

Una interpretación de la crisis argentina

Ludovico Videla*

En este ensayo se recogen algunas reflexiones sobre la crisis argentina. La principal conclusión del artículo es que el proceso argentino es perfectamente comprensible desde el punto de vista técnico-económico y que las cuestiones ideológicas han tenido una influencia más indirecta, a través de las conductas de los administradores gubernamentales. En Argentina no existió una ignorancia insalvable o un condicionamiento externo decisivo; por el contrario, se dilapidó un ciclo muy favorable.

Palabras clave: Argentina, Crisis, Fondo Monetario Internacional (FMI), "Enfermedad holandesa".

This essay contains some reflections about the Argentinian crisis. Its main conclusion is that the Argentinian case is perfectly understandable from a technical-economic point of view. The ideological reasons have had less influence in this process, mainly through the administrators' behaviour. In Argentina there was neither an insuperable ignorance nor a decisive external constraint; on the contrary, a favourable cycle was wasted.

Keywords: Argentina, Crisis, International Monetary Fund (IMF), Dutch Disease.

I. Introducción

El lamentable final del programa de convertibilidad de la Argentina ha provocado nefastos efectos económicos y sociales. Se estima que en los primeros meses de 2002 la caída del valor de los ingresos fue de algo más de un 20% en moneda local y de un 60% en dólares. Además, más del 38% de la población activa sufre problemas de empleo y la mayor parte de las empresas tienen graves desajustes patrimoniales y flujos financieros negativos.

La crisis argentina, en cierto sentido, es tan insólita que ha suscitado un fuerte debate internacional y ha despertado el interés de los académicos y especialistas. No se comprende cómo un país tan dotado pueda sufrir un proceso así de ingrato, que llega al extremo de que

* Ludovico Videla es Profesor Titular Ordinario de Economía de la Universidad Católica Argentina (ludovico_videla@uca.edu.ar).

106 una porción no desdeñable de la población sufre hambre y desnutrición.

Frente a la crisis hay diversas interpretaciones y diagnósticos. Para desbrozar el tema debemos comenzar por responder a un primer debate sobre su causa inmediata y el desenlace reciente, que se sintetiza en dos preguntas concretas, a saber: 1) ¿La crisis es una consecuencia necesaria de los desajustes acumulados durante el período anterior, que abarca los dos últimos gobiernos?, o 2) ¿la crisis es fruto de una formulación inadecuada de la política económica a partir de enero de 2002?

A mi juicio la respuesta es afirmativa para las dos cuestiones. Aunque la torpeza de los administradores de la transición de 2001 a 2002, esto es, la coalición del peronismo bonaerense y de un sector del radicalismo, no tiene parangón histórico, ya que intentó una devaluación con escasas reservas -el Estado en *default*, en medio de un colapso bancario-, la cuestión teóricamente más interesante se relaciona con la primera pregunta.

En efecto, los desajustes acumulados fueron importantes y, en la interpretación de algunos académicos, los problemas responden tanto al alineamiento de la Argentina con el Consenso de Washington y el Fondo Monetario Internacional (FMI), como a la adopción de políticas neoliberales y a gruesos errores en la formulación de la política económica, que terminaron favoreciendo a los servicios y a las finanzas en detrimento de la actividad productiva.

En este breve ensayo, recogemos algunas reflexiones que hemos hecho desde finales de 2002 hasta el presente, con el propósito de interpretar la crisis. Nuestra conclusión es que el proceso argentino es perfectamente entendible desde el punto de vista técnico-económico y que las cuestiones ideológicas, si han influido, lo han hecho indirectamente, a través de las conductas de los administradores gubernamentales. No existió una ignorancia insalvable o un condicionamiento externo decisivo; por el contrario, se dilapidó un ciclo ampliamente favorable.

El problema fue la administración, más aún, nuestra convicción es que la Argentina es un caso de estudio porque manifiesta una permanente incapacidad para dotarse de administradores con criterio.

Éste, tal vez, es el verdadero enigma de la historia económica de los 90 y, quizás, de los últimos cincuenta años.

II. Balance de la convertibilidad en la Argentina

Los cambios económicos de la década de los años 90 se iniciaron en realidad a mediados de 1989, con el traspaso anticipado del Gobierno en medio de un proceso de hiperinflación. Si bien inicialmente la política trató de enfrentar las graves secuelas de la hiperinflación, desde el inicio se fijaron ciertas líneas de acción fundamentales.

Ya al comienzo de la gestión se propuso un programa de privatizaciones bastante ambicioso: la liberación de restricciones a la inversión extranjera y la desregulación de la economía. Pero sólo con la puesta en marcha de la regla de convertibilidad en el primer trimestre del año 1991, el programa logró estructurarse de una forma más completa.

Es necesario entender el éxito inicial de la convertibilidad en el contexto de la historia económica de la Argentina. Durante más de cuarenta años, el país sufrió una persistente inflación que fue horadando las bases de cualquier racionalidad económica y que produjo fenómenos perversos, como el de la persistente fuga de capitales y la destrucción de la moneda. Una regla cambiaria y monetaria predecible, automática y que vedaba el auxilio financiero al Estado permitió el milagro de la estabilización y la desaparición de la inflación.

El supuesto implícito en la convertibilidad, que a la sazón se demostró falso, era que la rigidez cambiaria y monetaria establecería una exigencia de adaptación de los demás sectores, que debían extremar su flexibilidad a riesgo de someter la economía a fuertes tensiones y desajustes. En particular, estas restricciones han sido ampliamente tratadas en los manuales de Macroeconomía y de ellas se han deducido diversos teoremas, en los que quedan claras las condiciones de operación de la política monetaria y fiscal bajo condiciones de tipo de cambio fijo y flotante. En un sistema como el de la convertibilidad, el ciclo debe moderarse con la política fiscal, que es plenamente eficaz, mientras que la política monetaria es totalmente ineficaz.

Es decir, la lógica de la convertibilidad establecía la necesidad de una extrema prudencia fiscal, la constitución de fondos de reserva anticí-

108 clicos bajo nivel de imposición, para poder ajustarlos al ciclo, así como una elevada proporción del gasto volcada a la inversión, de tal forma que pudiese operar como instrumento de freno o aceleración temporal de la economía.

La otra cuestión clave en una economía con un régimen de convertibilidad y grandes transformaciones internas se relaciona con la flexibilidad laboral. El mercado de trabajo debe ser particularmente flexible para admitir la movilidad entre sectores de diferente productividad y para prevenir un marcado ascenso del desempleo.

