

Democratización, reformas y estrategias de desarrollo

Ideas, políticas, resultados (1)

Dora Orlansky con Leonardo Grottola y Mora Kantor

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Abstract

El balance de la reciente “semi-década perdida 1998-2003” dio resultados decepcionantes y produjo un estado de "fatiga de la reforma" (Birsdall y de la Torre). Las reformas estructurales en América Latina (liberalización, desregulación y privatización) han sido asociadas al deterioro económico y social; su rechazo es creciente, en las capas medias, sobre todo, y en los países donde las privatizaciones estuvieron vinculadas a situaciones de corrupción.

Han surgido diversas agendas de reforma estatal desplegadas en respuesta –complemento o crítica-- al Consenso de Washington. Así, se fueron sucediendo las “Reformas de Segunda Generación”, la “Controversia de Washington”, la visión desde CEPAL, el Foro Social de Porto Alegre 2002, entre otras.

Dado que en poco más de una década se revirtió la visión inicialmente triunfalista de la re-estructuración del sector público llevada a cabo en Argentina a partir de 1989, el trabajo se centrará en las estrategias de desarrollo económico y social que subyacen en las diferentes agendas de reforma.

Introducción

Luego de la crisis hiperinflacionaria de 1989, Argentina inició un proceso de reforma del estado sin precedentes, que transformó de manera radical el rol del estado en la economía y en la promoción del desarrollo. La reforma implicó el abandono definitivo de la estrategia de desarrollo por “sustitución de importaciones”. Los contenidos de la reforma concordaban con la ideología por entonces prevaleciente en economía –“saber convencional”, “ortodoxia”- apoyada por los organismos internacionales de crédito, a saber, el FMI y el Banco Mundial, resumida en el decálogo que Williamson (1993) denominara Consenso de Washington.

¹ Este trabajo fue realizado en el marco del Subsidio UBACYT S062 “Agendas de reforma estatal y estrategias de desarrollo. Ideas, políticas y experiencias”, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA)

Aunque la discusión política no lo refleje adecuadamente, referirse a la agenda de reformas seguida por Argentina como estrictamente ceñida a la ideología del “Consenso de Washington” no deja de ser controvertido. Se ha señalado correctamente que Argentina nunca logró una disciplina fiscal robusta a lo largo de la década y que el régimen cambiario adoptado con la Ley de Convertibilidad era extremadamente rígido, mientras que Williamson (1993) era partidario de los tipos de cambio flexibles y la disciplina fiscal. Debe reconocerse además que el conjunto de políticas preconizado por Williamson incluía algunas metas con las que nadie estaría en desacuerdo: baja inflación y disciplina fiscal, por ejemplo.

Sin embargo, el proceso de reformas encarado por Argentina es, sin dudas, un ejemplo de la (casi) total implementación de las políticas del Consenso de Washington, no sólo porque lo dijieran los organismos de crédito cuando parecía ser una experiencia exitosa, sino también porque los que resultaron ser los elementos centrales del paquete, resumidos en la trilogía: estabilizar-privatizar-liberalizar (Rodrik 2006), fueron aplicados de manera extrema.

Argentina en los noventa: el comportamiento de los indicadores de desarrollo

La crisis de 2001 y el nuevo fracaso del país en el logro del crecimiento sostenido -esta vez después de un proceso de reformas que supuestamente había eliminado las barreras para el crecimiento, generadas durante la era proteccionista de “sustitución de importaciones”-agudizaron las dudas respecto de la plausibilidad de las reformas, que resultaron incapaces de liberar las fuerzas del desarrollo. La reforma pro–mercado, objetada desde diferentes perspectivas antes de la crisis de 2001, devino mucho más vulnerable después de una crisis económica de proporciones, en un país previamente citado como ejemplo de su éxito.

Stiglitz y Rodrik concuerdan al plantear que en América Latina la reforma pro – mercado fue incapaz de generar crecimiento y contribuyó al aumento de la inequidad y la pobreza. Además, durante la etapa de “sustitución de

importaciones” el crecimiento fue casi dos veces más rápido que el experimentado en la etapa de reformas y se tendió a la convergencia con los países desarrollados (la divergencia comenzó a registrarse a partir de 1980). El argumento que sostiene que las reformas requerían tiempo para ser exitosas es rebatido por Stiglitz al plantear que los resultados fueron incluso peores en la segunda mitad de los noventa, lo que llevara a la CEPAL a denominar al período 1997-2002 la “semi – década perdida” (Rodrik 2004b: 1-2 y 2004c: 3, Stiglitz 2003: 8-10).

