovación.

Como se señala en el estudio del Programa Internacional de Evaluación de los Alumnos (PISA), el gobierno gasta cantidades considerables de dinero en el sector de la educación, pero los resultados son modestos. Las tasas de deserción en las escuelas primarias públicas se han mantenido estables desde 2003, y las tasas de matrícula en el nivel secundario son relativamente bajas y desiguales. El lamentable estado de la economía tras la crisis de 2001 dio lugar a una fuga masiva de cerebros, que a su vez ha impedido aún más las oportunidades de desarrollo del país. El número de graduados en proporción a la población es mayor en Brasil y Chile, que tienen cuatro profesionales por cada 1.000 habitantes, en comparación con los 2,5 por cada 1.000 en la Argentina.

## Índice de gestión

### I. Nivel de dificultad

Las restricciones estructurales del gobierno han sido moderadas desde la recuperación política y económica que comenzó en 2003. El PBI per cápita es relativamente alto (\$ 10,945 en 2011), pero la calidad del sistema educativo sólo se encuentra en el puesto 89 en el mundo (de un total de 144 países), según el Índice de la Educación de la ONU. Varias circunstancias han mejorado las condiciones para el desempeño del gobierno. El gobierno ha mantenido la mayoría en las dos cámaras del Parlamento, con la excepción del período posterior a las elecciones de mitad de mandato en junio de 2009. Los precios de las materias primas han sido altos, el dólar americano ha sido relativamente débil, y los vínculos relativamente modestos entre el sistema bancario nacional y el mercado internacional de capitales beneficiaron al país durante la crisis financiera mundial. La recuperación de la economía mundial y la mayoría de las otras economías de América Latina, después de tres años de estancamiento, recesión y acumulación de deuda, ha ayudado a impulsar la economía de Argentina. Finalmente, una oposición fragmentada y debilitada les ha dado a los sucesivos gobiernos un inusual margen de maniobra. Aparte de la alta tasa (aunque en declive) de pobreza y la extensión de la economía informal en las zonas urbanas, no hay grandes restricciones estructurales en el ámbito socioeconómico.

Restricciones  
estructurales  
**4**

Argentina tiene una tradición moderada de la sociedad civil. Organizaciones de la sociedad civil, en particular grupos de derechos humanos como Las Madres de la Plaza de Mayo, desempeñaron un papel importante durante el período de transición del autoritarismo a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, con el fortalecimiento de los dos principales partidos políticos, el PJ y la UCR, la influencia y el peso político de las organizaciones de la sociedad civil ha disminuido. Hoy en día, los grupos de la sociedad civil están muy fragmentados y sus objetivos son muy difusos. En el contexto de la crisis de 2001 - 2002, nuevas organizaciones de la sociedad civil, como los piqueteros - manifestantes que participan en protestas públicas - surgieron como actores importantes. Algunos de estos nuevos movimientos desaparecieron con la recuperación económica, mientras que otros fueron cooptados por el gobierno de Néstor Kirchner o se unieron a los sindicatos en el conflicto con el gobierno por los impuestos a la exportación de productos agrícolas. Sin embargo, las ONG desempeñan un papel importante en lo que respecta a la supervisión, la

Tradición de la  
sociedad civil  
**4**

influencia y en algunos casos la obstrucción de decisiones del gobierno sobre una variedad de temas. Por lo general actúan sin restricciones legales y presión del Estado, pero su influencia sobre el proceso legislativo es bastante modesta debido a la ausencia de una agenda legislativa o información pública en relación con las reuniones de comisión.

No existen severas divisiones étnicas o religiosas en Argentina. En los años siguientes a la crisis, las divisiones sociales o ideológicas fueron moderadas. Sin embargo, como consecuencia del amplio descontento con la mala gestión política, la sociedad y las élites políticas siguen estando un tanto polarizadas. La insatisfacción de los ciudadanos, particularmente de la nueva clase media como parte de la población más afectada por las medidas restrictivas del gobierno y la crisis económica, se ha intensificado desde el comienzo del segundo mandato de Fernández. La expansión de la clase media, como resultado de los aumentos salariales y el aumento de la capacidad de consumo, ha llevado a crecientes demandas y a una articulación política cada vez más fuerte entre esta población. Esto se ha hecho visible en movilizaciones, protestas callejeras y en ocasiones disturbios violentos. En septiembre y noviembre de 2012, cientos de miles de personas marcharon en los principales centros urbanos del país en las denominadas protestas de ollas y sartenes (cacerolazos). El descontento entre la población estalló en una huelga general el 20 de noviembre, y culminó en las protestas del 7 de diciembre (“7D”), la fecha en la que el gobierno esperaba el éxito de su maniobra contra el grupo multimedia Clarín. Los reclamos centrales que subyacen a estas protestas ciudadanas incluyen las restricciones para acceder al dólar, la creciente inseguridad pública, la arrogancia presidencial, las tasas de inflación (y su negación por el gobierno), la reducción o la abolición de los subsidios a ciertos bienes públicos básicos y, finalmente, la contaminación del medio ambiente por las actividades industriales y mineras. Por primera vez desde 2002, las protestas sociales se aliaron con los sindicatos, como los del sector agrícola y la CGT, hecho que en última instancia puede hacer que los movimientos sean más peligrosos para el gobierno.