La administración presupuestaria y la evolución del mercado de trabajo demostraron que ninguna de estas estrategias se llevó a cabo y que, por el contrario, adoptaron un cariz tan opuesto que, finalmente, contribuyó a la desestabilización del programa.

Durante los diez años de vigencia de la convertibilidad, entre marzo de 1991 y diciembre de 2001, el sector público consolidado mantuvo un elevado déficit presupuestario. Podría decirse que los cambios en la economía ocurridos a partir de los años 90 no alcanzaron al sector público. Más aún, que el diseño del sector público que estaba implícito en el derrotero negativo de las décadas anteriores no se modificó sustancialmente.

El gasto público, por ejemplo, creció en un 80%, en valores constantes, a partir de 1991, sin que ello se reflejara en una mejora en la calidad de los servicios estatales ni en la productividad, ni en las obras públicas, que disminuyeron a mínimos históricos. En efecto, el nivel de gasto primario consolidado fue de 48.078 millones de dólares en 1991, creció a 60.783 millones al año siguiente, a 70.511 en 1993 y a 76.012 en 1994. Se estabilizó alrededor de 78.000 millones de dólares en 1995 y 1996, para volver a crecer hasta 81.066 en 1997 y hasta 84.569 en 1998, alcanzando un máximo de 86.543 en 1999, en plena recesión económica. En el mismo período, el PIB creció en un 50%, aproximadamente, por lo que el alza de la proporción del gasto en relación al producto fue cercana a los 20,4 puntos porcentuales.

La financiación de este incremento del gasto fue siempre problemática. El superávit primario en todo el período nunca superó el 1,5% del PBI, mientras que el déficit final siempre creció, hasta descontrolarse claramente en 1999 por la creciente gravitación de los intereses de la deuda. Un análisis cuidadoso del déficit posiblemente

arrojaría valores superiores a los registrados tanto en la metodología presupuestaria habitual como en la del FMI. En efecto, parte de las prácticas fiscales de la primera etapa de la convertibilidad incluyeron la emisión de bonos de la deuda pública, colocados en pago de obligaciones previsionales y de otro tipo, reconocidas con cierta generosidad por el Estado Nacional. El monto final de estas colocaciones fue de 30.000 millones de dólares, con un diseño que establecía un período de gracia para el capital y los intereses, de manera tal que se disimulara su incidencia a corto plazo en el flujo de caja del Estado.

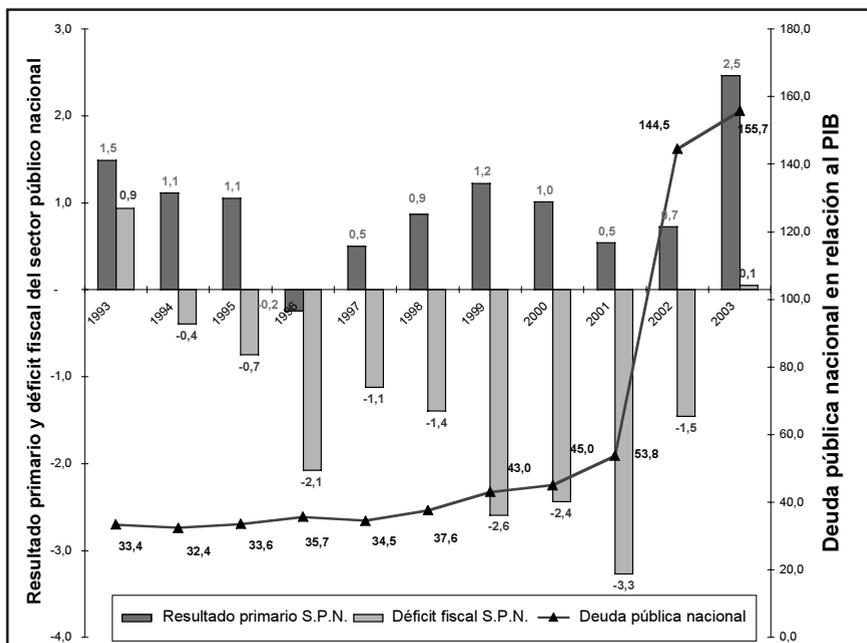
Otra cuestión de gran importancia se relaciona con el sistema de previsión social. La Argentina encaró la transformación del régimen de reparto a otro de capitalización sin prever la adecuada financiación de la transición. Los montos involucrados fueron elevados, alrededor de 3.500 millones de dólares en los años de menores ingresos fiscales; sumadas a lo largo de los últimos años, estas cifras explican en gran medida el déficit fiscal. Lo paradójico es que esta reforma, promulgada por una Ley del Congreso pero sin el convencimiento ni el apoyo real de los políticos, terminó en el peor de los mundos porque las exigencias de financiación del Estado en los años de crisis forzaron las inversiones del sistema hacia la deuda pública. Con el *default*, el nuevo sistema terminó en quiebra, lo que implica que se pagaron los costes casi sin ningún beneficio.

Es conveniente recalcar este ejemplo porque demuestra un cierto estilo de nuestros dirigentes que, a su vez, explica en gran medida la crisis: un proyecto complejo y peligroso, que se aprobó sin convencimiento profundo, se aplicó parcialmente pero con elevados costes y terminó en un completo fracaso.

Si sumamos el efecto del reconocimiento de deudas a los jubilados y pensionistas y el coste financiero de la transformación del sistema, explicamos en gran medida el incremento de la deuda pública en el período de la convertibilidad.

Hay que reconocer que la gestión formal del gasto público en sus aspectos instrumentales mejoró significativamente durante este período. La Ley de Administración Financiera del Estado constituyó un importante avance, que operó sobre la estabilidad de precios y que dio sentido a gran parte de este cambio.

Gráfico 1. Resultados fiscales y endeudamiento público (en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía.

Como decíamos, pese a su importancia, estos avances fueron insuficientes para erradicar la corrupción, evitar el despilfarro y transformar algunos hábitos perversos, como el del uso del gasto del Estado con un criterio “clientelista” y “prebendario”.