Durante el período inicial de reformas (de 1989 a 1993 aproximadamente) casi todos los indicadores de desarrollo² tienen un desempeño positivo. El PBI se recuperó de una caída del 6,2 % en 1989, durante el pico de la crisis hiperinflacionaria y creció un 28 % en el período 1990-1994. La tasa de desempleo, con un desempeño muy pobre durante toda la década, experimentó una muy pequeña reducción desde 8,6 % en 1990 a 6,9 % en 1992. La pobreza experimentó una marcada reducción en los tempranos noventa. Partiendo del 42,5 % en 1990, bajó al 16,1 % en 1994. En términos de distribución del ingreso, se recurre a dos indicadores: la brecha en la distribución del ingreso (cociente entre el ingreso promedio de los deciles superior e inferior) y el coeficiente GINI. Ambos indicadores tienen un desempeño similar durante el período 1989-2002. En ambos casos hay una disminución inicial de la inequidad en los primeros años de la década (desde 1989 hasta 1992, aproximadamente), luego revertida.

Continuando con el análisis de la evolución de los indicadores, hay un segundo período que va de 1993 a 2002. Al examinar la evolución del PBI durante este período, detectamos dos etapas. La primera es de crecimiento renovado después de la recesión de 1995, inducida por la crisis del Tequila. Esta etapa termina en 1998, el último año de crecimiento moderado (3,9 %) antes de la depresión de 1999-2002, que implicara una caída del PBI de casi el 20 % y

² PBI (Fuente: INDEC y CEPAL), Tasa de desempleo, Población por debajo de la línea de pobreza, Brecha de distribución del ingreso (Fuente: INDEC, aglomerado Gran Buenos Aires) y Coeficiente GINI (Fuente: Período 1989-2000: Gasparini, Marchionni, Escudero (2000: 12), Período: 2001-2005: información del SIEMPRO, aglomerado Gran Buenos Aires)

terminara en una de las peores crisis económicas y políticas de la historia argentina.

Los otros indicadores considerados tienen un comportamiento negativo en este segundo período. A partir de 1993, la tasa de desempleo adquiere una tendencia creciente. A pesar de que se registraron algunos ascensos y descensos durante los noventa, el desempleo se mantuvo en niveles de dos dígitos, nunca antes vistos en el país. La tasa de desempleo subió desde 9,9 % en 1993 a 21,5% en 2002. Después de alcanzar el 18,5 % en 1995, durante la crisis del Tequila, la tasa de desempleo bajó lentamente hasta el 13, 2 % en 1998 (una cifra de todas maneras elevada en términos históricos y comparativos) para subir nuevamente durante la recesión, hasta su marca más alta en 2002. Sólo al momento de escribirse este artículo, en 2006, el desempleo ha bajado a un todavía elevado 10,4 %³, luego de una caída continua desde la cifra pico de 21,5 %, alcanzada durante la crisis de 2001-2002. La pobreza aumentó de manera constante desde 1994 (16,1 %) en adelante hasta alcanzar el 32,7% en 2001. Dicha tendencia creciente se agudizó como producto de la crisis: en 2003 se llegó al nivel record de 51, 7 % de la población por debajo de la línea de pobreza. Ambos indicadores de distribución del ingreso muestran un empeoramiento de la situación a lo largo del período. La brecha en la distribución del ingreso se amplió. Llegó a 21,2 en 1995 y desde entonces fluctuó entre valores de 20 y 25 en 1995-2000, subiendo marcadamente durante la crisis (la brecha fue de 38 en 2002). El coeficiente GINI comenzó a deteriorarse en 1992. La cifra de ese año ya fue elevada en términos de los antecedentes históricos de Argentina: 0,418. En el transcurso de tres años, sufrió un aumento abrupto: el GINI fue de 0,461 en 1995. El coeficiente se mantuvo casi constante por un par de años, para aumentar nuevamente, alcanzando valores cercanos a 0,480 durante 2000-2002. La cifra de 0,523⁴, correspondiente al 2º semestre de 2003 para el aglomerado Gran Buenos Aires, ilustra sobre la magnitud de los efectos

³ Información correspondiente al segundo trimestre de 2006. Este valor corresponde a la medición habitualmente difundida por el INDEC que considera como ocupados a los beneficiarios de Planes Jefas y Jefes de Hogar. Según el propio INDEC, si se considerara a los beneficiarios como desocupados, la cifra ascendería a 12,8%.

