

Argentina después de la crisis: ¿ nueva “estrategia de desarrollo”? ⁽¹⁾

Dora Orlansky con Leonardo Grottola y Mora Kantor

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

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.

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 cambios flexibles y la disciplina fiscal.

Todo esto es cierto y 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 dijeran 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.

“Cualquiera haya sido su contenido y propósito iniciales, el término “Consenso de Washington” ha venido a significar para la mayoría de la gente en el mundo estrategias de desarrollo centradas en la privatización, la liberalización y la estabilidad macro (estabilidad de precios principalmente); un conjunto de políticas basado en una gran fe – más fuerte que lo justificable - en los mercados libres y

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)

orientada a reducir, o incluso minimizar, el rol del estado (Stiglitz 2004b: 1, traducción de los autores).

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.

“El crecimiento económico en aquellos países que adoptaran la agenda “estabilizar, liberalizar y privatizar” ha resultado ser bajo no solo en términos absolutos, sino también relativos a otros países reacios a las reformas y a la propia experiencia histórica de los países reformadores ...” (Rodrik 2004b: 1-2, traducción de los autores).

“... durante los '90 América Latina creció más lentamente no sólo cuando se la compara con otras partes del mundo, en particular Asia, sino también cuando se lo hace con su desempeño en los '60 y '70. Éste es un dato empírico notable cuya importancia no puede ser soslayada. Después de todo, América Latina en los '60 y '70 es una región caracterizada por la sustitución de importaciones, el populismo macroeconómico y el proteccionismo mientras que América Latina en los '90 es una región de apertura, privatización y liberalización.” (Rodrik 2004c: 3, traducción de los autores).

Stiglitz, en referencia a América Latina, concuerda con lo planteado por Rodrik: 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” (Stiglitz 2003: 8-10).

En este apartado realizamos una evaluación de la evolución de algunos indicadores durante el período 1989-2002, elegidos como medida del desempeño en materia de desarrollo².

Durante el período inicial de reformas (de 1989 a 1993 aproximadamente) casi todos estos indicadores 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

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)

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

Los otros indicadores considerados tienen un comportamiento consistentemente negativo en este segundo período. A partir de 1993, la tasa de desempleo adquiere una tendencia creciente nunca revertida a lo largo del período. 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 devastadores de la crisis en un país que históricamente contara con una distribución de

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.

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 nos muestra el siguiente panorama. El crecimiento del PBI fue elevado durante los primeros años de reforma (1989-1994), se vio afectado por la crisis del Tequila, se recuperó durante 1996-1998, pero con menor vigor que en la primera etapa, para luego retroceder durante la recesión que se iniciara en 1998 y finalmente caer abruptamente en 2001-2002. Es decir que el crecimiento económico registrado en el período que va desde el inicio de las reformas hasta la crisis fue inestable y no sostenido. Una primera etapa con altas tasas de crecimiento, que llevara a muchos a creer que la economía argentina había despegado de una vez por todas, fue seguida por una recesión duradera, que terminó en un virtual colapso económico. Cuando se examina conjuntamente la evolución del PBI y las otras variables tenidas en cuenta, puede verse que el desempleo se mantuvo en niveles persistentemente elevados desde 1993, incluso en años de crecimiento económico; la pobreza, pese a que en 1994 se redujera a un tercio del valor registrado en 1989, comenzó a aumentar a partir de ese momento, alcanzando valores superiores al 20 %, incluso antes de la recesión, y la distribución del ingreso resultó ser cada vez más desigual desde 1993 aproximadamente, tendencia que empeoró durante los años de la crisis. El análisis efectuado echa luz sobre algunas características del tipo de crecimiento económico que se verificara durante los noventa: 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 al Ingreso Nacional Neto dado que registra la

⁵ Gasparini, Marchionni, Escudero (2000: 12)

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 elevada 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.

El “Consenso de Washington Aumentado”: “Las instituciones importan” y el discurso de la “buena gobernanza”

La crisis asiática de 1997 y la de Argentina en 2001 evidenciaron las fallas de las reformas pro – mercado y el fracaso de la estrategia de desarrollo basada en la reforma (la evolución de los indicadores de desarrollo en los '90 en Argentina ilustran sobre el punto). En respuesta a esto, los organismos internacionales de crédito empezaron a introducir modificaciones en el paquete de reformas original. La nueva agenda no implicó el abandono de las propuestas formuladas originalmente sino que consistió en incorporar nuevos ítem a la lista. Esto llevó a que Dani Rodrik la denominara “Consenso de Washington Aumentado” (Rodrik 2004b).

La característica común de los puntos añadidos a la formulación original es que todos ellos tienen que ver con el diseño institucional de los países. El rol de las instituciones, ignorado por el Consenso de Washington (centrado en la estabilización macroeconómica, la privatización, desregulación y liberalización), devino cada vez más importante en la discusión sobre políticas para el desarrollo, hasta convertirse en “sabiduría popular”, resumida en la frase “las instituciones importan”, tal como señalara correctamente Fukuyama en un libro reciente (Fukuyama 2004: 41-42). El mensaje para los países en desarrollo era el siguiente: debían mejorar la calidad de sus instituciones si querían que las reformas tuvieran éxito.

El nuevo sesgo institucionalista incorporado a la agenda de reformas se valió de los aportes de Douglass North, quien renovó el enfoque de la economía neo-clásica, al resaltar la importancia de las instituciones para el desempeño económico (North 1989).

La importancia de las instituciones para el desarrollo también fue puntualizada por críticos de las reformas como Stiglitz, indudablemente inspirado por la crisis asiática de 1997 (Stiglitz 1998a), y Rodrik (Rodrik 1999). Desde una perspectiva similar, Ha-Joon Chang señaló que el discurso de “buena gobernanza” fue adoptado por los economistas “ortodoxos” para justificar el fracaso de sus políticas:

“Por supuesto que, el reciente llamado de atención desde la literatura ortodoxa acerca de la importancia de las instituciones no debería ser visto como el resultado de un inocente despertar académico. Debería interpretárselo como un intento de hacer frente a los continuos fracasos de las políticas ortodoxas en el mundo real.

(...) los economistas ortodoxos se han negado a aceptar la conclusión más obvia, a saber, que las políticas ortodoxas y las teorías que subyacen a ellas están equivocadas.

(...) actualmente los economistas ortodoxos recurren a las instituciones para explicar porqué las “buenas” políticas económicas, basadas en teorías económicas “correctas”, han fallado permanentemente. Al hablar de instituciones deficientes, pueden decir que sus políticas y teorías nunca estuvieron equivocadas, y que no funcionaron sólo porque los países que las implementaron no tenían las instituciones correctas para que las políticas “correctas” funcionaran.” (Chang 2005: 2, traducción de los autores).

Los críticos de la estrategia de desarrollo basada en la reforma

Las reformas pro – mercado han sido objeto de críticas que adquirieron mayor relevancia con las sucesivas crisis. A continuación expondremos los principales aspectos de lo que a nuestro entender podría definirse como una suerte de “consenso emergente” entre los críticos de la estrategia basada en la reforma. Luego retomaremos algunos de estos aspectos para la explicación del caso argentino, especialmente en la etapa posterior a la crisis.

Los países exitosos no siguieron las recomendaciones

El argumento más poderoso que pueden exhibir los críticos de la ortodoxia reformista es que los países en desarrollo más exitosos están lejos de ser el prototipo de adhesión a tales políticas. El patrón de desarrollo del Este asiático (el “estado desarrollista”, ver Chang y Evans 2000 para una aplicación del concepto al estudio del caso coreano) ha sido un tradicional ejemplo de políticas heterodoxas exitosas⁶.

“La estrategia de desarrollo contrasta marcadamente con las estrategias exitosas seguidas en el Este asiático, donde el *estado desarrollista* asumió un papel activo.” (Stiglitz 2004b:1, traducción de los autores).

Los principales ejemplos actuales de países en desarrollo de alto crecimiento (China, Vietnam e India) también se caracterizan por su proceder heterodoxo: “estos países de crecimiento elevado han seguido sus propias políticas y el ajuste entre ellas y la agenda de políticas convencional resulta por lo menos difícil. China y Vietnam son por supuesto los principales ejemplos. (...) India, a pesar de la sabiduría popular que vincula su aceleración del crecimiento con la liberalización de 1991, en realidad comenzó su

⁶ De hecho, el desempeño de los países del Este asiático fue tan destacado que economistas de inclinación ortodoxa argumentaron que el modelo de crecimiento liderado por la exportaciones era un ejemplo del éxito de la liberalización del comercio y de los mercados.

despegue una década antes, en los tempranos '80 y bajo fuerte proteccionismo.” (Rodrik 2004b: 2).