Intensidad de  
conflictos

4

## II. Capacidad de Gestión

### P14 | Capacidad de conducción

Cristina Fernández prometió inicialmente que centraría la actividad de su gobierno en unas pocas prioridades, siguiendo y profundizando la línea estratégica de su marido, pero al mismo tiempo decidida a poner énfasis en infraestructura, política social y en el ámbito de las relaciones exteriores. Como presidente, nacionalizó las jubilaciones privadas por un valor de \$ 25 mil millones en 2008, ya que el gobierno necesitaba dinero para financiar el denominado modelo caracterizado por “la acumulación y la inclusión social”. Fernández ni ha mantenido su promesa de fortalecer las instituciones políticas ni ha proporcionado un marco económico sólido. La presidente se negó a reformar el organismo de estadísticas INDEC, a pesar de las reiteradas críticas de dentro y fuera del país sobre las cifras incorrectas de inflación. Tal como lo demuestra su comportamiento en el conflicto con el campo y en el debate sobre las estadísticas manipuladas del gobierno, Fernández ha seguido un curso inflexible, basado en una estrategia populista de movilizar a sus seguidores impidiendo que las instituciones democráticas, los partidos políticos y el Congreso Nacional abordaran el conflicto de manera significativa. No se han cumplido las esperanzas de un nuevo estilo de hacer política y de algunas correcciones de política después de la muerte de su marido. Por el contrario, su estilo errático y polarizante de gobierno y su afirmación de que todas las voces críticas son simplemente traidores al país y al pueblo argentino, han producido un creciente aislamiento.

Priorización

6

Su estrategia general, el llamado “modelo”, representa un caso de caudillismo mesiánico y

no una estrategia de desarrollo, y es en los hechos, una reminiscencia de la vieja estrategia de sustitución de importaciones de los años 1950 y 1960.

El gobierno está comprometido con la democracia y una economía de mercado, pero ha tenido un éxito limitado en la implementación de sus anunciadas reformas. La capacidad de implementar políticas del gobierno de Cristina Fernández estuvo restringida o bloqueada por el conflicto con los gremios agrícolas, conflictos internos dentro del PJ, errores de cálculo político y falta de coordinación gubernamental interna. Sólo unos pocos de sus programas se han aplicado con éxito. Las reformas políticas, como la electoral (elecciones primarias) y las reformas partidarias, sólo se han perseguido cuando prometieron beneficios políticos de corto plazo. El punto más controvertido, el conflicto agrícola, sigue sin resolverse hasta el momento de la redacción de este informe. Durante el primer mandato de Fernández, ella y su marido Néstor Kirchner se vieron obligados a gobernar en una coalición con el acuerdo negociado de los jefes del partido, además de tener que trabajar con algunos miembros de la oposición, los denominados Radicales K. La dificultad de lograr disciplina legislativa a pesar de la mayoría legislativa del PJ en el Congreso Nacional antes y después de los años 2009 - 2011 explica por qué Fernández buscó extender el decreto de emergencia económica inmediatamente después de asumir el cargo. Al comienzo de su segundo mandato, Fernández proclamó que iba a poner en marcha un proceso de “sintonía fina” en respuesta a las crecientes contradicciones que sus estrategias habían producido hasta ese momento. Sin embargo, esto fue principalmente retórico, y resultó sólo en un paquete de medidas aisladas de ajuste sin coherencia, prioridades claras o dirección estratégica.