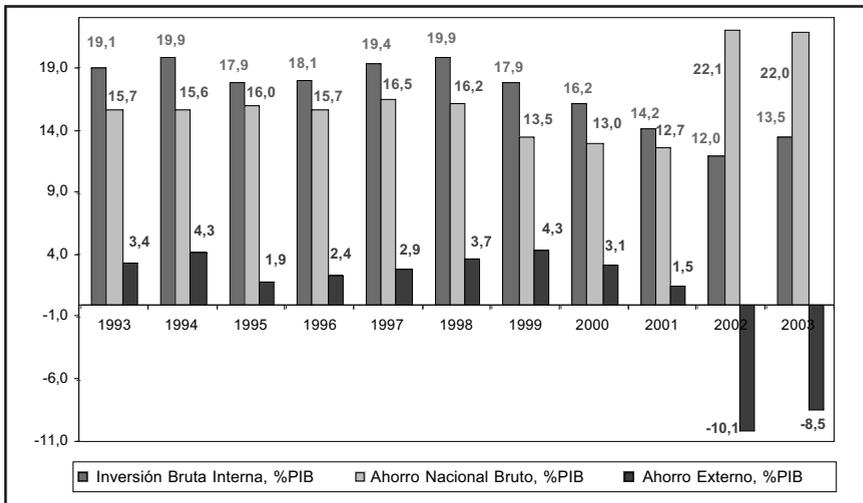
La segunda nota que debemos resumir, relacionada con la evaluación de la convertibilidad, se refiere al tema del ahorro privado. Como decíamos, el sector público tuvo desahorro neto en todo el período e incrementó su endeudamiento significativamente. Pero el sector privado, si bien ahorró un poco más por la estabilidad, lo hizo de una manera muy particular. En efecto, la economía bimonetaria, en la que los ahorros se nominaban en moneda extranjera para protegerlos de la inflación, no cambió significativamente con la estabilidad.

El ahorro interno osciló en torno al 16% del PIB a lo largo de la década y fue complementado con ingentes fondos del exterior, que aumentaron el total hasta algo más del 19% del PIB. El ahorro total siempre fue relativamente bajo, por lo menos si se compara con las

UNA INTERPRETACIÓN DE LA CRISIS ARGENTINA

pretensiones de crecimiento de los dirigentes, que aspiraban a imitar a los modelos asiáticos, aunque sin la disciplina y el esfuerzo correspondientes. La dependencia del ahorro externo fue elevada como proporción del total, algo que podría haber sido manejable si estos fondos se hubieran aplicado de forma cuidadosa para potenciar el crecimiento y las exportaciones. Lamentablemente, los recursos financiaron en buena medida el gasto público corriente y sustituyeron a los procedentes de las privatizaciones cuando se agotaron, ya que éstos también se habían destinado al mismo fin.

Gráfico 2. Argentina: Ahorro interno y externo (1993-2003)
(en porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía.

Con el fin de evitar que el sector privado dejase de tener acceso al crédito se cometieron graves errores técnicos: se permitió la adquisición de recursos a corto plazo nominados en dólares y de créditos al consumo a muy largo plazo a beneficiarios cuyos ingresos estaban atados al peso. Esto creó una falsa monetización y una percepción transitoria de abundancia de recursos de crédito que, finalmente, también desapareció cuando el Estado se abalanzó desesperadamente sobre el sistema financiero para cubrir sus déficits.

Otra cuestión importante está relacionada con la política tributaria y su evolución a lo largo del período de la convertibilidad. Al inicio del

112 programa, la estructura de los impuestos estaba constituida por numerosos gravámenes altamente negativos. El más importante de ellos era el insólito Impuesto sobre las Exportaciones que, en la historia argentina, siempre ha tratado de moderar el impacto de un tipo de cambio elevado sobre el consumo urbano. Aunque este objetivo puede lograrse a corto plazo, termina conspirando contra la expansión de las exportaciones y el crecimiento.

Los países avanzados gravan fundamentalmente las ganancias -empresariales y personales- y el consumo y, complementariamente, algunos productos como los combustibles, el tabaco y el alcohol. También hay tributos regionales sobre la propiedad inmueble, sobre los automóviles y otros muy específicos.

Con la convertibilidad, en la Argentina se avanzó hacia una estructura más racional de los impuestos, pero no se logró una transformación completa. Una de sus causas se relaciona con el Impuesto sobre la Renta Personal. Este tributo rinde poco en la Argentina porque hay un porcentaje muy elevado de informalidad en el mercado de trabajo y la evasión es muy alta. Además, el mínimo no imponible es relativamente elevado, con lo que se transforma en un tributo muy pesado para las personas con ingresos altos y en prácticamente inexistente para el resto de la población activa. La tasa marginal del impuesto para ingresos superiores a 120.000 dólares (40.000 americanos aproximadamente) es del 35%, más el 27% de retención como aportación personal y laboral, con lo que alcanza el 62%. Sólo un 0,6%, aproximadamente, de la población activa paga en este tramo del impuesto.

Para sustituir el gravamen sobre las ganancias en los tramos de bajos ingresos se elevaron las aportaciones patronales, con regocijo de los sindicatos, que privatizaron una parte de ese recurso público. Además, se capturó una porción elevada de los ingresos de los estratos bajos a través del Impuesto sobre el Valor Agregado, ya que el consumo es una proporción muy elevada del salario.

Otro problema que afecta al impuesto sobre las ganancias empresariales es la falta de un control adecuado y las dificultades para establecer razonablemente los precios de transferencia y evitar la evasión por ese medio.

Pero, sin duda, la cuestión fundamental es la falta de correspondencia entre el impuesto y el gasto. Unos servicios públicos cada vez más deteriorados y un control ineficaz son una invitación a la evasión. Por otra parte, la responsabilidad de la recaudación de impuestos está estructurada de manera tal que, en la práctica, sólo recauda la Nación mientras que los gastos se reparten en proporciones parecidas entre la Nación y las provincias, con lo que la responsabilidad fiscal de éstas se diluye.

La otra debilidad de nuestro esquema tributario se relaciona con un sesgo de dependencia muy marcado de la actividad económica. Es decir, existe un peso gravitante de los tributos asociados al consumo, en particular el Impuesto sobre Valor Agregado, que convirtió las fases contractivas del ciclo en algo dramático para el fisco.

III. El final de la historia

En diciembre de 1994 se inició la crisis de la economía mexicana, que incluyó una fuerte devaluación y graves problemas de solvencia en el sistema financiero. El impacto de esta situación sobre la Argentina fue significativo: durante los primeros meses de 1995, la tasa de interés en pesos subió marcadamente y la convertibilidad se puso a prueba. Sin embargo, la crisis se superó y, hacia finales de 1995, la producción renovó su tendencia alcista y la economía argentina se recuperó con fuerza.

Sin embargo, el balance de la crisis demostró la vulnerabilidad del modelo de la convertibilidad a los factores externos de contagio, que podían tener, como se demostró poco tiempo después, resultados devastadores.