A todos no les va el mismo talle (especificidad de las instituciones)

Los países en desarrollo que más crecen han seguido políticas “desviadas” y han sido capaces de generar marcos institucionales adaptados a las condiciones locales.

El lema es el siguiente: la misma función puede ser cumplida por diferentes instituciones en diferentes sociedades (o en la misma sociedad en momentos diferentes) (Chang 2005: 4 y Rodrik 2006:11). De acuerdo a los autores, la reforma ha negado la diversidad institucional al partir de la creencia de que la misma agenda de políticas puede funcionar en contextos diferentes (Rodrik 2004b: 4). Dado que las “buenas” instituciones son “idiosincrásicas y específicas de cada contexto” (Rodrik 2004a: 6), adoptar las instituciones propias de países desarrollados sin adaptarlas a las condiciones locales puede obstaculizar más que promover el desarrollo: “el repertorio institucional disponible en los países avanzados puede resultar inapropiado para las necesidades de la sociedad en cuestión” (Rodrik 1999: 14).

La estructura de relaciones de poder internacional permite que las (así llamadas) instituciones “de buena práctica” (un conjunto de instituciones que básicamente incluye a las de origen anglo-americano) sean impuestas a países en desarrollo *a priori* reticentes a través de “condiciones relacionadas con la gobernancia” (Chang 2005: 3 and 6). De esta forma, el discurso de “buena gobernancia” puede ser pensado como una forma de preservar el *status quo* asimétrico entre países desarrollados y subdesarrollados (Chang 2001: 28), lo que implica mantener una injusta estructura de gobernancia global.

La actual estructura de gobernancia global es injusta

Las instituciones de gobernancia global han sido criticadas por su carácter antidemocrático y por favorecer los intereses de los países desarrollados. Su injusticia se vuelve evidente al observar las reglas de los organismos de crédito internacional, el comercio internacional y los derechos de propiedad intelectual:

- *Los organismos de crédito internacional*: imponen “instituciones según un patrón global” a países renuentes mediante “condiciones relacionadas con la gobernancia” (Chang 2005: 6). Habida cuenta que la cantidad de votos es asignada de acuerdo al poder económico (la asignación ni siquiera se basa en la situación económica actual) y un único país tiene poder de veto (por lo menos en el caso del FMI), los países en desarrollo ejercen muy poca influencia en las decisiones que los afectan y en la elección de las autoridades (Stiglitz 2004a: 1 and 10).
- *Las reglas del comercio internacional*: restringen el acceso de los países en desarrollo a los mercados como consecuencia de nuevos mecanismos proteccionistas diseñados por los países desarrollados (Stiglitz 1998b: 39).
- *Derechos de propiedad intelectual*: su excesiva protección internacional restringe la transmisión del conocimiento desde países desarrollados a subdesarrollados (Stiglitz 1998b: 40).

Las versiones aumentadas son justificaciones ex-post ante el fracaso de la reforma

Según los críticos, el agregado de nuevos elementos al listado de reformas se convierte en un recurso que permite afirmar que las políticas prescriptas en primera instancia eran las correctas pero no funcionaron porque faltaba algo más. Este proceder puede repetirse ante cada nuevo fracaso de las políticas aplicadas (Chang 2005: 2; Rodrik 2004b: 5 y Rodrik 2006: 13). La adición constante de nuevos requisitos de reforma institucional termina por convertirse en un pedido para que los países subdesarrollados adopten las instituciones que sólo pueden adquirir desarrollándose, lo que resulta a todas luces tautológico (Rodrik 2004b: 5). Además, implica desconocer que “los países desarrollados en etapas históricas anteriores eran institucionalmente *menos* avanzados en comparación con los países en desarrollo de hoy en día en niveles similares de desarrollo”, lo que nos revela que “muchas instituciones siguen antes que lideran al desarrollo económico” (Chang 2001: 1-2).

El estado tiene un papel importante que desempeñar

A diferencia de las reformas basadas en un rechazo del rol activo del estado, la teoría de las fallas del mercado proporciona una justificación económica de la intervención estatal. Las fallas del mercado tienen lugar cuando éste es incapaz de asignar los recursos de manera eficiente *en términos de Pareto*. Se han identificado seis tipos de fallas del mercado: falta de competencia, bienes públicos, externalidades, mercados incompletos, información imperfecta y desempleo. Incluso si las fallas del mercado fueran corregidas a través de la intervención estatal y se alcanzara una asignación de recursos Pareto – eficiente, ésta puede resultar muy desigual. Es decir que, una vez que se ha reconocido que la distribución del ingreso por el mercado puede derivar en resultados de desigualdad, el estado debería asumir también la tarea de redistribuir el ingreso, a fin de lograr una mayor igualdad (Stiglitz 1992:74-85).

Este enfoque alternativo concibe al estado como catalizador y complemento de los mercados (Stiglitz 1998a: 25, traducción de los autores). La “cuestión no debería ser si una actividad particular debe ser llevada a cabo por el sector público o por el sector privado, sino cómo ambos pueden complementarse de la mejor manera, funcionando como socios en su esfuerzo por alcanzar el desarrollo” (Stiglitz, 1998b: 25, traducción de los autores). El estado, actuando como complemento del mercado, debería: proveer los recursos que éste, cuando es dejado a sí mismo, tiende sistemáticamente a suministrar de manera insuficiente, capital humano (educación pública, acceso al financiamiento) y tecnología (investigación en la producción y adopción de nuevas tecnologías); contribuir a crear un ambiente que facilite el desarrollo del sector privado y luchar contra la pobreza (Stiglitz 1998a: 26-27 y 1998b: 26, traducción de los autores).

La importancia de centrarse en las “limitaciones más poderosas” (“*binding constraints*”) presentes en cada país

A diferencia de la agenda del consenso “aumentado”, quienes consideran que es preciso concentrarse en las “limitaciones más poderosas” (“*binding constraints*”, en el texto en inglés) parten de la premisa de que no se necesita de una profunda reforma institucional para que un país empiece a crecer: “La clave es ser capaz de identificar cuál es la

limitación más poderosa para el crecimiento económico en el momento oportuno” (Rodrik 2004a: 11, traducción de los autores).

Sólo una vez identificadas las “limitaciones más poderosas” puede diseñarse un conjunto de políticas para superarlas. Si se tiene éxito y se inicia un proceso de crecimiento, su institucionalización permitirá que el crecimiento se sostenga y realmente. El crecimiento es a la vez pre – requisito y consecuencia del cambio institucional (Rodrik 2004c: 12 y Rodrik 2006: 17, traducción de los autores)

Argentina después de la crisis

El *enfoque de diagnóstico* elaborado por Hausman, Rodrik y Velasco (2005)⁷ es apropiado para contribuir a una explicación de las causas de la crisis de 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 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 recesión), sólo cuatro años después de la crisis (ver cuadro 1)⁸.

⁷ 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 factum*) de cambios institucionales producto de la crisis, no en la elaboración racional de un diagnóstico previo.

⁸ 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.

La recuperación argentina plantea los siguientes interrogantes respecto de las causas de esta “aceleración del crecimiento”⁹: ¿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 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 Cuadro 1 y nota al pie n° 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, se ha elegido un conjunto de las principales commodities que exporta Argentina, a fin de observar la evolución de sus precios a lo largo de los noventa y durante el período post – crisis (ver Gráfico 1). La información sobre el comportamiento de la tasa de interés internacional en los últimos años (considerando como indicador la tasa de interés de los Fondos Federales de los Estados Unidos de América) aparece en el Cuadro 2.

Luego de observar la información sobre precios de las commodities exhibida en el Gráfico 1, detectamos 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, 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\$S por barril durante los noventa, alcanzando su precio más bajo en 1998 (13,1 U\$S por barril) para luego iniciar una tendencia marcadamente ascendente que llevó a una cotización nunca antes registrada de 53 U\$S por barril en 2005. 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.

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

⁹ 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).

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 determinante¹⁰.

En definitiva, las commodities exportadas por Argentina experimentaron un mejoramiento significativo en su cotización desde 2001, aproximadamente, por lo que el crecimiento que se registrara en el país desde el punto de inflexión de 2002 puede ser atribuido en parte a esta razón, que, no obstante, no puede ser considerada como su única causal.