Implementación  
**6**

Mientras que los presidentes Duhalde y Néstor Kirchner respondieron bastante efectivamente a errores y políticas fracasadas del pasado, Fernández ha mostrado poca voluntad o capacidad de aprender de políticas pasadas. Más bien, ha permanecido atrapada en la rutina, que no permite enfoques innovadores. La presidente comenzó su gestión con un alto índice de aceptación y la promesa de producir “continuidad en el cambio” - una fórmula muy ambigua -, así como cultivar una “cultura del diálogo”. Sin embargo, no cumplió con la promesa de diálogo ni con las expectativas generadas en los ciudadanos argentinos. Tal como lo muestra el conflicto agrario y otros temas controvertidos (por ejemplo, la manipulación de las estadísticas del INDEC), su conducta política se ha vuelto cada vez más autoritaria e inflexible. Su gobierno ha sido impulsado principalmente por consideraciones tácticas de corto plazo con miras en las elecciones y el mantenimiento del poder. Ganó su segundo mandato en las elecciones presidenciales de octubre de 2011 con el 54% de los votos, 37 puntos por delante de su rival más cercano, el socialista Hermes Binner. Al mismo tiempo, su partido ganó la mayoría absoluta en las dos cámaras del Congreso. Su campaña se vio favorecida por una economía fuerte, que había crecido entre un 7% y un 9% anual desde que su marido asumiera la presidencia y le había ido bien, incluso durante la crisis internacional. La presidente está rodeada de un círculo cerrado de funcionarios integrado esencialmente por jóvenes de La Cámpora (la organización juvenil de la coalición Frente para la Victoria de Fernández). El único diálogo favorecido por Fernández es con “el pueblo”, aunque esto es en realidad un monólogo suyo. En suma, Fernández gobierna con un estilo muy similar al de su marido, pero no ha aprendido de sus errores. Por lo tanto, ella ha continuado de la misma manera o aún peor.

Aprendizaje de  
políticas  
**5**

## 15 | Eficiencia de los recursos

El gobierno de Fernández utiliza sólo una parte de sus recursos de manera eficiente. Los principales problemas con el uso eficiente de los recursos son el poder discrecional del presidente con respecto a cuestiones presupuestarias y la manera en que se nombra a los funcionarios públicos. La auditoría financiera sigue siendo insuficiente. Ni la planificación

Uso eficiente  
de los activos  
**5**

ni la ejecución del presupuesto nacional es transparente. La denominada Ley de Emergencia Económica - sigue vigente a pesar de que la emergencia haya terminado hace mucho tiempo - le permite al gobierno a cambiar partidas presupuestarias o aumentar los gastos sin aprobación parlamentaria. Combinada con una constante subestimación de los ingresos del Estado en los proyectos de presupuesto, esto permite gastos adicionales de alrededor del 30% que no están sujetos a ningún control externo. En efecto, no existe información confiable en cuanto a la desviación que existe entre los gastos presupuestarios reales y los previstos. El año 2012 fue el primero desde 2003 en mostrar un déficit presupuestario (0,5% del PBI), a pesar de una alta tasa de crecimiento general. Las reservas del Banco Central en dólares se han reducido gracias a la falta de acceso al financiamiento internacional, crecientes niveles de importación y fuga de capitales. El gobierno utilizó las reservas de dólares del Banco Central y los fondos de pensiones nacionalizados a fin de cumplir con sus obligaciones de deuda; una acción muy criticada. En 2011, después de que el ejecutivo y el legislativo no lograran llegar a un acuerdo sobre un nuevo presupuesto, la presidente Fernández emitió un decreto el 29 de diciembre prorrogando el presupuesto 2010.

Un paso positivo hacia la consolidación presupuestaria fue el recorte de algunos subsidios por decreto al inicio del segundo mandato de Fernández, sobre todo en los sectores de transporte, agua y electricidad. Desde el año 2003, las subvenciones han representado uno de los elementos más significativos de los presupuestos anuales. Por otro lado, la presidente utilizó decretos ejecutivos para aumentar el gasto antes de las elecciones generales de octubre de 2011, y en 2012 reservó parte del presupuesto para uso discrecional durante 2013, año con elecciones de medio término que se esperaba que fueran muy disputadas. No hay ni uso eficiente del personal de la administración del Estado ni una organización administrativa eficaz. Aunque las posiciones servicio civil están destinadas a ser asignadas a través de concurso de méritos, el reclutamiento no competitivo es ampliamente utilizado para eludir el sistema. Muchos empleos en el sector público son resultado de maquinaciones dentro de redes clientelares, especialmente a nivel provincial. Al más alto nivel hay cambios erráticos y a veces abruptos de personal. La calidad del servicio público se ve gravemente afectada por la interferencia política que socava el profesionalismo y los principios meritocráticos de la administración.