⁴ Esta cifra corresponde a la EPH continua (INDEC) introducida por el INDEC en 2003 luego de algunos cambios metodológicos.

devastadores de la crisis en un país que históricamente contara con una distribución de ingresos igualitaria (no debería olvidarse que el coeficiente GINI para el aglomerado GBA era de 0,322 en 1974⁵, una cifra comparable a las de los países desarrollados).

Argentina en los 90: el fracaso de la estrategia de desarrollo basada en la reforma. Algunas explicaciones posibles

El análisis de la evolución de las variables de desarrollo durante el período 1989-2002, efectuado en el apartado anterior, echa luz sobre algunas de las características del crecimiento económico registrado en el período que va desde el inicio de las reformas hasta la crisis: resultó inestable y no sostenido, estuvo acompañado por altas tasas de desempleo y fue incapaz de reducir la pobreza y la desigualdad.

Stiglitz (2003: 16-19) sugiere algunas razones que explicarían la evolución del crecimiento en América Latina durante el período de reformas, que a nuestro criterio resultan especialmente adecuadas para comprender el desempeño del PBI argentino durante esa etapa: 1) Un proceso de “puesta al día”, común en aquellos países que se recuperan de una recesión (el crecimiento del PBI en Argentina fue de – 3% durante 1981-1990 y la economía profundizó su recesión en 1989, como producto de la crisis hiperinflacionaria) 2) La enorme entrada de capitales (en su mayoría de corto plazo) que contribuyera a financiar un auge en el consumo (consumo reprimido o postergado durante la hiperinflación), con el consecuente impacto de un endeudamiento externo no orientado a inversión. El ingreso de grandes sumas de capital se debió en parte (especialmente en Argentina) al proceso de privatizaciones masivas llevado a cabo durante la era de las reformas; 3) Una contabilidad nacional inadecuada sobrestimó el crecimiento y contribuyó a generar una falsa impresión de éxito en el período inicial de la reforma. El *Ingreso Nacional Neto* hubiera reflejado de manera más exacta la situación real que el sistema de contabilidad habitualmente utilizado, basado en el PBI. Se debería haber tomado en cuenta

⁵ Gasparini, Marchionni, Escudero (2000: 12)

al Ingreso Nacional Neto dado que registra la pérdida que trae aparejada para el patrimonio de un país la venta de activos estatales a inversores extranjeros. Dada la magnitud del proceso de privatizaciones en Argentina, la suma involucrada en este rubro no resulta despreciable.

La reducción inicial de la pobreza, acompañada por una mejora en los indicadores de distribución del ingreso, es casi totalmente atribuible a los efectos positivos de la caída dramática de la inflación, que tuviera lugar como consecuencia del efecto de anclaje que produjo la Ley de Convertibilidad aprobada en 1991. Una vez que las distorsiones provocadas por la inflación fueran removidas (la inflación fue muy baja desde 1994 e incluso hubo una leve deflación durante la recesión), los indicadores de pobreza y distribución del ingreso comenzaron a empeorar, sin que el crecimiento económico registrado en el período fuera capaz de evitarlo.

El régimen de convertibilidad, al resultar un mecanismo eficiente para detener la inflación, ganó legitimidad ante el conjunto de la sociedad. No sólo la hiperinflación sino también episodios previos de alta inflación durante los setenta y ochenta lo explican. Es preciso tener en cuenta el alto grado de legitimidad de la convertibilidad para entender la crisis de 2001. Éste contribuyó a la prolongación de la vigencia del régimen, pese a sus inconsistencias, lo que provocó que, con el transcurso del tiempo, una salida ordenada deviniera imposible.

Argentina después de la crisis

El *enfoque de diagnóstico* elaborado por Hausman, Rodrik y Velasco (2005)⁶ es apropiado para contribuir a una explicación de las causas de la crisis de

⁶ Hausman, Rodrik y Velasco (2005) “elaboran un marco para el *diagnóstico del crecimiento* –es decir, una estrategia para determinar las prioridades de políticas. La estrategia apunta a identificar las limitaciones más poderosas (“*binding constraints*”) sobre la actividad económica...”. Identificar las limitaciones más poderosas (qué aspecto del marco institucional de un país causa el bajo crecimiento) permite diseñar *estrategias de crecimiento* apropiadas para la situación del país (Hausman, Rodrik and Velasco 2005: 1-2, traducción de los autores). Los autores recurren a los ejemplos de Brasil, El Salvador y República Dominicana en tanto que estudios de caso examinados desde una perspectiva de *diagnóstico del crecimiento*. Sin embargo, nuestro análisis del caso argentino consiste en un estudio (*post*