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 ha sido de 5,25 % entre junio y septiembre de 2006 sin que el crecimiento de la economía argentina se haya detenido. Una tasa de interés internacional tan baja en 2002-2004 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 razones para el crecimiento actual, el marco institucional del país no puede ser dejado de lado a la hora de la 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 resultados desastrosos cuando una moneda sobrevaluada se convirtiera en la limitación más poderosa” (Rodrik 2006: 7, traducción de los autores).

A los efectos de considerar la hipótesis de una moneda sobrevaluada como limitación más poderosa, nuestro análisis incluirá las siguientes variables: precios relativos entre bienes y servicios (en tanto indicadores de los precios relativos entre transables y no transables), tipos de cambio reales (EEUU, Brasil, Euro-zona), exportaciones e importaciones y cuenta corriente (ver Gráficos 2, 3 y 4).

El análisis de la información aludida 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

¹⁰ 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.

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 analizamos¹¹, 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 crecido un 56% en 2002-2005. Puede observarse en el cuadro 3 que el aumento de las exportaciones es genuino, no atribuible exclusivamente a un alza de sus precios, dado que, como muestra el índice, las cantidades exportadas se incrementaron. El fuerte crecimiento de la producción de la industria manufacturera desde 2003 (ver cuadro 4) avalaría nuestra presunción respecto de los efectos positivos para la industria del nuevo régimen cambiario.

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 %) ¹².

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

¹¹ 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.

¹² 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 ¹³.

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

A fin de completar el análisis en torno a la afirmación de Rodrik respecto de la sobrevaluación cambiaria como limitación más poderosa para el crecimiento económico argentino, es interesante señalar que Argentina solía ser considerada como uno de los ejemplos más exitosos de una tendencia propia de los '90, que consistía 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 falta de discrecionalidad en la acción del gobierno pasó a ser parte del problema cuando la regla utilizada para ganar credibilidad derivó en una sobrevaluación del tipo de cambio.

La crisis de 2001 también provocó el cuestionamiento de las ideas hasta el momento prevalecientes, favorables 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. No es nuestra intención evaluar la calidad, conveniencia, razonabilidad y éxito de tales políticas sino contribuir a determinar qué características definen el rol del Estado y las modalidades de su intervención después de la crisis. Los ejemplos pueden ser agrupados en las siguientes categorías:

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-

¹³ 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.

estatización”son los siguientes: el Correo¹⁴, un ramal ferroviario en el Gran Buenos Aires¹⁵, la provisión del servicio de agua potable y cloacas del Gran Buenos Aires¹⁶ 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)¹⁷.

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 precios. Luego de negociaciones y acuerdos con representantes del sector ganadero, la medida fue flexibilizada, estableciéndose un sistema de cupos para las exportaciones de carne¹⁸.

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 personas por debajo de la línea de pobreza (del 54 % en el 1º semestre de 2003 al 31,4 % en el 1º semestre de 2006¹⁹).

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 pobreza. 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 período²⁰.

¹⁴ Se creó por decreto 721/2004 la sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A.

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Ver Ley 25.943

¹⁸ Ver Resoluciones n° 114/2006 y 397/2006 del Ministerio de Economía de la Nación.

¹⁹ Ambos datos corresponden a EPH continua (INDEC) introducida por el INDEC en 2003 luego de algunos cambios metodológicos.

²⁰ Diario Clarín, 22 de Abril de 2006, www.clarin.com/diario/2006/04/22/elpais/p-00801.htm

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. En realidad, la brecha de distribución del ingreso aumentó mientras el coeficiente Gini mejoró; son respectivamente los siguientes para la secuencia 2003-2005: 32 y 0,523; 31 y 0,501; 34 y 0,496).

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

Bresser Pereira (1992), en una analogía con los ciclos económicos de Kondratieff y los ciclos políticos de Hirschman, afirma que el Estado tiende a crecer en términos absolutos, pero no de manera lineal sino cíclica, lo que implica pasar por fases de contracción y expansión, a las que denomina “ciclos de intervención estatal”. Según el autor las reformas pro – mercado corresponderían a la etapa contractiva del ciclo: “Estas reformas son simplemente etapas necesarias en el ciclo general. El resultado final no será un estado mínimo, como suponen o desean los neoliberales, sino un estado reorganizado, listo para intervenir y crecer nuevamente” (Bresser Pereira 1992:1). El nuevo e incipiente rol del Estado que, a partir de los ejemplos analizados, parece surgir en la etapa poscrisis, caracterizado por un grado mayor de intervención estatal en la economía, sin que ello implique una reversión de las reformas pro-mercado, puede ser interpretado como una manifestación de la fase expansiva del ciclo de intervención estatal, que predice la hipótesis esbozada por Bresser Pereira.

El accionar gubernamental poscrisis no ha implicado una drástica reversión de las reformas promercado, 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*. Asimismo, 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”.

Incorporando más variables para el análisis del desarrollo: la cuestión de la educación

En este apartado incluimos la evaluación de la evolución de algunos indicadores relacionados al sistema educativo. El análisis de dichos indicadores es relevante como medida del desempeño en materia de desarrollo.

En este sentido, el Acceso a Conocimientos, compuesto por la Tasa de Alfabetismo y la Tasa de Matriculación Combinada en Primaria, Secundaria, y Terciario constituye uno de los tres componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto originalmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los componentes restantes se denominan Vida Larga y Saludable, y Vida Decente. El primero está compuesto por el Índice de Esperanza de Vida y el Índice de Tasa de Mortalidad Infantil. Asimismo, el componente Vida Decente combina el Índice de Ingreso Familiar per capita, el Índice de Tasa de Empleo y el Índice de Tasa de Desempleo.

Según el IDH del 2005, la Argentina se encuentra en el puesto 34 sobre un total de 177²¹. Siguiendo la clasificación del IDH la Argentina se posiciona dentro del grupo de países de Desarrollo Humano Alto. Asimismo en el Índice de Desarrollo Educativo elaborado por UNESCO la Argentina ocupa el primer lugar en relación a los demás países de América Latina. Este último está compuesto por la Tasa de Matriculación en Primaria, la Tasa de Alfabetismo, el Índice de Género y la Tasa de Supervivencia hasta 5° grado.

El Informe de Desarrollo Humano Argentina 2005 considera que el país tiene motivos de peso para no estar mal posicionado en materia de desarrollo humano, principalmente porque posee un gran capital humano que actualmente la sostiene en aspectos vinculados a la salud y la educación (PNUD: 2005).

Resulta importante señalar que este índice no ha dejado de suscitar críticas, el estudio pondera mucho los niveles de matriculación, los cuales hacen referencia a la tasa de escolarización, pero dice poco acerca de la calidad de esa educación, que decreció mucho tanto en primaria como en secundaria. La imagen que devuelve el IDH es la de un país que todavía mantiene un capital histórico acumulado. (Salvia: 2005).

En lo que respecta a la relación entre educación y desarrollo, la alfabetización entendida como la capacidad de leer y escribir, o la sola terminalidad de educación primaria son insuficientes en sociedades de altos y sofisticados niveles de producción y circulación de conocimientos y tecnología (DINICIE: 2005:5).

En este sentido la Argentina no escapa a la tendencia de la mayoría de los países latinoamericanos, los cuales tienden a tener grandes proporciones de su población adulta sin educación formal, o sólo con educación primaria completa. Es decir, un gran déficit en lo que respecta a la educación media.

²¹ Informe sobre Desarrollo Humano 2005 <http://hdr.undp.org>

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda del 2001 el 64 % de la población de 20 años o más no ha completado el nivel medio. De ese grupo apenas el 3,42 % asiste a algún establecimiento educativo (Ver Tabla 1). En el año 2001, dos de cada tres personas que por su edad habían tenido la posibilidad de terminar el ciclo medio de enseñanza (20 años o más) porque habían ingresado al sistema escolar, no lo habían hecho. Este hecho también se refleja en la evolución de la Tasa de Abandono Interanual, la cual, para el nivel de enseñanza media en el Polimodal aumentó de 13,37% entre 1997 y 1998 a 19,79% entre el año 2004 y 2005 (Ver gráfico A).

Estos datos también reflejan la existencia de otra tendencia más amplia en América Latina, la cual muestra un “desbalance” en la distribución de la educación entre los diferentes niveles educativos (Ferranti, Ody: 2006: 16).