En efecto, durante 1996 el precio internacional de los cereales cayó cerca de un 50% y se inició una persistente reevaluación del peso por el fortalecimiento internacional del dólar. Simultáneamente, comenzó a crecer el déficit fiscal por las razones ya explicadas y también subió la relación entre la deuda externa y el PIB.

La insolvencia de Rusia y, en agosto de 1998, los problemas en el sudeste asiático demostraron que la fluidez del mercado de capitales para los emergentes no volvería a ser la misma del pasado.

114 En 1998, era visible que el sector privado sufría fuertes tensiones y que su rentabilidad se había evaporado. La economía comenzó a enfriarse y, hacia finales de ese año, al caer la recaudación, la respuesta del Gobierno fue aumentar los impuestos para tratar de sortear las restricciones financieras, que se le presentaban con toda crudeza. Uno de los impuestos que se crearon -al endeudamiento empresarial- golpeó con intensidad a las empresas con mayores pasivos, a aquellas que estaban en una situación peor.

En 1999, el déficit público superó el 2,6% del PIB, con un resultado primario de sólo el 1,2% del PBI, porcentaje semejante al de 1998. El fuerte incremento del déficit, la recesión y el empeoramiento de indicadores clave, como la relación de la deuda con el PBI o el servicio de la deuda externa sobre las exportaciones, extendieron una sensación de pesimismo sobre la posibilidad de que el estado argentino cumpliera normalmente con sus obligaciones. Esto se manifestó en una fuerte alza del *spread* de la deuda, o “riesgo país”, a partir de 1999.

Ese año hubo elecciones presidenciales, lo que suponía la posibilidad de introducir las rectificaciones necesarias al programa de convertibilidad e incluso de modificarlo sustancialmente. Los dos candidatos principales proponían programas opuestos. El del partido justicialista apoyaba aparentemente un “cambio de modelo” que incluía la posibilidad de una renegociación o suspensión del pago de la deuda. Cuando se publicaron sus declaraciones en ese sentido, el “riesgo país” sufrió un alza importante, desde los 500 puntos básicos hasta casi los 800.

El candidato de la alianza opositora, que finalmente ganó, basó su campaña en reconocer la necesidad de la continuidad del programa de la convertibilidad, pero dándole un enfoque diferente, más igualitario, y eliminando la corrupción. Sin embargo, en ningún caso se explicaron con claridad los elevados costes y la perentoriedad de un ajuste que evitase el colapso del programa.

Como explicábamos anteriormente, después del *default* de Rusia de agosto de 1988, de la devaluación de Brasil de enero de 1999, de la caída de los precios agrícolas que afectaba al 23% de las exportaciones de los productos primarios y al 36% de los alimentos elaborados, y de la apreciación del dólar *vis a vis* con el euro (que arrastraba al peso y gravitaba sobre el 40% de los mercados externos de

Argentina), el dilema estaba planteado: o se devaluaba rompiendo la convertibilidad o se ordenaba un fuerte ajuste.

Para superar las restricciones de financiación pública y lograr alejar el fantasma de la insolvencia, este programa debía incluir necesariamente el ajuste del gasto público, el aumento del ahorro interno y la reducción de la evasión.

Nada de todo esto se hizo, se desperdició la oportunidad que brindó el inicio de una nueva gestión presidencial y la situación se agravó hasta terminar en un colapso bancario y cambiario que produjo la debacle económica de la Argentina.

La crisis argentina no responde, a mi juicio, a la aplicación de una receta ideológica, como la que surgiría de las indicaciones del FMI, sino a la incapacidad de nuestro sistema político para producir las correcciones necesarias en la administración económica cuando las circunstancias cambian y exigen esa adecuación.

Los problemas económicos de la Argentina no fueron el resultado de una excesiva disciplina presupuestaria. Por el contrario, el inadecuado manejo fiscal fue el talón de Aquiles del programa, el gasto público no fue reformulado y las carencias de bienes públicos se agravaron en los años 90. La reforma fiscal se hizo parcialmente y con un mero criterio recaudatorio: la presión tributaria subió y se agudizaron las diferencias entre los sectores que pagaban y los que evadían. Las tasas de interés fluctuaron libremente, pero en un contexto bimonetario muy particular y ajeno a la experiencia mundial. No se tomaron medidas para evitar los movimientos de capital a corto plazo y se adoptó un régimen cambiario inédito para economías de cierta importancia. La liberalización comercial fue tímida, parcial y orientada sobre todo hacia el Mercosur, con lo que quedó fuertemente afectada por la devaluación del real en 1999. Las privatizaciones se hicieron con un criterio de vender a un alto valor un monopolio, maximizando el precio de venta y no la ventaja del consumidor, y con un coste de la tarifa razonable y competitivo. Las desregulaciones fueron limitadas y el respeto a los derechos de propiedad desapareció ante las primeras dificultades, con impuestos retroactivos y otros abusos semejantes.

116 IV. La perspectiva política de la crisis

La insolvencia del Estado argentino ha puesto en el candelero la problemática de la estabilidad de las relaciones financieras en un mundo globalizado y, en particular, el papel del FMI.

Joseph E. Stiglitz, por ejemplo, premio Nobel y conocido crítico de la intervención del Fondo, afirma que: “La experiencia Argentina se lee así, esto es lo que le pasa a los mejores alumnos del FMI. El desastre no se produce por no escuchar al FMI sino precisamente por escucharlo”¹.

Este tipo de acusaciones se ha divulgado y ha favorecido una discusión de diversas cuestiones que mezclan lo ideológico con lo político y lo económico, sobre el trasfondo de problemas reales. El marco del debate no permite, a mi juicio, llegar a esclarecer las cuestiones centrales. Sin pretender agotar el tema, de por sí extenso, podemos resumir el cuadro en cuatro afirmaciones principales sobre lo que está en discusión.

- a. La crisis argentina resulta de la aplicación de las recetas neoliberales expresadas en el llamado Consenso de Washington.
- b. El papel del Fondo Monetario Internacional ha sido ineficaz para atenuar los desajustes financieros internacionales y, con sus recetas erróneas, ha creado las condiciones para gestar la crisis argentina.
- c. La insolvencia del Estado argentino resulta de un ordenamiento financiero, mundial e institucional, inadecuado, que favorece el otorgamiento de créditos soberanos a elevadas tasas, que se tornan impagables.
- d. La convertibilidad monetaria y cambiaria fue un instrumento válido a comienzos de los años 90, pero se volvió en contra de la Argentina por su rigidez y su incapacidad de adaptación a nuevos escenarios internacionales.