2001 y la evolución experimentada por la economía argentina en la etapa post-crisis. Nuestro objetivo consiste en hacer uso de algunos desarrollos conceptuales ideados por Rodrik: a) las “limitaciones más poderosas” (“*binding constraints*”, en el texto en inglés), en tanto que obstáculos que deben ser removidos para que una economía crezca; b) la distinción de dos etapas, la primera, en la cual el crecimiento se inicia sin estar precedido por grandes cambios institucionales y la segunda, en la cual el crecimiento y el cambio institucional se realimentan, permitiendo que tengan lugar profundas transformaciones institucionales (Rodrik, 2004a: 10 y 11, Rodrik 2004c: 12 y Rodrik 2006: 17).

La crisis de 2001-2002 implicó el abandono de la convertibilidad, la devaluación de la moneda y la adopción de un nuevo régimen cambiario, que puede ser clasificado como de flotación “sucia”. Desde el segundo trimestre de 2002 el ciclo económico se revirtió, el PBI ha crecido a una tasa anual promedio del 9 % desde 2003 en adelante, no sólo alcanzando sino superando en 2005 al PBI de 1998, la marca más alta antes de la recesión⁷.

La recuperación argentina plantea los siguientes interrogantes respecto de las causas de esta “aceleración del crecimiento”⁸: ¿Es sólo un proceso de “puesta al día” (aquél que los países generalmente experimentan después de una recesión)? ¿Es simplemente la consecuencia natural de un contexto

factum) de cambios institucionales producto de la crisis, no en la elaboración racional de un diagnóstico previo.

⁷ El producto *per capita* en 2005 fue apenas inferior al de 1998. Sin embargo, se puede dar por sentado que la cifra correspondiente a 1998 habrá sido superada al final de 2006. Teniendo en cuenta que el promedio de los pronósticos de crecimiento para 2006 incluidos en el Relevamiento de Expectativas Macroeconómicas (R.E.M. elaborado por el Banco Central de la República Argentina, ver, www.bcra.gov.ar/indicadores/ie000100.asp) es de 7,7 %, estamos en condiciones de presumir que el crecimiento del PBI en 2006 se aproximará a esa cifra. Si el crecimiento del PBI en 2006 fuera del 7,7 %, el PBI *per capita* en 2006 sería de **\$8.424**, a precios de 1993, contra un PBI *per capita* de **\$8.000** en 1998.

⁸ Hacemos un uso liberal de este concepto. Rodrik, Hausmann y Pritchett (2005) lo definen como un “aumento del crecimiento (crecimiento per-capita de 2 puntos porcentuales o más) (...) que se sostenga por lo menos ocho años y con una tasa de crecimiento post-aceleración de al menos 3.5 por ciento al año. Además, para descartar casos de mera recuperación se requiere que el producto post-aceleración supere al pico de ingreso previo al episodio de aceleración.” (traducción de los autores). Dado que la recuperación se iniciara en 2002 y que 2006 será presumiblemente otro año de crecimiento elevado, el proceso tiene casi 5 años, no 8, como piden los autores. El caso argentino cumple con los otros dos requisitos de una aceleración del crecimiento, por lo que lo consideramos un caso aproximado. La experiencia argentina de post crisis puede ser clasificada sin dudas como un “episodio de crecimiento rápido” (Rodrik, Hausmann y Pritchett 2005, traducción de los autores).

internacional favorable, con precios elevados para las commodities argentinas y bajas tasas de interés internacional? ¿O acaso la remoción de la limitación más poderosa ha tenido algo que ver? ¿De ser así, cuál era esa limitación?

El factor “puesta al día” no puede ser descartado como parte de la explicación debido a la magnitud del colapso de 2001. Sin embargo, el hecho de que el “producto supere al pico de ingreso previo al episodio de aceleración.” (Rodrik, Hausmann y Pritchett 2005: 2, ver nota al pie n^o 7) nos lleva a desestimar la hipótesis de una mera recuperación.

A los efectos de examinar la segunda proposición, que enfatiza la influencia del contexto internacional, observamos la evolución de los precios de los principales commodities que exporta Argentina, a lo largo de los noventa y durante el período post – crisis⁹. Se detecta una correlación positiva entre el ciclo económico argentino y la cotización de los commodities agropecuarios, a lo largo del período examinado. Los commodities agropecuarios, con precios actualmente favorables (experimentaron un mejoramiento significativo en su cotización desde 2001), gozaron de elevadas cotizaciones también al inicio de la década del noventa.