En el servicio diplomático, los gobiernos de Kirchner y Fernández se han apoyado en nombramientos clientelares en lugar de diplomáticos de carrera. Otro caso emblemático ha sido la politización del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Aquí, el gobierno reemplazó al personal técnico calificado con nombramientos políticos para manipular los datos sobre la inflación y otros datos macroeconómicos. Además, existen grandes diferencias dentro de la burocracia federal y aún más a nivel provincial, donde los estándares profesionales son generalmente muy débiles.

El gobierno de Fernández ha intentado coordinar objetivos e intereses contrapuestos, pero ha tenido sólo un éxito limitado. La respuesta habitual de la presidente a conflictos con el gabinete o con miembros del partido es o bien tomar una decisión sin deliberación - por lo general emitida por decreto - o dejar toda decisión en suspenso. Fernández prefiere gobernar con un grupo restringido de confidentes, tanto dentro como fuera de su gabinete. Sus acciones no se coordinan bien con los miembros de su gabinete o con su facción del PJ. Las potenciales fricciones internas dentro del gobierno fueron cortadas de raíz tanto por Fernández como por su marido. El verdadero problema de la coordinación de la política, sin embargo, es que la presidente no tiene un programa político claramente definido, sino que persigue objetivos de corto plazo y muchas veces contradictorios. Su estilo de gobierno está notablemente marcado por la improvisación e imprevisibilidad en lugar de una coordinación minuciosa.

Coordinación  
política

5



Aunque la persecución penal de la corrupción parece tener una alta prioridad en la opinión pública, y fue declarada una de las prioridades tanto del gobierno de Kirchner como de Fernández, la corrupción continúa impregnando las instituciones públicas de la Argentina. Aunque en Argentina existen leyes, organizaciones y buenas intenciones contra la corrupción, el sistema en su conjunto es lento y carece de fuerza. La debilidad del Estado de derecho se combina con un sistema de privilegios que viola el principio de igualdad. Los inversores extranjeros se quejan de la corrupción en el gobierno y en el sector privado. La persecución penal sigue siendo una excepción en la práctica política real. Una espectacular excepción fue la pena de prisión de cuatro años aplicada a la ex Ministra de Economía, Felisa Miceli, en diciembre de 2012. El vicepresidente de Fernández y ex ministro de Economía, Amado Boudou, actualmente están involucrados en un caso de corrupción. La financiación ilegal de campañas y el lavado de dinero por lo general, quedan impunes. No existe una auditoría efectiva de los gastos estatales.

Política  
anticorrupción  
**5**

Los activistas contra la corrupción han acusado a los gobiernos de Kirchner y de Fernández de estancamiento en sus agendas de buen gobierno, en particular en la medida en que no han logrado garantizar el funcionamiento efectivo de los controles administrativos. La Oficina Anticorrupción, que fue creada por el gobierno de De la Rúa y que gozara de una considerable independencia, ahora depende de la voluntad política para iniciar ciertos tipos de investigaciones. Además, sus autoridades son nombradas o removidas por el presidente. Durante las administraciones peronistas que han gobernado desde 2002, se ha vuelto cada vez más difícil para esa oficina llevar a cabo investigaciones que pongan en peligro la reputación del gobierno.

## 16 | Construcción de consenso

Todos los actores políticos relevantes están de acuerdo en que el mantenimiento de la democracia y de una economía basada en el mercado debe ser el objetivo de desarrollo de la Argentina, aunque las ideas sobre los obstáculos que se plantean y las estrategias que se deben aplicar varían ampliamente. Además, aparte del consenso sobre estos objetivos básicos, no hay acuerdo sobre cómo eliminar los defectos de la democracia o cómo fortalecer las instituciones políticas y económicas. Los esfuerzos realizados por el gobierno de De la Rúa terminaron abruptamente con la crisis de 2001. Desde entonces, la hegemonía peronista en el sistema político ha garantizado el mantenimiento de un “equilibrio de bajo nivel” en el que los actores dominantes se consideran más importantes que las instituciones, y pueden ser controlados o desafiados sólo por otros actores dominantes, y no por el Estado de derecho. La influencia del movimiento obrero organizado y su potencial poder de veto subrayan la fragilidad de los compromisos hechos y la decreciente capacidad del gobierno para satisfacer las demandas tras la muerte de Néstor Kirchner.