En los meses pasados, una abundante literatura ha tratado de explicar los problemas argentinos desde una perspectiva ideológica. Los detractores sostienen que, en los últimos veinticinco años, ha comen-

1. Stiglitz, J. (2002).

zado “a consolidarse una modalidad diferente de acumulación capitalista, en torno a lo que se suele denominar como el Consenso de Washington y la estrategia neoliberal”². Esta literatura relaciona el gobierno militar de 1976 y la estrategia económica como manifestaciones de un mismo fenómeno totalitario. Las privatizaciones, desregulaciones, el régimen de convertibilidad con tipo de cambio fijo y la apertura unilateral de la economía son el fruto “del capitalismo liberal y la primacía de las ideas clásicas y neoclásicas de la economía”³.

Esta versión conspiradora de la historia argentina tiene escasos fundamentos en la realidad. Asignar a los militares de los años 70, que dejaron el poder en 1983, la responsabilidad por los efectos del Consenso de Washington, de 1990, parece demasiado. En el fondo, estas posiciones invalidan implícitamente la posibilidad de que se hagan recomendaciones económicas científicas, es decir apartadas de una determinada ideología. Si bien no se dice explícitamente, se propone limitar el debate a categorías políticas, dejando de lado, como si no existiesen, las restricciones económicas.

Otra aportación valiosa es la de Dani Rodrik, que distingue entre el “neoliberalismo” que puede o debe ser rechazado y el *mainstream economics*, es decir la Economía neoclásica, que recomienda conservar⁴. Para él, los problemas con el Consenso de Washington resultan de su falta de realismo para considerar el contexto local latinoamericano. El Consenso describe bien cómo son las economías avanzadas, pero no cuál es el camino para alcanzar ese nivel de desarrollo.

Según Rodrik, no hay que rechazar las recomendaciones básicas de la Teoría neoclásica, como los derechos de propiedad, reconocer la importancia de los incentivos, los beneficios y costes sociales, así como los principios prudenciales en la administración que, por supuesto, incluyen el dinero y la deuda.

John Williamson fue el mentor del Consenso de Washington y ha escrito recientemente sobre la situación de América Latina. Este experto sostiene que si toda la estrategia neoliberal de los 90 fuese incorrecta, cabría esperar buenos resultados en países como Cuba y

2. Chojo Ortiz, I. y García Delgado, D. (2003), p. 116.

3. Chojo Ortiz, I. y García Delgado, D. (2003), p. 116.

4. Rodrik, D. (2002).

118 Venezuela, que resistieron vigorosamente el neoliberalismo, y malos en Chile y la Argentina, que liberalizaron su economía. Si en 1990 establecemos el ingreso por habitante en 100, en Cuba bajó a 79 y en Venezuela a 97 en el año 2000, mientras que en Chile subió a 147 y en Argentina se llegó a 119 antes de la crisis. Para Williamson, en cambio es más razonable pensar que las reformas liberalizadoras no se llevaron hasta el final, o que su maduración requería más tiempo que el transcurrido en los años 90. Además, sin duda, tuvieron importancia las sucesivas sacudidas externas que afectaron a la región y frenaron el progreso que se estaba logrando.

La cuestión del papel del FMI en relación con la crisis argentina ha motivado una extensa literatura. Entre ella destaca la aportación de Michael Mussa, que fue testigo, como Director del Fondo, de toda la gestación y posterior desenlace de la devaluación de 2002, así como de la inmediata insolvencia del Estado argentino.

Para Mussa, la Argentina era un país con una elevada deuda pública en relación con su restringida capacidad de recaudación. Este endeudamiento era además externo o nominado en dólares, y con una dinámica de evolución ascendente y acelerada respecto a la del PIB. Si, además, agregamos la vulnerabilidad de la economía a las sacudidas externas y a los cambios de sentimiento del mercado financiero, la recomendación obvia era una extrema prudencia fiscal.

Por diversas razones políticas, el Fondo Monetario “falló al no presionar a las autoridades argentinas con el rigor que podía y debía haber aplicado, para que mantuvieran una política fiscal más prudente”⁵.

Con respecto a la globalización financiera, la crítica de Joseph Stiglitz ha tenido una gran divulgación, por el tono polémico de sus afirmaciones y las acusaciones lapidarias sobre las políticas recomendadas por el FMI. En alguna medida, la posición de Stiglitz es una queja elaborada sobre las injusticias de la política y las finanzas globales, así como por la responsabilidad que, por acción u omisión, tienen las grandes potencias y, en particular, Estados Unidos.

5. Mussa, M. (2002), p. 26.

La recomendación de política económica más convencional del Fondo, esto es, controlar el exceso de la demanda global -comúnmente el gasto público- y subir las tasas de interés, fracasó recientemente en Asia pero, a pesar de Stiglitz, no está nada claro que para el caso argentino fuese errónea⁶.

Sin perjuicio de ello, es claro también que el Fondo alentó el Plan de Convertibilidad y retiró su apoyo en septiembre de 2001, en el momento más crítico de la Argentina, cuando la política de la nueva administración estadounidense buscaba dar una señal al mercado financiero internacional, en el sentido de no ayudar a países con políticas no sustentables.

Desdichadamente para la Argentina, su economía se convirtió en un caso de experimentación para estas nuevas ideas, con consecuencias dramáticas para la población.

V. La crisis argentina como caso de manual

Nada más gratificante para un profesor de Economía que explicar la crisis de su país con un sencillo modelo de manual. El modelo al que me refiero es el del *Dutch Disease*, la “enfermedad holandesa”, que explica el retroceso de la producción de los bienes transables por la reevaluación del tipo de cambio, lo que provoca un aumento repentino y exógeno de los recursos de una economía.

La “enfermedad holandesa” se refiere originalmente a la desventaja competitiva que la Revolución Industrial inglesa y sus productos, manufacturados a precios reducidos, produjeron en Holanda. Holanda, que era la potencia europea del momento, tuvo que languidecer durante años para ajustar el nivel salarial interno, muy elevado para las nuevas condiciones externas. Este antecedente se aplica al caso de toda nación que experimenta un gran cambio en su riqueza debido a desplazamientos en el valor de sus recursos naturales, que son propiedad de sus residentes.