El déficit en la escuela media se relaciona en una gran diversidad de aspectos con la cuestión del desarrollo y el crecimiento económico sustentable.

Siguiendo a los autores mencionados, la preocupación más importante, así como la de mayor importancia económica es el hecho de que el 64% de la potencial mano de obra posea pocos años de exposición a la educación formal. Como resultado, existe una limitación en las capacidades y una pérdida de flexibilidad para adquirir nuevos conocimientos y habilidades: cualidades que buscan los empleadores en un contexto laboral competitivo y en constante transformación.

Por otro lado, la educación es un instrumento compensador de la desigualdad social, es objeto de redistribución, y es el instrumento para formar los valores de solidaridad que permiten tomar la decisión de redistribuir (Tedesco: 2004: 28).

En este sentido podemos establecer una relación entre las elevadas cifras reflejadas en los indicadores que miden el grado de equidad-inequidad en la distribución del ingreso y la distribución de la educación entre los diferentes estratos de ingresos (Ver gráfico C). Una desigual distribución de la educación sirve de canal para perpetuar la desigualdad socio-económica a través de las generaciones (Ody, Ferranti: 2006: 19).

Bibliografía

- ❖ Abdalá, F. (2003): “Tendencias recientes en la escolarización y la terminalidad del nivel medio de enseñanza”, Dirección Nacional de información y evaluación de la Calidad Educativa (DINICIE), Ministerio de Educación.
- ❖ Banco Mundial (2005): “Economic Growth in the '90s: Learning from a Decade of Reform”, World Bank Poverty Reduction and Economic Management (PREM)
- ❖ 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
- ❖ Bresser Pereira, L.C. (1992): “Reformas económicas y ciclos de intervención estatal”, trabajo escrito para el proyecto “Liberalización económica y democratización política”, auspiciado por el Social Science Research Council, noviembre de 1992, traducción de Silvana Kostembaum
- ❖ Chang, Ha-Joon and Evans, Peter (2000): The Role of Institutions in Economic Change, Paper prepared for the meetings of the “Other Canon” group Venice, Italy, 13-4 January, 2000 and Oslo, Norway, 15-6 August, 2000
<http://www.othercanon.org/uploads/CE4-The%20role%20of%20institutions%20in%20economic%20change.doc>
- ❖ Chang, Ha-Joon (2001): Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective-Lessons from Developed Countries in Earlier Times
www.st-edmunds.cam.ac.uk/vhi/research/chang.pdf
- ❖ Chang, Ha-Joon (2005): Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development – Some Key Theoretical Issues, Article prepared for the WIDER Jubilee Conference on *WIDER Thinking Ahead: The Future of Development Economics*, Helsinki, 17-18 June 2005
<http://www.wider.unu.edu/conference/conference-2005-3/conference-2005-3-papers/Chang.pdf>
- ❖ Damill, M. (2003): “La reactivación cumple un año”, Clarín, Buenos Aires, Suplemento Económico, 6 de abril de 2003
- ❖ 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
- ❖ Dirección Nacional de información y evaluación de la Calidad Educativa (2005): “Escolarización en Jóvenes y Adultos. Terminalidad de la Educación Media en la Población de 20 años o más”, Ministerio de Educación.
- ❖ 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.

- ❖ Fukuyama, Francis (2004): La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI, Ediciones B. Barcelona, Barcelona (traducción: María Alonso)
- ❖ 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>
- ❖ North (1989): “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”, Fondo de Cultura Económica, Méjico (traducción: Agustín Bárcena).
- ❖ Ody A, Ferranti D. (2006): “Key Economic and Social Challenges for Latin America: Perspectives from Recent Studies”, Brookings Institution
- ❖ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2005): “Informe sobre Desarrollo Humano Argentina 2005”
- ❖ Rodrik, Dani (1999): Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them, October 1999. Paper prepared for an IMF conference on Second Generation Reforms. Revised version published in *Studies in Comparative International Development* <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html>
- ❖ 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

- ❖ Stiglitz, Joseph (2004a): The Future of Global Governance, Task Force of Global Governance, Working Paper Series, International Policy Dialogue (IPD), Columbia University, http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/Barcelona-FutureofGlobalGovernance11_8.pdf
- ❖ Stiglitz, Joseph (2004b): The Post Washington Consensus Consensus, Task Force on Governance of Globalization, Working Paper Series, International Policy Dialogue (IPD), Columbia University, http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/pub/barcelonaintro11_17_04.pdf
- ❖ Tedesco, J.C (2004): “¿Por qué son tan difíciles los pactos educativos?”, Revista Iberoamericana de Educación N° 34
- ❖ Williamson, J. (1993): “Democracy and the ‘Washington Consensus’ ”, World Development, Vol. 21, N° 8

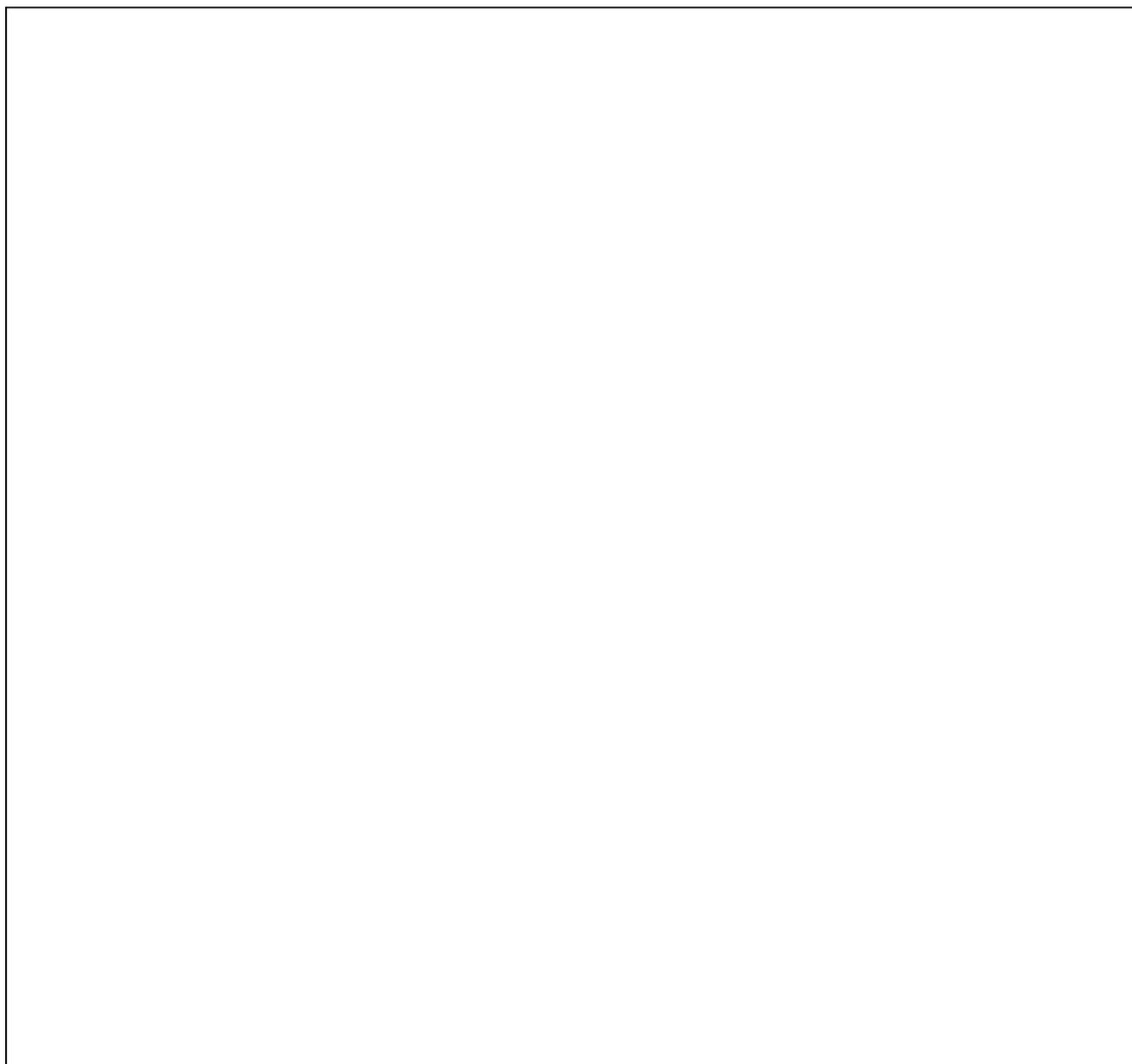
Apéndice estadístico

Cuadro 1: Producto Bruto Interno en Argentina – De la recesión a la recuperación

Año	1998	1999	2000	2001	2002(*)	2003(*)	2004(*)	2005(*)
PBI (miles de pesos)	288.123.305	278.369.014	276.172.685	263.996.674	235.235.597	256.023.462	279.141.289	304.815.326
PBI Variación Porcentual Anual	3,9 %	-3,4 %	-0,8 %	-4,4 %	-10,9 %	8,8%	9%	9,2%
PBI per capita (pesos de 1993) (**)	8.000	7.600	7.500	7.100	6.300	6.800	7.300	7.900