Consenso en  
los objetivos  
**8**

La sociedad argentina de hoy está fuertemente polarizada y concibe el proceso político como un juego de suma cero. De acuerdo con Latinobarómetro 2011, la confianza de los ciudadanos en la capacidad de resolución de problemas del gobierno ha aumentado en los últimos años, sin embargo, el gobierno ha ignorado esta oportunidad y optado por un creciente aislamiento.

El hecho de que la aprobación de la democracia siga siendo muy alta, que no haya existido amenaza de un golpe militar tras la renuncia forzada de De la Rúa en 2001 y que los procedimientos constitucionales sean respetados en principio, se puede interpretar como un signo de madurez de la democracia argentina, especialmente a la luz de su pasado dictatorial. No hay actores relevantes de veto con una agenda antidemocrática explícita. Dos anteriores poderes importantes de veto - los militares y la iglesia - han sido seriamente debilitados en comparación con décadas anteriores. El militar sólo dispone de 0,47% del PBI, y desde el retorno a la democracia ha adquirido una nueva misión dominada por la participación

Actores  
antidemocráticos  
**8**



en misiones de las ONU en zonas de conflicto. Los sindicatos agrarios lucharon contra los impuestos a la exportación que impuso el gobierno de Cristina Fernández, pero no recurrían a la violencia como una estrategia y no están motivados por ideologías antidemocráticas. Por otro lado, el poder de la CGT y su líder Hugo Moyano ha aumentado en los últimos años. Los sindicatos de la Argentina nunca han tenido una tradición de defender la democracia como régimen político. Bajo el liderazgo de Moyano, los sindicatos intentan imponer sus estrategias, que son en parte antimercado, por medios ilegales y hasta criminales. La primera huelga general en la historia reciente, organizada por la CGT en noviembre de 2012, también contó con el apoyo de movimientos sociales, una coalición informal que hace unos años parecía ser poco conducente. Sin embargo, ninguno de estos actores ha recurrido al uso de la fuerza. Los juegos informales de poder dentro y entre facciones del partido, organizaciones de interés y movimientos sociales, están principalmente dirigidos a la preservación o la consecución del poder.

El liderazgo político impide que escalen conflictos basados en clivajes, aunque el gobierno mismo ha contribuido en ocasiones a la exacerbación de los conflictos, sobre todo con los agricultores y los conglomerados de medios Clarín y La Nación. El alto nivel de conflictividad en el sector agrícola ha obligado a Cristina Fernández a negociar de manera más cooperativa que su marido. Dado que se tuvieron que realizar acuerdos pragmáticos con la oposición, la intensidad de las confrontaciones decreció. Por otro lado, la reacción del gobierno a las recientes protestas sociales y ocupaciones de tierras en la periferia de Buenos Aires se caracterizó por haber sido una vez más, muy rígida, aunque no violenta. Lo mismo puede decirse con respecto a las protestas callejeras (cacerolazos) en septiembre y noviembre de 2012, que fueron denunciadas por Fernández como una traición al pueblo por sectores frustrados de la clase media.

Clivaje /  
gestión del  
conflicto  
**6**

El liderazgo político toma en cuenta los intereses de la sociedad civil - aunque sea de forma selectiva. Da lugar a estos grupos sólo en parte, y sólo cuando estas organizaciones pueden ejercer presión sobre el gobierno o cuando forman parte del gobierno o de la base de poder del partido gobernante. Un buen ejemplo de este comportamiento discrecional se vio en el conflicto con los agricultores. La movilización populista de adherentes al oficialismo no es un método convincente de abordar los problemas o de crear una base para el diálogo y soluciones constructivas.

Participación  
de la sociedad  
civil  
**6**

Los movimientos sociales que tuvieron éxito en la movilización de los sectores marginados de la sociedad, que estaban a la vanguardia de las respuestas a la turbulencia de 2001 - 2002, se han desmovilizado gradualmente desde entonces. Ahora dominan las maneras informales de ejercer influencia, y la participación democrática institucionalizada no ha rebasado en gran medida a los roles individuales de los líderes piqueteros en el parlamento o en las oficinas gubernamentales. Las relaciones entre Fernández y los grupos sindicales organizados son más equilibradas y basadas en acuerdos neocorporativos. El neocorporatismo se ha utilizado como un mecanismo para moderar las pujas distributivas en una economía cada vez más abierta. Los acuerdos salariales han sido paralelos a pactos bilaterales entre el gobierno y las empresas sobre precios máximos en varios sectores. Pero con el debilitamiento del crecimiento en 2012, se ha vuelto cada vez más difícil mantener estos acuerdos trilaterales. El gobierno denunció las recientes protestas sociales como protestas “contra el pueblo” en lugar de responder con medidas políticas sólidas.