La cotización del petróleo se comporta de manera diferente, experimenta leves fluctuaciones entre los 15-20 U\$\$ por barril durante los noventa, alcanzando su precio más bajo en 1998 (13,1 U\$\$ por barril) para luego iniciar una tendencia marcadamente ascendente que llevó a una cotización nunca antes registrada de 53 U\$\$ por barril en 2005¹⁰. El incremento de la participación del petróleo entre las exportaciones argentinas en los últimos años y los beneficios derivados de precios crecientemente exorbitantes desde 2002 constituyen una nueva realidad susceptible de ser considerada como una contribución excepcional al crecimiento que se registra hoy en día.

⁹ Fuente: Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía) en base a información del IMF, ver <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>

¹⁰ Idem anterior

Si aceptáramos que la actual aceleración del crecimiento se debe sólo a una cotización favorable de las commodities agropecuarias, entonces deberíamos atribuir el crecimiento de los primeros años de la década del noventa a la misma causa. Por lo tanto, si se adoptara ese enfoque “determinista”, las fluctuaciones del PBI de Argentina se deberían exclusivamente a la variación en la cotización de las commodities, sin que se reconozca el impacto de otros factores. En consecuencia, el precio de las commodities es influyente pero no determinante¹¹.

La tasa de interés internacional (la de los Fondos Federales de la Reserva Federal de los EEUU) experimentó una tendencia decreciente desde mediados de 2001, que se agudizara en septiembre de ese año y llevara a una tasa del 1 % desde junio de 2003 hasta mayo de 2004. No obstante, dicha tendencia se revirtió: la tasa de interés de los Fondos Federales de los Estados Unidos de América en agosto de 2006 era de 5,25 %, sin que el crecimiento de la economía argentina se hubiera detenido¹². Una tasa de interés internacional tan baja debe haber tenido alguna influencia en la chispa inicial del crecimiento pero no representa tampoco un determinante.

Pese a que el proceso de “puesta al día” post – recesión y el contexto internacional favorable descriptos no deberían ser soslayados, siendo, de hecho, algunas de las causas del crecimiento actual, el marco institucional del país no puede ser dejado de lado a la hora de intentar esbozar una explicación. Por lo tanto, pasamos a considerar la aplicación del “enfoque de diagnóstico” al caso argentino y, en consecuencia, a intentar determinar cuál era la “limitación más poderosa” que operaba como obstáculo para el crecimiento. El mismo Rodrik sugiere incidentalmente la respuesta: “La convertibilidad argentina, que quitara a la política monetaria de las manos del gobierno, funcionó bien cuando la limitación más poderosa era la falta de credibilidad...” respecto de la promesa gubernamental de no recurrir al impuesto inflacionario “...pero llevó a

¹¹ En realidad, la creciente demanda externa de commodities explica más acabadamente que la evolución de los precios internacionales la actual posición comercial favorable de Argentina. Sin embargo, es importante señalar que este inesperado desempeño sólo ha sido posible por las innovaciones tecnológicas introducidas por el sector (privado) agrícola en los noventa.

¹² Fuente: Ministerio de Economía de la Nación, en base a información de la Reserva Federal de los EUA, ver <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>

resultados desastrosos cuando una moneda sobrevaluada se convirtiera en la limitación más poderosa” (Rodrik 2006: 7, traducción de los autores).

El análisis del comportamiento de precios relativos entre bienes y servicios (en tanto que indicadores de los precios relativos entre transables y no transables), tipos de cambio reales (EEUU, Brasil, Euro-zona), exportaciones, importaciones y cuenta corriente, sugiere que la convertibilidad condujo a una fuerte apreciación del tipo de cambio real, sólo aliviada temporalmente en el caso de Brasil durante la vigencia del Plan Real, antes de la devaluación de 1999; un estructura de precios relativos que favorecía a los servicios por sobre los bienes (no-transables por sobre los transables), lo que ciertamente no constituye el incentivo apropiado para una estrategia de crecimiento liderado por las exportaciones. En consecuencia, Argentina experimentó un continuo aumento de las importaciones, correlacionado positivamente con el ciclo económico y por lo tanto sólo revertido en períodos recesivos, que no fue acompañado por un incremento de las exportaciones de la magnitud requerida, lo que llevó a un frecuente déficit de balanza comercial y contribuyó, junto con otros factores de importancia que aquí no analizamos¹³, al permanente déficit de cuenta corriente.