Fuente: INDEC, cifras a precios de 1993

(*) Estimaciones provisionarias (**) Calculado sobre la base de las estimaciones de población del INDEC



Cuadro 2: Tasa de Interés de los Fondos Federales de los Estados Unidos de América 2000-2006 (información mensual)

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sept	Oct	Nov	Dic
2000	5,5	5,75	6	6	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
2001	5,5	5,5	5	4,5	4	3,75	3,75	3,5	3	2,5	2	1,75
2002	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,25	1,25
2003	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1	1	1	1	1	1	1
2004	1	1	1	1	1	1,25	1,25	1,5	1,75	1,75	2	2,25
2005	2,25	2,5	2,75	2,75	3	3,25	3,25	3,5	3,75	3,75	4	4,25
2006	4,5	4,5	4,75	4,75	5	5,25	5,25	5,25	5,25			

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación, sobre la base de información de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América.

Cuadro 3: Índices de valor, precios y cantidades de exportaciones de bienes

Año	Índices		
	Valor	Precio	Cantidad
1998	201,6	100,3	201,0
1999	177,7	89,1	199,5
2000	200,8	98,0	204,9
2001	202,3	94,7	213,7
2002	196,0	91,0	215,3
2003	225,7	99,7	226,4
2004 (*)	263,4	109,1	241,3
2005 (*)	305,0	110,7	275,5

Fuente: INDEC Año base 1993=100

(*) Cifras provisorias

Cuadro 4: Variación porcentual anual de la producción de la industria manufacturera

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)	2003(*)	2004(*)	2005(*)
4,5%	-7,2%	6,5%	9,2%	1,8%	-7,9%	-3,8%	-7,4%	-11%	16%	12%	7,7%

Fuente: INDEC, basado en cifras a precios de 1993

(*) Estimaciones provisorias

Cuadro 5: Inversión (1) en Argentina : 1994-2005

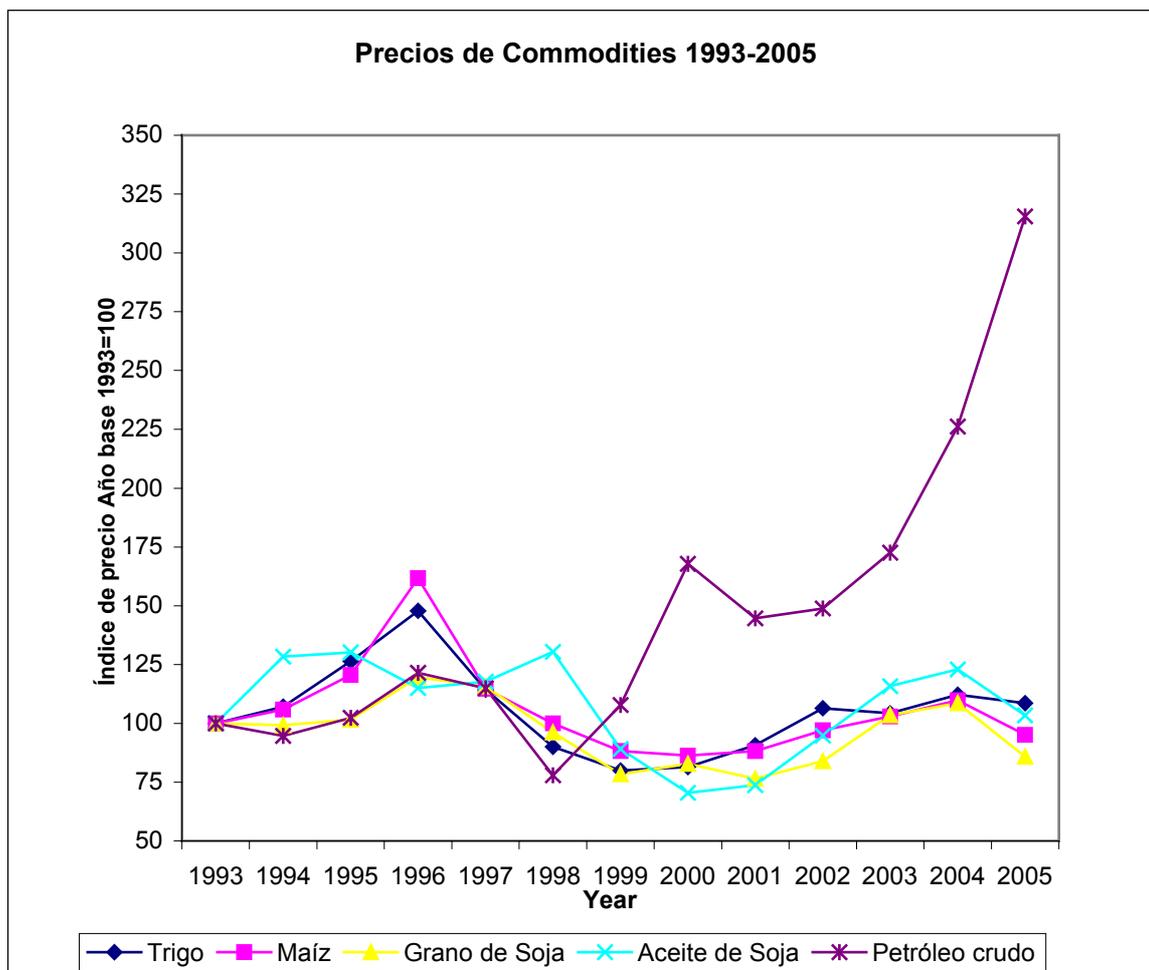
Año	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(*)	2003(*)	2004(*)	2005(*)
Variación porcentual anual de la inversión	13,7%	-13,1%	8,9%	17,7%	6,5%	-12,6%	-6,8%	-15,7%	-36,4%	38,2%	34,4%	22,7%
Inversión como porcentaje del PBI	20,5%	18,3%	18,9%	20,6%	21,1%	19,1%	17,9%	15,8%	11,3%	14,3%	17,7%	19,8%

Fuente: INDEC, basado en cifras a precios de 1993

(*) Estimaciones provisionarias

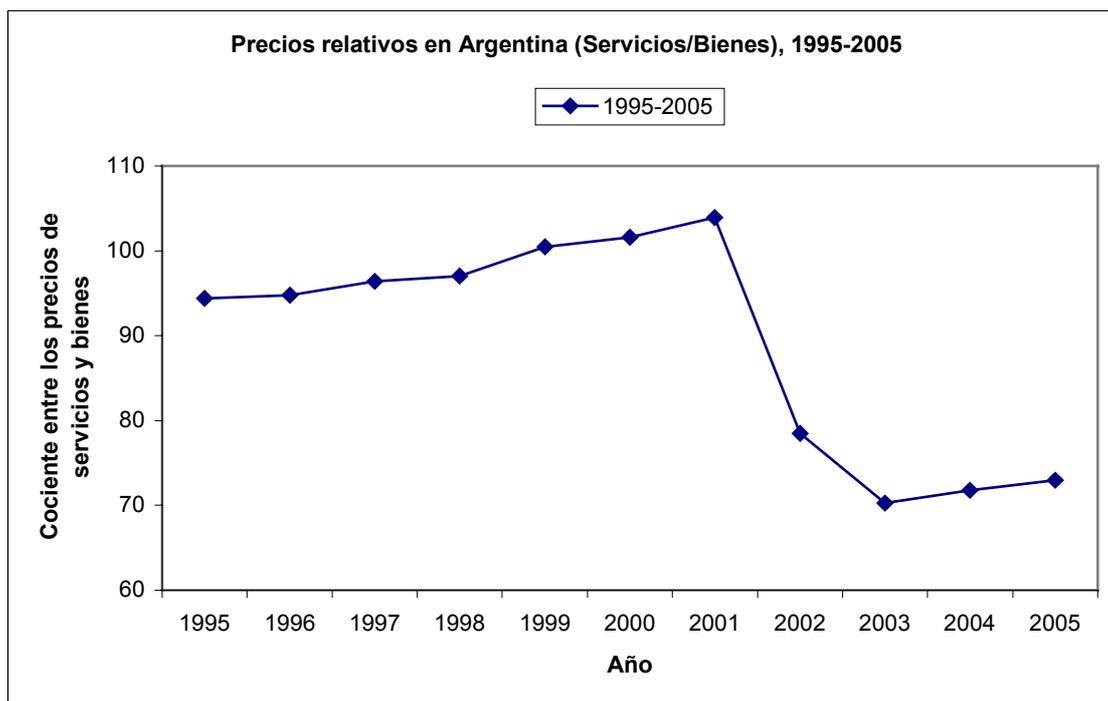
(1) Inversión bruta fija interna: no incluye la variación de existencias

