

APUNTES SOBRE LA CAIDA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA: (SE PUEDE EVITAR TODO, MENOS LAS CONSECUENCIAS)

Pablo Guido y Gustavo Lazzari

La Argentina se encuentra en la peor crisis económica de su historia y sus habitantes han sufrido, desde la devaluación de principios de 2002, una caída en su nivel de vida de magnitudes asombrosas. El “país está quebrado, el país está fundido”, será sin duda la expresión que quede en la historia del actual presidente Eduardo Duhalde.

Uno de los capítulos más graves de este descalabro económico de la Argentina lo constituye el elevado desempleo: desde 1989 hasta fines de 2001 la tasa de desocupados aumentó más del doble, pasando del 7,1% al 18,3%¹ y se calcula que para mediados del año 2002 alcance el récord histórico de 25%.

Una sucesión de desaciertos, errores de diagnóstico y actitudes timoratas de los últimos dos años no hicieron más que agregar un balde de nafta en el incendio argentino. La situación actual es un punto de llegada y no la consecuencia de una reforma económica que distó mucho de ser considerada de mercado, es decir, basada en los principios de una economía libre.

Desde los años cincuenta Argentina viene agotando en forma paulatina todas las fuentes de financiamiento del sector público y, en forma recurrente, cada vez que se agota la fuente más importante, en el proceso de recambio hacia otra fuente de financiamiento, hay desequilibrios macroeconómicos de magnitud.

Las reformas de los noventa, que fueron significativas respecto del caos de los ochenta, no constituyeron auténticas políticas de mercado, por lo cual es un error de diagnóstico grosero y una muy mala interpretación de los hechos pensar que respondieron a los principios de la economía

¹ Fuente: INDEC, Informe de Prensa de la Encuesta Permanente de Hogares de Octubre 2001 (EPH 2001).

libre que está basada en el respeto a la propiedad privada, en la competencia y en los límites a la acción estatal.

La historia siempre es aleccionadora y en el caso argentino florecen lecciones no solo para el futuro de este país, sino también para los procesos de reforma económica en otros países de la región.

La lección más importante que se puede extraer del caso argentino es que una reforma económica orientada hacia una economía de mercado implica eliminar privilegios de sectores corporativos, como los sindicales, empresariales y de la burocracia estatal. La mejor manera de combatir estos intereses sectoriales es desregulando la economía en el menor tiempo posible, de manera que los negocios surjan espontáneamente del sector privado y no de los pasillos de los organismos públicos.

Radiografía de la Argentina en 2002

La Argentina se encuentra en la peor crisis económica de su historia y sus habitantes han sufrido, desde la devaluación de principios de 2002, una caída en su nivel de vida de magnitudes asombrosas: de tener un ingreso per cápita de U\$S 7500 anuales a finales del año 2001 ha pasado a un promedio de U\$S 3100 a marzo de 2002 (medido por tipo de cambio). Estas cifras colocan al país en niveles similares al de Líbano, Brasil o la República Eslovaca y por debajo de muchos países latinoamericanos como Uruguay (U\$S 6090), México (U\$S 5080), Chile (U\$S 4600) o Venezuela (U\$S 4310).

Muy lejos han quedado los tres países más pobres de la actual Unión Europea: España tuvo en el año 2000 un ingreso anual por habitante de U\$S 14.960 anuales, Grecia U\$S 11.960 y Portugal U\$S 11.060.²

Hasta hace muy poco tiempo se podía decir que los argentinos vivían en un país de ingresos medios. Durante la primera mitad de la década del 90', el gobierno del ex presidente Carlos Menem inició un programa de reformas económicas que tuvo resultados "en apariencia" exitosos: entre 1991 y

1994 el PIB alcanzó una tasa de crecimiento promedio anual cercana al 9%. La época de “vacas flacas” llegó en 1995 cuando se produjo una retracción del 4% en la actividad económica. Si bien durante el trienio comprendido entre 1996 y 1998 se retomaron tasas de crecimiento positivas del 5,5% promedio anual, podemos decir que la segunda mitad de los 90’ significó en términos acumulados una etapa de estancamiento para la economía argentina: entre 1995 y 2001 la economía creció tan sólo un pobre 3,3% o sea casi un 0,50% anual.

Pero más allá de estos simples promedios, que pueden llevar a conclusiones erróneas si se los utilizan de manera aislados para evaluar la performance de un país, existen otros indicadores que refuerzan los números anteriores.