El cambio de régimen cambiario que tuviera lugar en 2002 implicó una depreciación del tipo de cambio real que transformó la estructura de precios relativos, pasándose a una que favorece a los bienes por sobre los servicios (transables sobre no-transables). Esta nueva situación parecería crear condiciones positivas para un crecimiento liderado por las exportaciones y otorgar una protección implícita a la industria, lo que estimula la sustitución de importaciones. De hecho, se ha logrado superavit de balanza comercial y cuenta corriente (en este último caso, debe tenerse en cuenta el papel de la reestructuración de la deuda, que aquí no analizamos) y las exportaciones han

¹³ En este trabajo no abordamos el estudio del resultado permanentemente deficitario de la cuenta “renta de la inversión” (compuesta por intereses devengados y utilidades y dividendos entre residentes y no residentes) que en mayor medida explica el déficit de cuenta corriente durante la década del '90.

crecido un 56% en 2002-2005¹⁴ y la producción de la industria manufacturera ha aumentado fuertemente desde 2003¹⁵.

La evolución de la inversión es otra variable a ser tenida en cuenta a fin de evaluar la sustentabilidad del crecimiento que Argentina está experimentando. La recesión (1998-2002) causó una caída de la inversión del 56,3 % en el lapso de cuatro años. La recuperación (2002-2005) implicó un aumento de la inversión del 127,9 % desde su nivel más bajo en 2002. Cuando se la mide como porcentaje del PBI, se observa que la inversión sufrió una reducción enorme durante la recesión (el nivel más bajo fue el 11,3% en 2002) para recuperarse desde entonces, alcanzando el 19,8 % en 2005, una cifra apenas inferior al valor previo a la recesión (21,1 %) ¹⁶.

Entonces, el haber corregido la distorsión de precios relativos generada por la apreciación cambiaria resultante de la rigidez de la convertibilidad se revela como un factor importante para el inicio del crecimiento. El cambio en los precios relativos provocado por la devaluación parece haber levantado las barreras para el crecimiento que la sobre-valoración del peso imponía a la economía. De acuerdo con esta perspectiva, la sobre-valoración de la moneda puede ser considerada como la limitación más poderosa para el crecimiento de Argentina antes de 2002. De haberse recurrido al enfoque de diagnóstico en el caso argentino, el consejo hubiera sido diseñar mecanismos adecuados para una salida ordenada de la convertibilidad. La obstinación de las autoridades argentinas en mantenerla llevó a una salida traumática a través de una

¹⁴ El aumento de las exportaciones es genuino, no atribuible exclusivamente a un alza de sus precios, dado que, como muestran los índices de valor, precios y cantidad de las exportaciones del INDEC, las cantidades exportadas se incrementaron (<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>)

¹⁵ Fuente: INDEC, basado en cifras a precios de 1993, ver

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>

¹⁶ Fuente: INDEC, basado en cifras a precios de 1993. Estos valores corresponden a cálculos realizados a precios constantes. Si calculamos la inversión (IBIF) como porcentaje del PBI a precios corrientes, los valores serían 19,9% para 1998 y 21,5% para 2005, con lo que tendríamos que el nivel actual es levemente superior al previo a la crisis. La recuperación de la tasa de inversión medida a precios corrientes resulta más acentuada que a precios constantes debido al cambio de precios relativos asociado a la depreciación cambiaria de 2002 (Damill 2005: 7).

devaluación de mercado con sus efectos colaterales más dañinos: la ruptura generalizada de contratos y la abrupta (e injusta) redistribución de ingresos ¹⁷.

Rigidez y legitimidad: el rol de las ideas en los puntos de inflexión

Argentina solía ser considerada como uno de los ejemplos más exitosos de una tendencia propia de los '90, consistente en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica a través de instrumentos legales, reduciendo de esta forma, el rol del Estado en la política monetaria. La crisis argentina de 2001 y el subsiguiente abandono del régimen de convertibilidad ilustran el hecho de que reglas rígidas no son un sustituto adecuado de la discrecionalidad gubernamental (Banco Mundial, 2005:8).