GRÁFICO 1



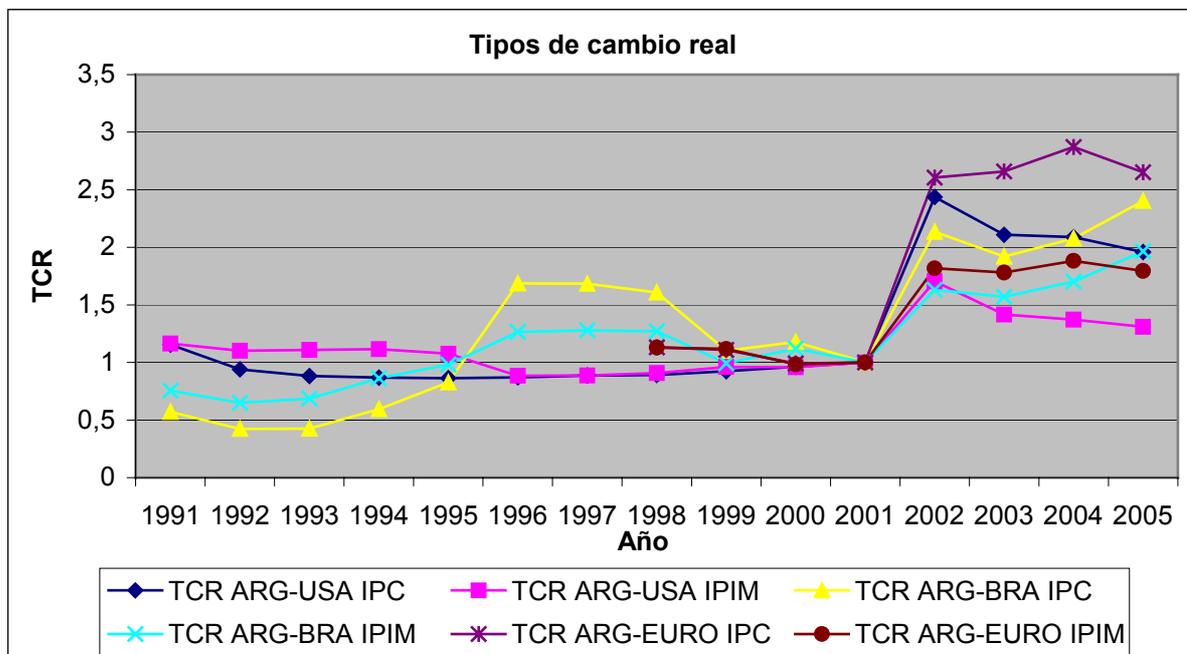
Fuente: Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía) en base a información del IMF.

GRÁFICO 2



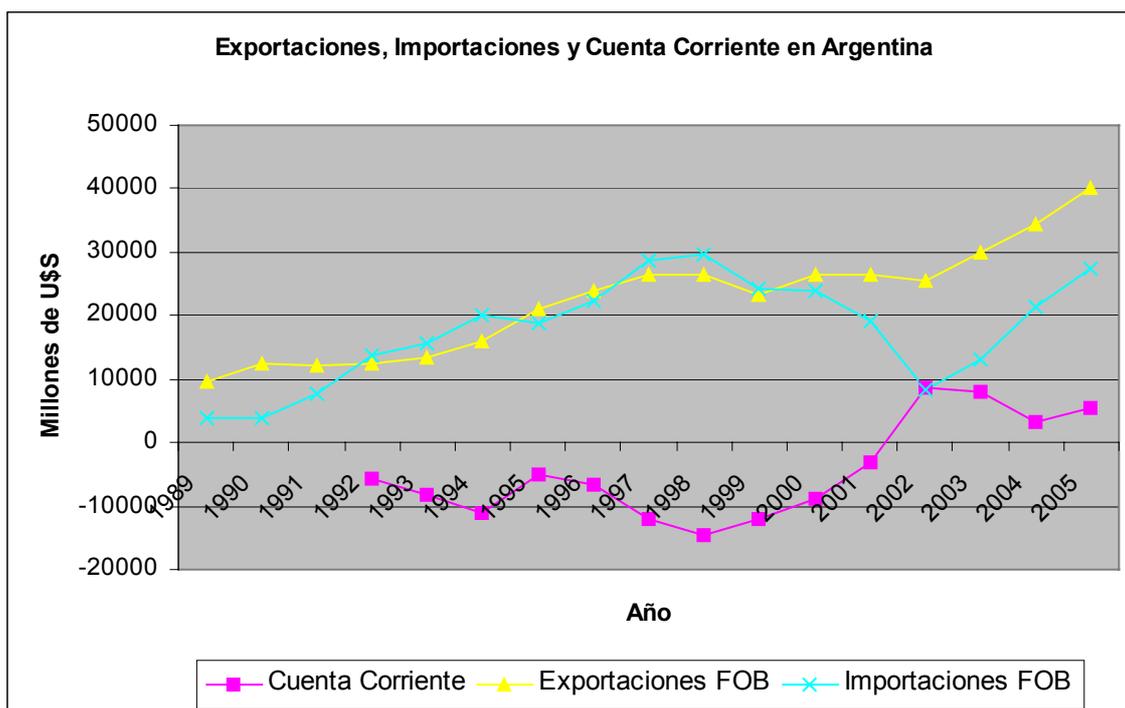
Fuente: Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía) en base a información del INDEC. Año base 1999= 100

GRÁFICO 3



Fuente: Secretaría de Política Económica (Ministerio de Economía) en base a información del INDEC, el IMF y Bloomberg. IPC: Índice de Precios al Consumidor, IPIM: Índice de Precios de la Industria Manufacturera

GRÁFICO 4



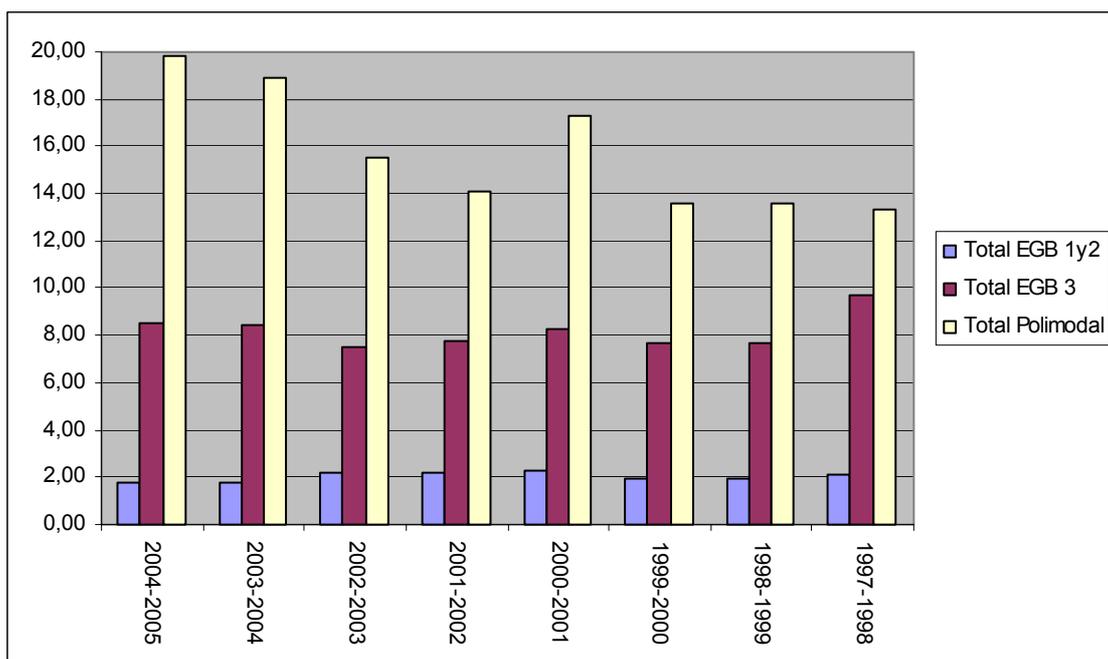
Fuente: INDEC

Tabla 1. Total País. Población de 20 años y mas hasta secundario incompleto y que asiste a algún nivel educativo, según sexo