Tanto Néstor Kirchner como su esposa Cristina Fernández han dado una alta prioridad a la cuestión de las violaciones de derechos humanos y los actos de injusticia cometidos durante los regímenes autoritarios del pasado. Néstor Kirchner, en particular, se embarcó en una serie de esfuerzos para hacer frente a pasados abusos de los derechos humanos. En 2006, la Corte Suprema anuló las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, las cuales limitaban el enjuiciamiento a oficiales militares por violaciones a los derechos humanos cometidas

Reconciliación  
**7**

durante el régimen militar. La presidente Cristina Fernández ha continuado las políticas de derechos humanos de su marido. Una ley que implementó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional entró en vigor en enero de 2008. Un proyecto de ley que incorpora el delito de desaparición forzada en el Código Penal fue aprobado en 2009.

A pesar de sus méritos indiscutibles, persisten las dudas en cuanto a si estas medidas un tanto radicales le ayudarán a llevar a cabo un proceso de reconciliación entre las víctimas y los autores de las injusticias del pasado. Además, los juicios contra los autores de violaciones de derechos humanos sufren de diversos obstáculos. Se han producido quejas de que el poder judicial ha sido lento o incluso indiferente para avanzar en los procesos. En su discurso ante el Congreso Nacional el 1 de marzo de 2008, Fernández identificó este fracaso y culpó al poder judicial por ello. El poder judicial posteriormente acusó al gobierno y la legislatura de no proporcionar suficientes recursos y no promulgar reformas penales necesarias. La concentración exclusiva en violaciones de derechos humanos durante los años de la dictadura, sin examinar también violaciones de derechos humanos antes del golpe de estado y desde la transición a la democracia, también puede ser criticada.

## 17 | Cooperación internacional

Argentina no depende de la ayuda externa para avanzar en su estrategia de desarrollo. La asistencia oficial para el desarrollo para Argentina fue de \$ 85 millones en 2011, equivalente al 0,0 % del ingreso nacional bruto o 0,08 % de la formación bruta de capital. Desde la recuperación de la economía en 2003, el gobierno ha comenzado poco a poco a volver a abrir el país a la comunidad internacional. Durante su campaña electoral, Cristina Fernández trató de elevar el perfil de la Argentina en el exterior a través de visitas oficiales a España, Francia, México, Alemania, Chile y Estados Unidos, así como a los países emergentes del hemisferio sur, incluyendo China, India e Irán. Los analistas estadounidenses consideraban su presidencia como un punto de inflexión en las relaciones con Estados Unidos, que habían estado tensas debido a la estrecha relación de Néstor Kirchner con la Venezuela de Hugo Chávez. En 2010, cinco años después de que Argentina congelara las relaciones con el FMI, Fernández anunció que aceptaría una revisión de la economía argentina por parte del FMI, pero en realidad el conflicto sigue sin resolverse. Del mismo modo, las relaciones con los Estados Unidos siguen siendo distantes, como consecuencia de una serie de escaramuzas diplomáticas entre los dos países y de la ineptitud de parte del gobierno argentino.

Las relaciones con los países europeos también han estado marcadas por la tensión. Las relaciones con España se deterioraron debido a la renacionalización de Aereolíneas Argentinas e YPF, la filial de energías de Repsol. Las relaciones con Alemania se han visto complicadas por el conflicto no resuelto sobre la indemnización de los titulares alemanes de bonos. Las relaciones con Chile, tensas desde 2004 debido a los recortes en el suministro de gas, se relajaron durante el período de revisión. La relación con Brasil, socio del Mercosur, tiene prioridad y es muy cordial, a pesar de ocasionales fricciones debido a medidas proteccionistas implementadas por ambos países. Las relaciones con Venezuela también se mantienen fuertes, motivadas no sólo por un cierto grado de afinidad ideológica, sino también por consideraciones pragmáticas. El gobierno de Chávez ha sido un fuerte socio económico en el sector energético y financiero. Mientras que la integración regional de la Argentina creció durante el período que se examina, su papel internacional e influencia global disminuyeron, a pesar de que - como Brasil y México - el país es un miembro del Grupo de los 20. En resumen, durante el segundo mandato de la presidencia de Fernández, la política exterior sigue subordinada a la política interna y se ha caracterizado por la improvisación, una mínima flexibilidad y un tono defensivo.