Un ejemplo típico de esta circunstancia puede producirse cuando un país descubre en su territorio un gran yacimiento de petróleo o de

6. Basu, K. (2003), pp. 885-899.

120 gas, o cualquier otro recurso natural. Algo semejante puede suceder tras un alza inesperada y significativa de los precios internacionales de cierto recurso natural, que ocasiona un enriquecimiento repentino, dramático -dice Jeffry Sachs- de la riqueza⁷.

El manual de Sachs y Larraín menciona como arquetipos el caso de Holanda en los años sesenta, con el hallazgo de depósitos de gas natural; el de Noruega, con el descubrimiento en la década de los setenta de yacimientos de petróleo en el Mar del Norte; el de los países exportadores de petróleo, con la mejora de sus ingresos a fines de los años setenta y, finalmente, el de Colombia, con la subida de los precios del café en la segunda mitad de los setenta.

Mi comentario sobre estos ejemplos es doble. Por una parte, creo que el origen del concepto de “enfermedad holandesa” es muy anterior al fenómeno de los años sesenta y que la Argentina tiene antecedentes más relevantes para ilustrarlo. Téngase en cuenta que, con la mejora experimentada en los transportes a finales del siglo XIX, este país comenzó a explotar un recurso natural notable, las feraces llanuras pampeanas, que le permitió crecer hasta convertirse en una de las cinco naciones con mayores ingresos por habitante del mundo. El estudio de este período tiene gran interés, aunque supera el modesto objetivo de este artículo; aquí me referiré sólo al periodo que abarca desde los años 90 hasta el presente.

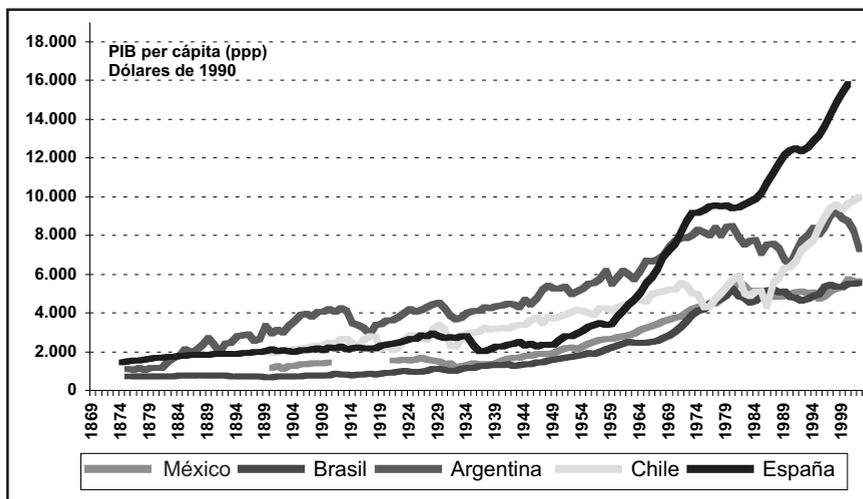
Sin ir tan lejos, en 2003 el alza de los precios de la soja ha generado un recurso adicional excepcional para la Argentina, que afecta en parte al sector público a través de retenciones a la exportación y que reevalúa la moneda, aunque todavía sin efectos graves por el singular punto de partida.

En primer lugar, analizaré el modelo general para, después, aplicarlo a la Argentina. Este modelo, al que Sachs y Larraín denominan TNT, si bien se conoce también como “modelo escandinavo”, es el de producción de bienes transables y no transables⁸.

7. Véase Sachs, J. y Larraín, B.F. (2002), pp. 658-673. Este manual es el que tomamos como referencia para explicar la *Dutch Disease*.

8. Véase Krause, L.B. y Salant, W.S. (1977).

Gráfico 3. 150 años de evolución económica:
España, México, Brasil, Argentina y Chile⁹



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía.

1. CONDICIONES DE OFERTA

Supongamos un país que produce y consume dos bienes transables (T) y no transables (N). Para su producción se utilizan dos factores: capital y trabajo.

Las funciones de producción son las siguientes:

$$(1) Q_t = Q_t(L_t, K_t) \quad (\text{bienes transables}).$$

$$(2) Q_n = Q_n(L_n, K_n) \quad (\text{bienes no transables}).$$

Partimos del supuesto de que el trabajo es un factor homogéneo, que puede usarse libremente en ambos sectores, mientras que el capital es específico de cada área de producción.

Si no hay inmigración y la cantidad de trabajo está dada (L), puede emplearse en el sector T o en el sector N y el trabajo está plenamente ocupado si se cumple la relación

9. El gráfico recoge el ingreso por habitante de España, Argentina, Chile, Brasil y México. Como puede verse, demuestra el retroceso y la singularidad de la Argentina mientras que Chile, en el mismo continente y en el mismo período, fue capaz de sortear los desequilibrios y contagios del mercado internacional.

122

$$(3) L = L_t + L_n.$$

La estructura de producción viene definida por la relación de los precios de los bienes transables (P_t) con respecto a los bienes no transables (P_n). Cuando P_t/P_n es elevado, los precios relativos favorecen a los transables y las empresas eligen producir principalmente bienes transables. Si P_t/P_n es bajo la estructura de producción cambia.

El valor del PIB total de la economía se puede expresar en términos de los bienes no transables:

$$(4) Q = Q_n + (P_t/P_n) Q_t.$$

El tipo de cambio real también puede expresarse como la relación entre los precios de los bienes transables y los de los no transables:

$$(5) R = P_t/P_n^{10}.$$

2. CONDICIONES DE DEMANDA

En este modelo, la demanda comprende el consumo público y el privado en un único agregado. También se supone, en una primera aproximación, que las familias consumen bienes transables y no transables en proporciones fijas, sin consideración de sus precios relativos. El gasto agregado es entonces:

$$(6) A = P_t C_t + P_n C_n.$$

Con estas restricciones, el gasto puede representarse con una línea que parte del origen y cuya pendiente está definida por la relación de consumo de los bienes que, como dijimos al principio, es fija. A medida que nos alejamos del origen, los puntos indican un mayor nivel de gasto.

3. EQUILIBRIO DE MERCADO EN EL MODELO TNT

La hipótesis central del modelo TNT es que, como los bienes transables (N) no pueden ni exportarse ni importarse, su consumo debe ser igual a su producción interna. Por el contrario, los bienes transables (T) pueden importarse o exportarse y, por tanto, su consumo interno puede diferir de su producción interna.

10. El tipo de cambio real puede medirse de diversas formas alternativas que, por ejemplo, comparen cestas de bienes homogéneos en diferentes países. La variante adoptada en este modelo es una simplificación útil.