Población	Total	Hasta Secundario Incompleto			
		Total	%	Asiste establecimiento educativo	%
Total	22.824.202	14.557.202	63.78	497.980	3.42
Varones	10.843.449	7.163.272	66.06	232.875	3.25
Mujeres	11.980.682	7.393.930	61,72	265.105	3.59

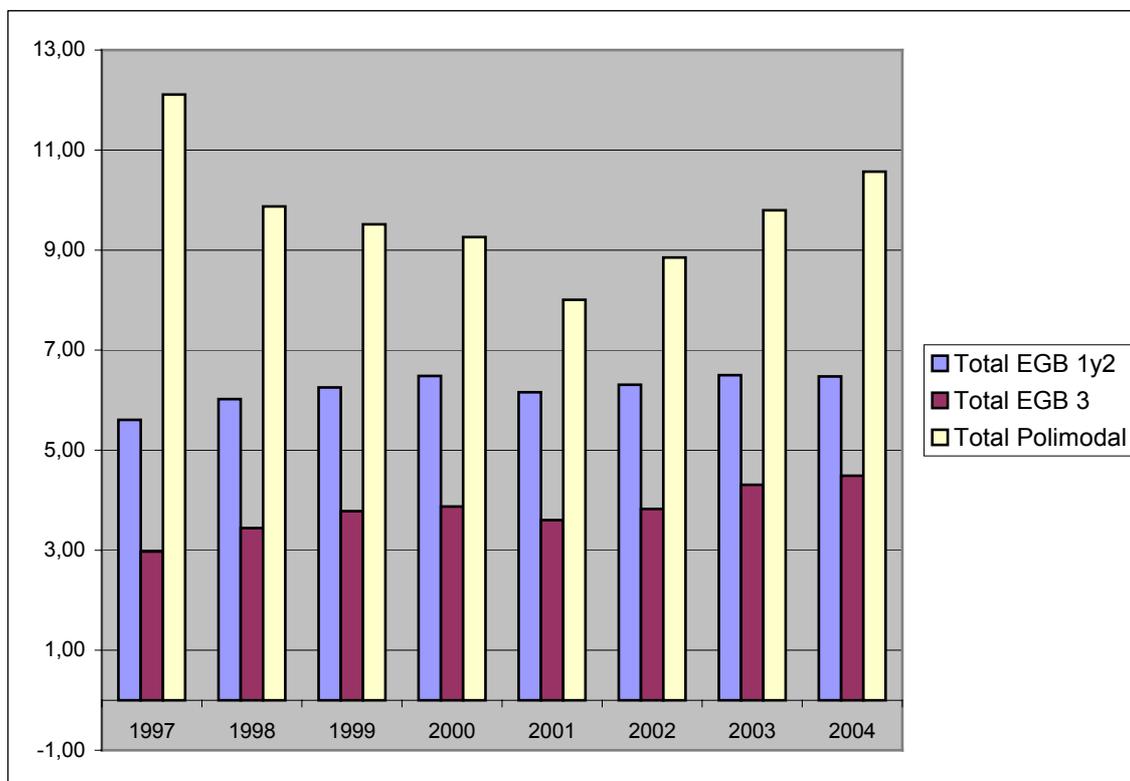
Fuente: Ministerio de Educación

Gráfico A. Total del país. Tasa de Abandono Interanual. 1997-2004

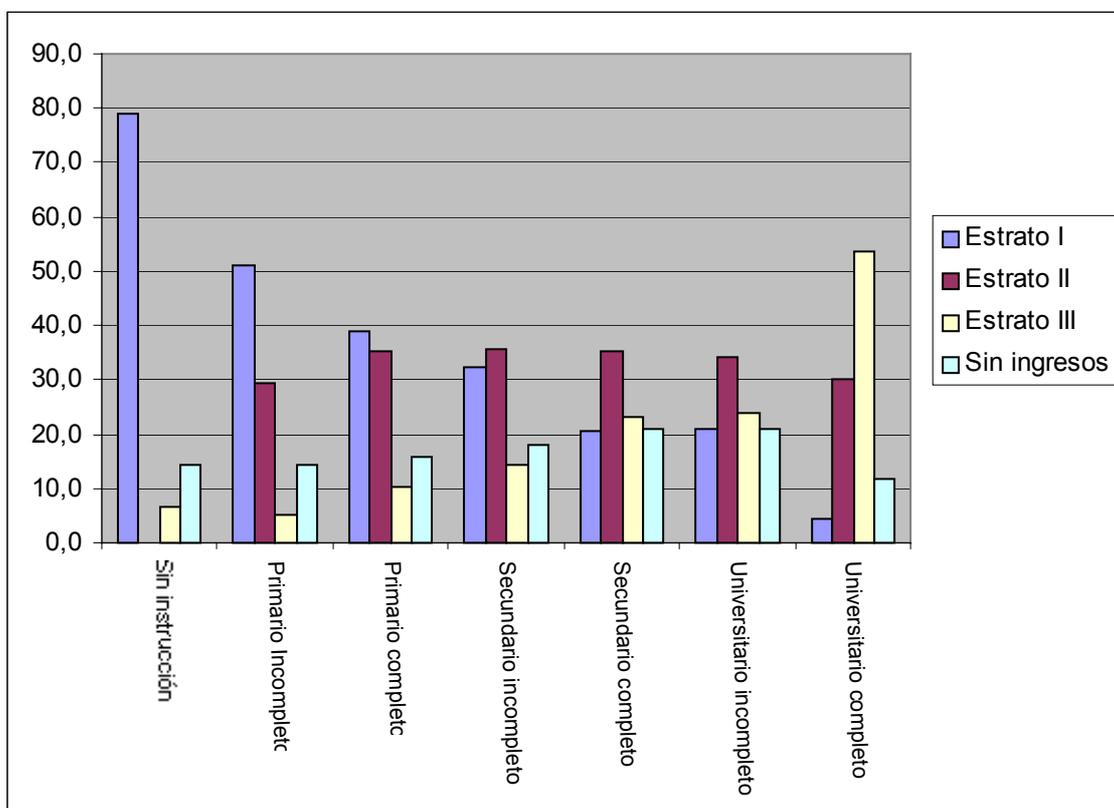


Fuente: Ministerio de Educación

Gráfico B. Total del País. Tasa de Repitencia. 1997-2004



**Gráfico C. Distribución de la Población Económicamente Activa
según nivel educativo alcanzado.
Gran Buenos Aires 2002**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

Nota: La población perceptora de ingresos se clasifica en deciles, ordenados de menor a mayor ingreso. Cada uno contiene al 10% de la población. El Estrato I (bajo) agrupa a los 4 primeros deciles, el Estrato II (medio) a los deciles 5 a 8 y el estrato III (alto) a los deciles 9 y 10.

Nota: El corte de las escalas de ingreso está dado por el porcentaje de población perceptora que constituye cada estrato.