Uso efectivo  
del apoyo  
**6**

Al comienzo de su presidencia, se le concedió un alto nivel de aceptación internacional y también grandes expectativas a Cristina Fernández. Sin embargo, éstos han sido reemplazados con el tiempo por un creciente escepticismo. La alianza de Fernández con Chávez, el coqueteo con el régimen de Castro, la posición inflexible del país en el conflicto de la fábrica de pasta de papel con Uruguay, el reconocimiento prematuro de un (futuro) Estado palestino, el corte del suministro de gas a Chile, el choque con el gobierno español sobre la nacionalización de Aerolíneas Argentinas e YPF (la filial de Repsol), los comportamientos a menudo poco diplomáticos de Fernández, del canciller Héctor Timmerman y de embajadores de Argentina en el exterior, han fomentado dudas sobre la responsabilidad, la continuidad y la fiabilidad de la política exterior de la Argentina. La evidente falta de una estrategia coherente en la política exterior de Argentina hace que sea difícil considerarlo como un socio creíble.

Credibilidad

4

El gobierno de Argentina favorece la inversión extranjera directa para mejorar el crecimiento económico y la productividad. Por lo tanto, ofrece incentivos para inversores extranjeros y mantiene zonas de libre comercio y una zona aduanera especial. El país está activo en las Naciones Unidas y otros foros mundiales. Dentro del G-20, al cual el país ha pertenecido desde 1999, la diplomacia de Argentina está más cerca de los países BRIC (Brasil, Rusia, India, China) que de los países del norte. Las relaciones con Europa se centran en España, Francia y Alemania. Las relaciones con estos dos últimos países se ven afectadas por un arreglo de la deuda pendiente con el Club de París frente a los bonos privados que quedan sostenidos por los europeos, así como por el congelamiento de tarifas de empresas públicas.

Los préstamos de agencias externas son a veces mal utilizados para prioridades políticas o financieras de corto plazo. Sin embargo, en los últimos años, Europa ha mostrado un creciente interés en América Latina en general y por Argentina en particular, lo que muestra una reacción a la rápida recuperación de las economías latinoamericanas a partir de la crisis financiera internacional de 2008-2009.

El liderazgo político de Argentina coopera con muchos países vecinos y cumple con las normas establecidas por las organizaciones regionales e internacionales. Tanto las presidencias de Néstor Kirchner como de Cristina Fernández se han centrado en el fortalecimiento del Mercosur, a pesar de las controversias con Brasil en el sector comercial, el conflicto con Uruguay sobre la fábrica de pasta y las disputas de suministro de gas con Chile. La relación con Brasil se caracteriza por una mezcla de amistad, rivalidad política, resistencia a permitir que el Estado vecino acceda un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU y conflictos comerciales ocasionales. Argentina se ha quejado por el desequilibrio de las relaciones comerciales a favor de Brasil y ha defendido sus propias medidas proteccionistas. A pesar de estos conflictos, hay una afinidad ideológica que une a los gobiernos del Cono Sur. También están a favor de una cooperación constructiva en el avance del proceso de Mercosur, el fortalecimiento de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), y la ampliación de la cooperación Sur-Sur más allá de la región. Desde 2010, las relaciones con Brasil se han profundizado sobre la base de una amplia variedad de tratados, fortaleciendo la alianza estratégica entre los dos socios del Mercosur. Ambos países han hecho hincapié en su voluntad de acelerar la cooperación bilateral y regional y los procesos de integración, de disminuir las asimetrías existentes y de integrar estructuras productivas con la intención de competir mejor en la economía mundial. El tema de política exterior más polémico durante los gobiernos de Kirchner y Fernández fue el conflicto con Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa de \$ 1.2 mil millones en el lado uruguayo del río Uruguay. El 28 de julio de 2010, la disputa de siete años parecía llegar a una solución. El acuerdo prevé la vigilancia ambiental conjunta de ambos lados de la cuenca del río Uruguay, poniendo fin a las preocupaciones uruguayas de que cualquier sistema de control de la fábrica sería una interrupción de la soberanía.

Cooperación regional

8

## Perspectiva estratégica

Transcurridos once años desde la crisis del sistema de 2001 - 2002, las perspectivas de alcanzar un desarrollo sostenible político y económico en Argentina son poco prometedoras. El panorama político sigue siendo personalista y populista, basado más en lealtad personal y las redes clientelares que en instituciones políticas fuertes y representativas o las normas constitucionales. A pesar de su victoria histórica en 2011, Fernández se ha mostrado incapaz de aprovechar la oportunidad que le brindó la victoria personal y la de su coalición en ambas cámaras del Congreso.