Actividad económica

La actividad económica del país, desde el inicio de la recesión en el segundo semestre del año 1998, ha acumulado una caída de 16%. Las inversiones, durante el mismo período, han visto una merma cercana al 45%; el consumo ha disminuido en los últimos dos años casi 9%.

Con respecto al sistema financiero argentino, entre marzo y diciembre de 2001 las entidades bancarias sufrieron un retiro de depósitos privados de 20% sobre el total de los mismos (US\$ y \$ 76.686 a 61.505). Existieron 3 períodos de fuertes retiros de depósitos: 1) en marzo y abril el promedio diario de retiros fue de 100 millones; 2) en julio y agosto de 235 millones diarios; y 3) entre los meses de octubre y noviembre la caída de depósitos alcanzó los 148 millones diarios.

Pero en noviembre la velocidad del retiro de fondos por parte de los ahorristas argentinos se aceleró, y en la última semana de ese mes el retiro promedio diario fue de 150 millones, para terminar el día viernes 30 en 1500 millones de depósitos menos que el día anterior. Esto generó la reacción del gobierno, que en la misma noche anunció la creación del famoso “*corralito*”: los

² Banco Mundial: World Development Indicators 2000. GNI per capita 2000. 16/7/2001

fondos de todos los ahorristas se congelaban, imposibilitando a aquellos a retirarlos del sistema bancario. Esto tuvo su contrapartida en la restricción crediticia al sector privado, ya que los préstamos disminuyeron un 19% (US\$ y \$ 63.000 a 51.000) en el año 2001.³

Situación Social

En los dos años de gestión el gobierno de De la Rúa debió hacer frente a ocho paros nacionales, es decir, una huelga cada tres meses. Esto constituye todo un récord: mientras que durante el gobierno del radical Raúl Alfonsín (5 años y medio) se realizó una huelga general cada seis meses, en la presidencia de Carlos Menem (10 años y medio) se produjo una huelga cada quince meses.

Desde 1997 se ha producido otra variante de protesta, el denominado “piquete”: grupos de manifestantes que, cortando rutas y autopistas, piden por subsidios de desempleo. Mientras que en 1997 se produjeron 140 “piquetes” en todo el país, a razón de 11 por mes, en el 2001 alcanzaron los 1385, o sea 115 por mes.⁴

Uno de los capítulos más graves de este descalabro económico de la Argentina lo constituye el elevado desempleo: desde 1989 a fines de 2001 la tasa de desocupados aumentó más del doble, pasando del 7,1% a 18,3%.⁵ Se calcula que para mediados del año 2002 alcance el récord histórico de 25%.