La crisis de 2001 también provocó el cuestionamiento de las ideas hasta el momento prevalecientes, proclives a las reformas pro-mercado. En este sentido, puede decirse que, así como la crisis hiperinflacionaria trajo aparejadas las reformas estructurales, la de 2001, en cambio, marcó el debilitamiento y pérdida de legitimidad de las reformas pro-mercado. Los países en desarrollo perdieron el entusiasmo por las reformas dado su fracaso en lo que atañe a su principal promesa, el crecimiento y desarrollo sostenidos (Fanelli y Popov, 2003). Los resultados decepcionantes del proceso de reformas llevaron a lo que la literatura ha dado en denominar “fatiga de la reforma”. Las reformas estructurales, en particular la trilogía liberalización-privatización-desregulación, pasaron a ser percibidas como el elemento determinante del deterioro en el nivel de vida (Birdsall y De la Torre, 2001).

El rol del gobierno después de la crisis

A continuación describimos algunos ejemplos de políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno argentino en la etapa post-crisis que, con grados diversos de heterodoxia, se apartan de la tendencia ortodoxa prevaleciente antes de 2001. Los ejemplos pueden ser agrupados en las siguientes categorías:

¹⁷ En este trabajo no tratamos la cuestión del default de la deuda del Estado argentino, otro hecho saliente de la crisis de 2001-2002, acaecido simultáneamente con la devaluación.

Re-estatización: Ésta no ha sido una política generalizada. En realidad podría ser considerada la excepción. La regla ha sido un proceso de renegociación de contratos con las empresas a cargo de la provisión de servicios públicos. La “re-estatización” sólo tuvo lugar en algunos casos de incumplimiento flagrante de sus obligaciones por parte de los concesionarios. Más allá de los instrumentos legales empleados en cada caso, la denominación “re-estatización”, de la que nos valemos aquí, incluye todas aquellas situaciones en que el gobierno reemplazara a los concesionarios privados ya sea por empresas en que el estado es dueño de la mayoría absoluta de las acciones o por organismos de la Administración Pública Nacional. Los ejemplos de “re-estatización” son los siguientes: el Correo¹⁸, un ramal ferroviario en el Gran Buenos Aires¹⁹, la provisión del servicio de agua potable y cloacas del Gran Buenos Aires²⁰ y la creación de la compañía petrolera estatal Enarsa (en este caso, la compañía no reemplazó a un concesionario privado, ella co-existe con la empresa privatizada Repsol-YPF y con otras empresas que operan en el mercado argentino)²¹.

Acuerdos de Precios: uno de los principales instrumentos destinados a intentar controlar la inflación consiste en una política de acuerdos con los representantes de cada sector empresario. Los representantes empresarios se comprometen a mantener los precios fijados en los acuerdos por un período de tiempo. Valerse de este recurso como política de control de precios implica un cuestionamiento de la creencia en que la determinación de los precios se rige exclusivamente a través de procedimientos de mercado.

Restricciones temporarias sobre las exportaciones de carne: debido a incrementos continuos en los precios de la carne el gobierno decidió suspender las exportaciones por 6 meses a los efectos de garantizar una adecuada provisión al mercado interno y consecuentemente lograr una baja en los

¹⁸ Se creó por decreto 721/2004 la sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A.

¹⁹ El manejo del servicio de emergencia fue asignado a la Unidad de Gestión Operativa compuesta por los otros concesionarios de ramales ferroviarios metropolitanos y coordinada por la Secretaría de Transporte– Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, ver decreto 798/2004 y Resolución n° 408/2004 de la Secretaría de Transporte

²⁰ Se creó la sociedad AySA S.A. Tiene a su cargo la provisión de agua potable y cloacas en la Ciudad de Buenos Aires y algunos partidos del conurbano. Ver decretos 303/2006 y 304/2006.

²¹ Ver Ley 25.943

precios. Luego de negociaciones y acuerdos con representantes del sector ganadero, la medida fue flexibilizada, estableciéndose un sistema de cupos para las exportaciones de carne²².

Comentarios finales

La reversión del ciclo económico se tradujo en una importante reducción del desempleo (del 21,5 % en 2002 al 10,4 % en 2006) y en una no tan acentuada disminución de la cantidad de población por debajo de la línea de pobreza (del 54,3% en octubre de 2002 al 30,9% en octubre de 2005). Sin embargo, más allá de la caída en la tasa de desempleo y en la medición de pobreza, es importante enfatizar la existencia de población con empleo por debajo de la línea de pobreza²³. Los indicadores que miden el grado de equidad-inequidad en la distribución del ingreso casi no presentan variantes durante el período poscrisis y las cifras de ambos indicadores de inequidad siguen siendo muy elevadas.

Todavía es pronto para saber si el “episodio de crecimiento acelerado” que Argentina está experimentando desde el segundo trimestre de 2002 podrá derivar en una senda de crecimiento económico sostenido y cambio institucional que se realimenten. En un futuro cercano sabremos si la segunda etapa esbozada por Rodrik, de crecimiento con cambio institucional, está próxima a producirse o un nuevo buen comienzo de la Argentina vuelve a desvanecerse.