Tabla 2. Ranking de países de acuerdo al Índice de Desarrollo Educativo y sus componentes (2001)

		Región	Ingreso	EDI	Tasa de Matriculación en Primaria	Tasa de Alfabetismo en adultos	Índice de relación entre géneros	Tasa de supervivencia hasta 5 grado
NOR	Norway	..	HIC	1	5	5	4	12
DNK	Denmark	..	HIC	2	3	1	17	14
NLD	Netherlands	..	HIC	3	18	3	18	15
KOR	Korea, Rep.	..	HIC	4	6	33	6	13
FIN	Finland	..	HIC	5	1	9	49	4
CHE	Switzerland	..	HIC	6	23	16	33	8
POL	Poland	ECA	UMC	7	24	11	15	29
BRB	Barbados	..	HIC	8	10	13	1	51
BEL	Belgium	..	HIC	9	4	12	55	21
ISR	Israel	..	HIC	10	7	46	19	16
EST	Estonia	ECA	UMC	11	37	8	27	27
LUX	Luxembourg	..	HIC	12	33	20	34	19
GBR	United Kingdom	..	HIC	13	2	7	78	23
SWE	Sweden	..	HIC	14	11	4	80	24
SVN	Slovenia	..	HIC	15	51	17	2	5
LTU	Lithuania	ECA	UMC	16	45	18	5	31
IRL	Ireland	..	HIC	17	39	6	42	26
ITA	Italy	..	HIC	18	21	32	38	41
CYP	Cyprus	..	HIC	19	36	43	25	6
MDV	Maldives	SAS	LMC	20	34	40	37	32
GRC	Greece	..	HIC	21	30	47	32	18
SYC	Seychelles	SSA	UMC	22	15	55	31	11
ARG	Argentina	LAC	UMC	23	12	41	26	60
MLT	Malta	..	HIC	24	31	51	11	1
BLR	Belarus	ECA	LMC	25	46	15	30	48
ESP	Spain	..	HIC	26	16	56	43	20
HUN	Hungary	ECA	UMC	27	59	24	8	33
TTO	Trinidad and Tobago	LAC	UMC	28	48	30	51	34
AUT	Austria	..	HIC	29	65	2	29	17

CUB	Cuba	LAC	LMC	30	38	42	23	50
TJK	Tajikistan	ECA	LIC	31	25	21	83	42
HRV	Croatia	ECA	UMC	32	72	31	22	3
ALB	Albania	ECA	LMC	33	27	27	13	69
PRT	Portugal	..	HIC	34	13	62	68	22
SVK	Slovak Republic	ECA	UMC	35	77	14	3	30
CZE	Czech Republic	ECA	UMC	36	73	19	16	40
LVA	Latvia	ECA	UMC	37	76	10	9	39
CHL	Chile	LAC	UMC	38	71	45	14	2
KAZ	Kazakhstan	ECA	LMC	39	67	22	10	52
GEO	Georgia	ECA	LIC	40	60	37	36	57
FJI	Fiji	EAP	LMC	41	14	49	44	64
ROM	Romania	ECA	LMC	42	74	39	21	46
BGR	Bulgaria	ECA	LMC	43	62	29	28	62
CRI	Costa Rica	LAC	UMC	44	61	44	7	58
TON	Tonga	EAP	LMC	45	8	26	62	83
KGZ	Kyrgyz Republic	ECA	LIC	46	64	36	24	65
ARM	Armenia	ECA	LMC	47	88	23	40	47
MEX	Mexico	LAC	UMC	48	19	63	53	66
PAN	Panama	LAC	UMC	49	22	53	47	73
VEN	Venezuela, RB	LAC	UMC	50	53	48	72	43
JOR	Jordan	MNA	LMC	51	57	61	56	36
BHR	Bahrain	..	HIC	52	58	66	73	10
MUS	Mauritius	SSA	UMC	53	50	77	60	9
CHN	China	EAP	LMC	54	43	60	92	35
WSM	Samoa	EAP	LMC	55	42	28	59	84
AZE	Azerbaijan	ECA	LIC	56	99	38	39	38
URY	Uruguay	LAC	UMC	57	69	35	69	74
MAC	Macao, China	..	HIC	58	84	58	76	7
JAM	Jamaica	LAC	LMC	59	40	69	57	67
THA	Thailand	EAP	LMC	60	82	50	63	54
ECU	Ecuador	LAC	LMC	61	17	59	12	90
MNG	Mongolia	EAP	LIC	62	79	34	77	75
MDA	Moldova	ECA	LIC	63	100	25	20	68
VNM	Vietnam	EAP	LIC	64	49	64	82	72

IDN	Indonesia	EAP	LIC	65	54	68	61	71
PER	Peru	LAC	LMC	66	9	74	75	78
KWT	Kuwait	..	HIC	67	87	80	50	28
LBN	Lebanon	MNA	UMC	68	66	70	86	55
QAT	Qatar	..	HIC	69	44	78	54	77
PHL	Philippines	EAP	LMC	70	52	52	46	88
SYR	Syrian Arab Republic	MNA	LMC	71	26	81	93	63
BRA	Brazil	LAC	LMC	72	32	67	66	87
CPV	Cape Verde	SSA	LMC	73	20	93	88	61
PRY	Paraguay	LAC	LMC	74	56	57	41	94
TUN	Tunisia	MNA	LMC	75	29	96	90	49
BOL	Bolivia	LAC	LMC	76	47	71	74	91
BLZ	Belize	LAC	UMC	77	35	91	48	86
NAM	Namibia	SSA	LMC	78	101	79	65	53
ARE	United Arab Emirates	..	HIC	79	98	88	70	37
IRN	Iran, Islamic Rep.	MNA	LMC	80	81	90	85	59
DOM	Dominican Republic	LAC	LMC	81	28	76	79	99
DZA	Algeria	MNA	LMC	82	41	100	94	45
BWA	Botswana	SSA	UMC	83	97	86	58	70
ZWE	Zimbabwe	SSA	LIC	84	92	65	81	98
OMN	Oman	MNA	UMC	85	104	94	84	44
COL	Colombia	LAC	LMC	86	78	54	45	115
ZAF	South Africa	SSA	LMC	87	68	72	64	109
SLV	El Salvador	LAC	LMC	88	70	85	52	105
SWZ	Swaziland	SSA	LMC	89	103	83	35	97
EGY	Egypt, Arab Rep.	MNA	LMC	90	63	110	99	25
MMR	Myanmar	EAP	LIC	91	94	73	67	116
SAU	Saudi Arabia	MNA	UMC	92	116	87	89	56
LSO	Lesotho	SSA	LIC	93	89	82	97	106
ZMB	Zambia	SSA	LIC	94	111	84	96	96
NIC	Nicaragua	LAC	LIC	95	95	92	71	119
KHM	Cambodia	EAP	LIC	96	83	98	111	101
MAR	Morocco	MNA	LMC	97	75	111	108	82
GTM	Guatemala	LAC	LMC	98	85	97	91	117
TGO	Togo	SSA	LIC	99	55	106	121	80

TZA	Tanzania	SSA	LIC	100	120	89	95	89
PNG	Papua New Guinea	EAP	LIC	101	102	103	100	103
LAO	Lao PDR	EAP	LIC	102	91	102	106	112
GHA	Ghana	SSA	LIC	103	113	95	98	107
RWA	Rwanda	SSA	LIC	104	90	99	87	124
IND	India	SAS	LIC	105	93	105	110	113
GNQ	Equatorial Guinea	SSA	LIC	106	86	75	107	127
BGD	Bangladesh	SAS	LIC	107	80	121	100	108
MWI	Malawi	SSA	LIC	108	96	104	103	120
COM	Comoros	SSA	LIC	109	119	108	102	95
NPL	Nepal	SAS	LIC	110	107	117	115	92
GMB	Gambia, The	SSA	LIC	111	105	125	105	102
DJI	Djibouti	MNA	LMC	112	127	101	114	76
ERI	Eritrea	SSA	LIC	113	124	107	113	85
CIV	Côte d'Ivoire	SSA	LIC	114	112	114	120	93
YEM	Yemen, Rep.	MNA	LIC	115	109	113	127	79
BEN	Benin	SSA	LIC	116	106	123	125	81
BDI	Burundi	SSA	LIC	117	121	112	109	110
MRT	Mauritania	SSA	LIC	118	110	120	104	118
SEN	Senegal	SSA	LIC	119	118	124	112	104
LBR	Liberia	SSA	LIC	120	108	109	117	126
MOZ	Mozambique	SSA	LIC	121	114	115	118	121
ETH	Ethiopia	SSA	LIC	122	122	118	116	114
PAK	Pakistan	SAS	LIC	123	115	119	119	122
TCD	Chad	SSA	LIC	124	117	116	126	123
GNB	Guinea-Bissau	SSA	LIC	125	123	122	124	125
NER	Niger	SSA	LIC	126	126	126	123	100
BFA	Burkina Faso	SSA	LIC	127	125	127	122	111

Fuente: Unesco