Esto se expresa en las siguientes relaciones

$$(7) Q_n = C_n.$$

$$(8) BC = Q_t - C_t = X_t - IM_t.$$

La balanza comercial (BC) es igual al exceso de producción de los bienes transables respecto a su consumo o, alternativamente, al exceso de las exportaciones de transables (X_t) respecto a las importaciones (IM_t).

Definamos ahora el equilibrio. En un nivel de absorción de demanda, situado exactamente sobre la frontera de posibilidades de producción, la balanza comercial está en equilibrio y la producción de bienes transables es igual a su consumo. Si está por debajo de la frontera de posibilidades, la absorción de bienes no transables y transables permite un exceso de producción de transables, que se exporta y genera un superávit. Por el contrario, si la absorción se define en un punto de la línea de demanda situado por encima de la frontera de posibilidades de producción, el aumento de la demanda de bienes no transables debe tenerse en cuenta, porque se transfieren recursos del sector de transables al de no transables. Paradójicamente, la producción decae y su oferta es sustituida por productos importados.

Si esta situación se mantiene en el tiempo, “la deuda neta del país se va acumulando en el tiempo a medida que las empresas, las familias y el gobierno, en forma agregada, toman préstamos del resto del mundo. Pero la restricción presupuestaria intertemporal del país dictamina que la situación debe cambiar. En algún punto, la economía tendrá que retornar a un superávit comercial, de modo que los residentes internos puedan pagar las deudas internacionales que han acumulado”¹¹.

El ajuste de una economía deficitaria que no puede seguir financiando su desequilibrio requiere tres cosas: a) una caída en el consumo respecto al ingreso, es decir un fuerte aumento del ahorro; b) una depreciación del tipo de cambio real, lo que implica en este modelo un aumento de la relación P_t/P_n y c) un desplazamiento de la producción de bienes no transables hacia la de transables.

11. Sachs, J. y Larraín, B.F. (2002), p. 646.

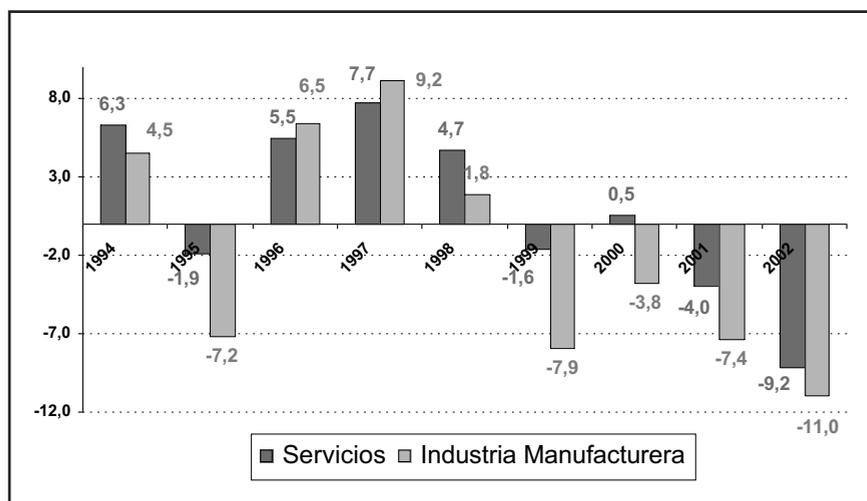
124 VI. La *Dutch Disease* en la Argentina

La “enfermedad holandesa” se produjo en la Argentina por tres efectos favorables que fueron mal aprovechados. Evidentemente, que se considere una enfermedad como un hecho favorable no deja de ser una curiosidad. La causa es que sus efectos económicos son muy difíciles de manejar.

En la Argentina surgió un nuevo recurso inesperado procedente de la venta de los activos y concesiones de servicios públicos. Las adjudicaciones no se diseñaron para favorecer la posición del consumidor sino para maximizar los recursos del fisco, otorgándoles tarifas elevadas, monopolios y otras condiciones contractuales que aseguraban un alto valor actual a la concesión. Por este mecanismo se lograron ingresos superiores a los 24.000 millones de dólares, equiparables al 25,2% del PIB de 2002.

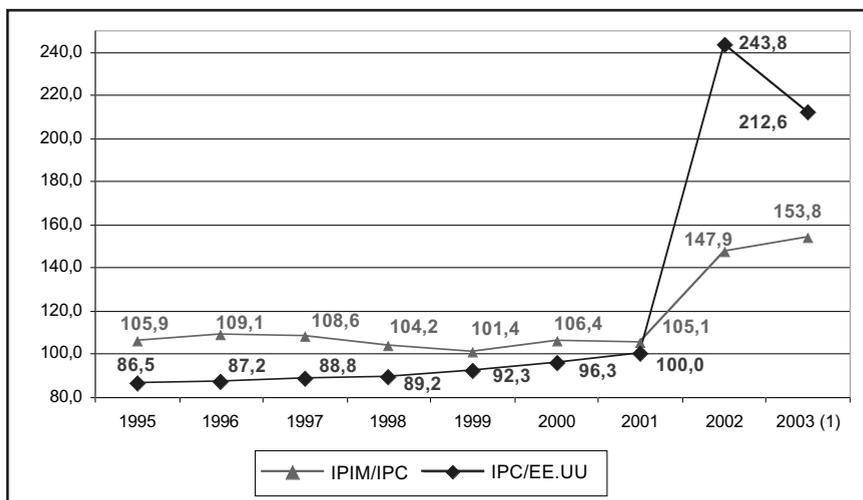
En segundo término, aumentó notablemente el consumo del Gobierno, lo que produjo inicialmente una expansión de la fabricación de bienes transables y no transables y, posteriormente, sólo la de los no transables, con la caída de los transables.

Gráfico 4. Industria manufacturera y sectores productores de servicios.
Variación porcentual anual



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía.