Las intervenciones estatales estudiadas aquí, proporcionan una importante corroboración del poder explicativo de: a) la teoría de los fallos del mercado (Stiglitz 1992:74-85), b) la idea del gobierno como complemento y el encargado de remediar los resultados socialmente insatisfactorios o inaceptables

²² Ver Resoluciones n° 114/2006 y 397/2006 del Ministerio de Economía de la Nación.

²³ Este hecho resulta también ilustrado por la pérdida de poder de compra sufrido por los asalariados luego de la devaluación. De acuerdo con la información del INDEC, el ingreso mensual promedio percibido por los asalariados en 2005 fue de \$839,45, 9% más que en 2001. Sin embargo, la inflación fue del 74,7% en el mismo período, Diario Clarín, 22 de Abril de 2006, www.clarin.com/diario/2006/04/22/elpais/p-00801.htm

producidos por los mercados cuando dejados a sí mismos (Stiglitz 1998a: 25-27 y 1998b: 25- 26).

En conclusión, el accionar gubernamental post-crisis no ha implicado una reversión de las reformas pro-mercado, por lo que no debería ser considerado una “nueva” estrategia de desarrollo. Se la podría describir de manera más precisa como un conjunto de intervenciones pragmáticas *ad-hoc*. Cabe admitir que no resulta evidente si el accionar estatal inmediatamente posterior a una crisis permite la formulación de planes y estrategias o si las circunstancias imponen tomar decisiones “para salir del paso”.

Bibliografía

Birdsall, N. Y A. De la Torre con R. Menzes (2001): *Washington Contentious: Economic Policies for social equity in Latin America*. Washington, DC, United States: Carnegie Endowment for International Peace and Inter-American dialogue

Damill, M. (2005): “Ahorro, inversión y superávits sectoriales: el escenario posterior a la crisis de 2001-2002”, documento presentado en el encuentro “De la Universidad pública a la sociedad: el Plan Fénix en vísperas del segundo centenario, una estrategia nacional de desarrollo con equidad”, Buenos Aires, agosto de 2005

Fanelli, J.M. and V. Popov (2003): *On the Philosophical, Political, and Methodological Underpinnings of Reform*. First Draft. Paper prepared for the Fourth Annual Global Development Conference “Globalization and Equity”, Workshop on “Understanding Reform”, organized by the Global Development Network (GDN), Cairo, Egypt, and January 15-21, 2003.

Gasparini, Marchionni y Escudero (2000): La distribución del ingreso en la Argentina. Evidencia, determinantes y políticas, Premio Arcor 2001, <http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/pdfs/premioarcor.pdf>

Rodrik, Dani (2004a): Getting Institutions Right , <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Rodrik, Dani (2004b): Rethinking Growth Policies in the Developing World, The Luca d'Agliano Lecture for 2004 <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Rodrik, Dani (2004c): Rethinking Growth Strategies, WIDER Annual Lecture 8, WIDER Annual Lecture 8 <http://www.wider.unu.edu/publications/annual-lectures/annual-lecture-2004.pdf>

Rodrik, Dani; Hausmann, Ricardo and Velasco, Andrés (2005): Growth Diagnostics <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Rodrik, Dani; Hausmann, Ricardo and Pritchett, Lant (2005): Growth Accelerations <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Rodrik, Dani (2006): Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>

Stiglitz, J. E. (1992): “El papel del sector público”. En *La Economía del Sector Público*, Cap. 4. Editorial Antoni Bosch. Barcelona.

Stiglitz, Joseph (1998a): “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington”. *Desarrollo Económico* No.151 Vol. 38

Stiglitz, Joseph (1998b): Towards a New Paradigm for Development: Strategies, Policies and Processes, 1998 Prebisch Lecture, UNCTAD, Génova, <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/prebisch98.pdf>

Stiglitz, Joseph (2003): El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina, Revista de la CEPAL 80, http://www.undp-povertycentre.org/publications/economics/RumbodelasReformas_Stiglitz-CEPAL-Aug03.pdf

Williamson, J. (1993): “Democracy and the ‘Washington Consensus’ ”, *World Development*, Vol. 21, N° 8

Banco Mundial (2005): “Economic Growth in the ‘90s: Learning from a Decade of Reform”, World Bank Poverty Reduction and Economic Management (PREM)