Los procesos innovadores de aprendizaje entre la élite política prácticamente no existen. La oposición, tanto dentro como fuera del PJ sigue fragmentada, y la cuestión de liderazgo y alianzas potenciales permanece indecisa. El poder de veto ejercido por el rival de dentro del partido de Fernández, Hugo Moyano de la Confederación General del Trabajo (CGT), probablemente aumentará con la intensificación de la crisis económica. En cuanto a las elecciones de 2015, Fernández ha evitado hablar de su propia reelección, pero sus aliados han discutido abiertamente el proyecto político “Cristina eterna”, a pesar de su actual inhabilitación constitucional para un tercer mandato. Hasta la fecha, sus partidarios parecen haberse centrado en una forma bastante indirecta para lograr este objetivo; se habla de una reforma constitucional, creando un sistema parlamentario que permita la reelección presidencial sin límites. Sin embargo, en última instancia es poco probable que Fernández obtenga la mayoría parlamentaria necesaria de los dos tercios que habilite una reforma constitucional. La batalla interna por el liderazgo dentro de la Unión Cívica Radical (UCR) continúa sin definirse como ocurre con la que existe entre las facciones disidentes del PJ.

En términos más amplios, el descontento popular, sobre todo entre la clase media, ha ido creciendo. La relación entre el gobierno central y las provincias sigue siendo precaria, en gran parte como consecuencia del empeoramiento de la situación financiera de las provincias, afectadas por la creciente “pesificación” de la economía. Un problema central, aún sin resolver, es la presión inflacionaria causada por la reestructuración de los precios y un crecimiento rápido de la demanda que, junto con las restricciones del acceso a dólares, ha dado lugar a un círculo vicioso de inflación, fuga de capitales, cuellos de botella de producción y recesión - y, como consecuencia adicional, crecientes protestas sociales. La pobreza, la desigualdad de ingresos y el alcance de la economía de subsistencia siguen siendo desafíos pendientes. Aunque el objetivo de las restricciones a la importación es persuadir a las industrias argentinas para que logren mayor autonomía, estas políticas en última instancia han limitado la diversificación de la producción argentina, que a su vez inhibe la capacidad de la industria argentina de competir internacionalmente mediante la producción de exportaciones de alta calidad.

Un primer paso para hacer frente a las tendencias económicas a la baja consistiría en restablecer un sistema estadístico serio y confiable. El gobierno se ha comprometido a hacerlo antes de septiembre de 2013 como reacción a una “moción de censura” enviada por el FMI por el fracaso de Argentina para cumplir con el artículo 8 del fondo referido a la transparencia de los datos. La brecha entre el dólar verde y el dólar azul (esencialmente la diferencia entre el tipo de cambio oficial y el del mercado negro) está creciendo, mientras que la situación fiscal también muestra una tendencia a la baja. La base estructural para el desarrollo económico sostenible sigue siendo frágil, ya que la estrategia de desarrollo del Estado se ha centrado en la explotación de las ventajas comparativas de un país con abundantes recursos naturales. La vulnerabilidad a los shocks externos, en particular a los precios de los productos básicos en el mercado mundial continúa alta, mientras que el sector informal sigue teniendo una dimensión importante. La fuga de capitales sigue siendo un problema grave, lo que se refleja la creciente “pesificación” de la economía y en las dudas de los intereses empresariales en cuanto a la sostenibilidad de la política económica. Las empresas extranjeras dilatarán sus inversiones en el país en ausencia de garantías de que podrán transferir sus ganancias libremente o acceder a la importación de tecnologías. La garantía de un suministro de energía suficiente y una estructura productiva basada en la ciencia, que permita avanzar hacia una economía más competitiva y diversificada, continúan siendo desafíos adicionales para los próximos años.

Desde el comienzo del segundo mandato de Fernández, el gobierno ha tenido menos recursos materiales y simbólicos para hacer frente a la tendencia a la baja de la economía. Además, Fernández corre el riesgo de sufrir un fracaso en las urnas en las elecciones legislativas previstas para finales de octubre de 2013 si sigue evitando el diálogo. Por otro lado, el “hiper-cristinismo” de Fernández tiene la ventaja de que sigue siendo el centro exclusivo y excluyente en el sistema de poder del país. Sin embargo, con su comportamiento errático, la presidente corre el riesgo de autoaislarse y perder el contacto con los ciudadanos y la realidad, tanto dentro como fuera del país. Las crisis y debilidades institucionales tienden a reforzarse mutuamente, un dilema que puede considerarse como la “enfermedad argentina”.