Gráfico 5. Tipo de cambio real
(Precios mayoristas industriales en relación a los precios al consumidor y
paridad del poder adquisitivo con el dólar estadounidense; precios al
consumidor, base 2001=100)



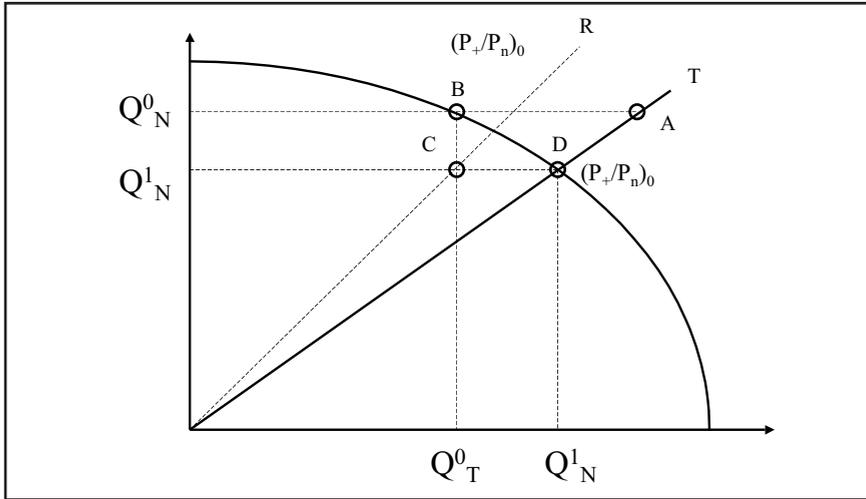
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía.

Cuando se agotaron los recursos de capital por las privatizaciones, la recaudación dejó de crecer y los créditos comenzaron a escasear por el mayor riesgo que implicaba la elevada relación deuda/PBI, y la economía colapsó.

¿Es aplicable entonces el modelo del *Dutch Disease* a la Argentina? En este sentido, Sachs y Larraín afirman: “observemos también que es probable que una expansión fiscal interna tenga los mismos efectos sobre la producción que un ‘boom’ de recursos. Un mayor gasto fiscal que no se compensa con una declinación en el gasto privado, puede llevar a un desplazamiento global en la demanda hacia los bienes no transables (...). En la historia ha habido episodios de populismo económico o de fuertes incrementos en los gastos militares, los cuales también ofrecen vívidos ejemplos de que grandes incrementos en el gasto fiscal pueden dar lugar a fuertes contracciones en la producción del sector de bienes transables”¹².

12. Sachs, J. y Larraín, B.F. (2002), p. 664.

Gráfico 6. Argentina (1991-2001)¹³



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Economía.

La predicción que este modelo hace es que un aumento inesperado de los recursos financia aumentos del consumo corriente de bienes transables y no transables y estimula la producción de los segundos a costa de los primeros. El tipo de cambio real baja y produce un déficit importante en la balanza comercial. De no mediar un cambio en la situación, cuando la financiación del déficit se restringe por el crecimiento de la relación de endeudamiento, se requiere un ajuste que reduzca el consumo, que cambie la relación de precios a favor de los bienes transables y que permita el aumento de su producción.

13. Inicialmente el consumo está en (D) sobre la línea (OT).

El nuevo recurso traslada el gasto hasta A, con un déficit de la balanza comercial igual a AB.

El ajuste ideal es una reducción del consumo a (C), que lleva la producción de transables a Q^1_T , donde el superávit comercial es CD.

El tipo de cambio real sube a $(P_t/P_n)_1$ desde $(P_t/P_n)_0$ y la línea de gasto gira hasta (OR).

Es posible que el proceso de ajuste económico permanezca un tiempo por debajo de la frontera de producción por las rigideces que dificultan nuevamente una travesía suave desde (A) hasta (D).

VII. Conclusión

Si se acepta nuestro diagnóstico, nos enfrentáramos a la curiosa circunstancia de que un evento favorable termina provocando un desastre. ¿Por qué la respuesta ante la transitoria abundancia no fue la austeridad y el cuidadoso manejo de los recursos? Como atenuante diremos que puede considerarse como una incapacidad compartida, algo de lo que pocos países son capaces de sacar provecho, sorteando las dificultades que la abundancia ofrece.

Nuestra hipótesis es que, en el caso argentino, la respuesta se vincula a su debilidad institucional. ¿Cómo se explican entonces la inflexibilidad y la falta de adaptación de la política económica?

La democracia argentina sufre graves problemas que desvirtúan su esencia y le dan una cierta impronta totalitaria. Formalmente, las autoridades se renuevan en comicios libres y según un orden señalado de manera institucional, pero el grado de representación real de la voluntad del pueblo es limitado. ¿Cómo se explica que en 1999 se votase mayoritariamente a favor de la continuidad de la política económica, y no se lograra el consenso para adoptar los medios que permitieran lograr ese objetivo?

Otro aspecto fundamental es la rotación en los cargos públicos. Este principio se desvirtúa por el caudillismo, que impone figuras perennes en el ritual de la democracia argentina. Los candidatos rotan en sus cargos, pero son siempre los mismos. El sistema es blindado y hermético y no admite ninguna renovación profunda.

La división de poderes tiene hasta cierto grado un carácter formal: en el Congreso se aprueban las Leyes sin convicción, por disciplina de partido, y se limita la independencia de los jueces de la Corte para justificar cualquier abuso del ejecutivo. Con ello, la división de poderes se desvanece. Téngase en cuenta que desde 1920 casi todos los presidentes argentinos han modificado la composición de la Corte. El control de los actos públicos se entiende más como una justificación para la creación de organismos burocráticos que como la búsqueda de una verdadera transparencia.

Finalmente, el gasto social en particular y el gasto público en general se administran con un criterio clientelista que favorece a los seguidores políticos y domestica el electorado. Por ello, el centro de la acción política se entiende como una distribución de favores con

128 recursos públicos. En este marco, no tiene sentido entonces buscar a la persona más competente para un cargo. En definitiva, la motivación del bien común está muy debilitada en el sistema político argentino, lo que lo incapacita gravemente para una sana administración económica.

Bibliografía

Basu, Kaushik (2003), "Globalization and the Politics of International Finance: The Stiglitz Verdict", *Journal of Economic Literature*, vol. XLI, pp. 885-899.

Choyo Ortiz, Ignacio y García Delgado, Daniel (2003), "La ilusión del desarrollo, crisis y alternativas", *Ensayos*, agosto.

Krause, Lawrence B. y Solant, Walter S. (1977), *Worldwide Inflation: Theory and Recent Experience*, Brookings Institution, Washington.

Mussa, Michael (2002), *Argentina y el FMI, del triunfo a la tragedia*, Planeta, Buenos Aires.

Rodrik, Dani (2002), "¿After Neoliberalism What?", conferencia pronunciada en Washington, DC, 23 de mayo.

Sachs, Jeffrey y Larraín, B. Felipe (2002), *Macroeconomía en la economía global*, Prentice Hall, Buenos Aires.

Stiglitz, Joseph (2003), *Los felices noventa*, Taurus, Buenos Aires.

Williamson, John (2001), "A Contemporary Policy Agenda for Latin America", mimeo.