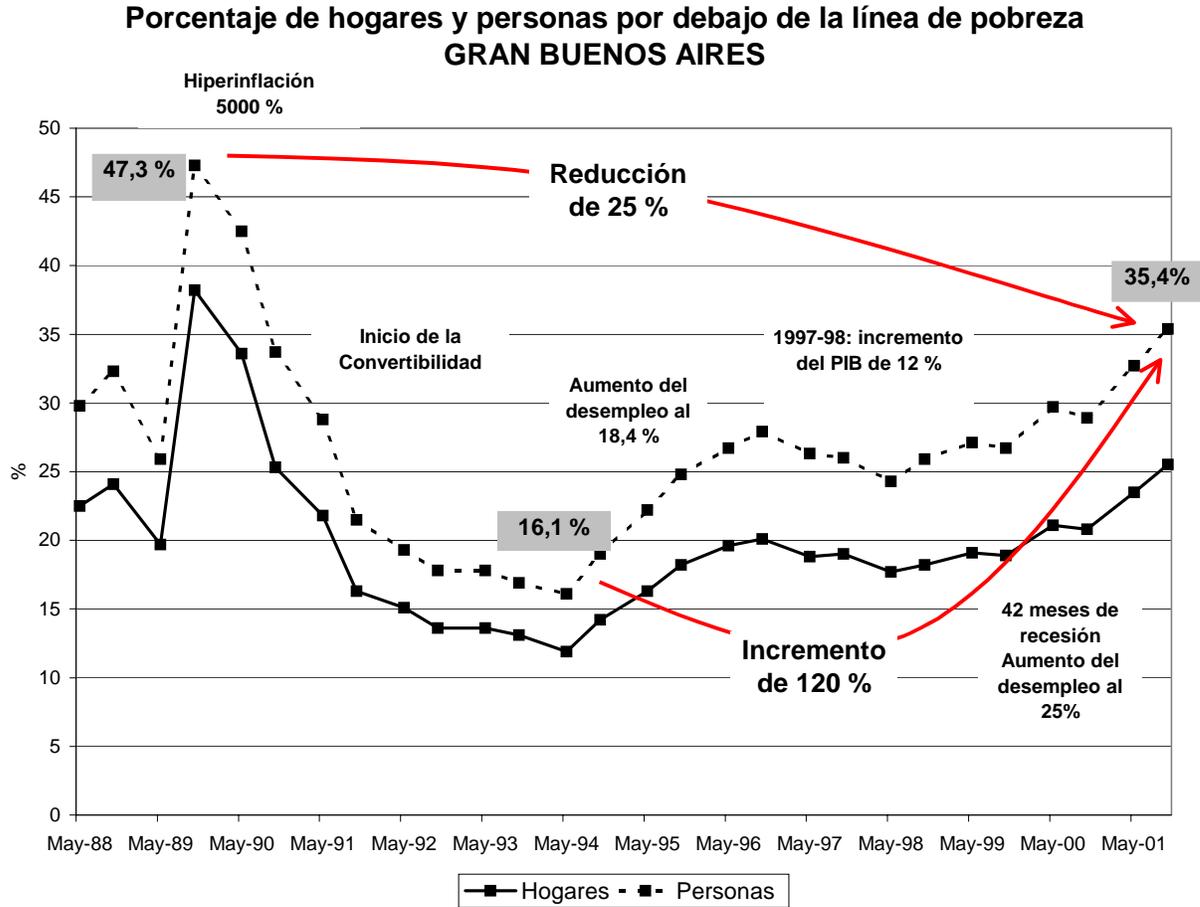
Paralelamente a este incremento en la tasa de desocupación, que representa en la última medición oficial de octubre de 2001 a unos 2,5 millones de personas, encontramos un aumento paulatino del nivel de pobreza. Si bien durante la primera mitad de la década del 90' el porcentaje de pobres en el Gran Buenos Aires, que abarca a la Capital Federal y Conurbano de la Provincia de Buenos Aires, es decir el 34% de la población total del país, tuvo una fuerte disminución que fue del 48 % al 14,3%, a partir del segundo semestre de 1994 se ha revertido la tendencia creciendo ininterrumpidamente hasta alcanzar el 35,4 % actual.

³ Fuente: Banco Central de la República Argentina. Información diaria sobre depósitos y obligaciones 2001.

⁴ Fuente: Centro de Estudios Nueva Mayoría. Investigaciones socio laborales 21/12/2001.

⁵ Fuente: INDEC. Informe de Prensa de la Encuesta Permanente de Hogares 13/12/2001.

Según cifras oficiales la cantidad de personas pobres en el Gran Buenos Aires alcanza los 4,3 millones de personas, representando unos 920.000 hogares. De acuerdo a estimaciones privadas, unas catorce millones de personas actualmente se encontrarían bajo la línea de pobreza, es decir, casi el 44% de la población urbana total.⁶



Leyendo la historia: Una visión de largo plazo

Un análisis apresurado de la crítica situación argentina descrita en la primera parte del informe puede llevar a conclusiones erróneas, pues la situación actual no responde sólo a la sucesión de

⁶ Fuente: INDEC. Informe de Prensa de la Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la pobreza y de la indigencia en el Gran Buenos Aires de Octubre 2001. 20/2/2002.

errores de política económica sucedidos desde 1999. No es correcta la interpretación que dice que en los noventa la Argentina había iniciado un proceso de reformas exitoso y orientadas al mercado el cual fue abortado desde la administración de Fernando De la Rúa. Es necesario realizar un análisis que incluya no sólo los desaciertos de corto plazo sino las erróneas políticas implementadas en las últimas décadas.

La crisis actual es un punto de llegada

Desde los años cincuenta Argentina viene agotando en forma paulatina todas las fuentes de financiamiento del sector público y, en forma recurrente, cada vez que se agota la fuente mas importante, en el proceso de recambio hacia otra fuente de financiamiento, hay desequilibrios macroeconómicos de magnitud.

Todos los Estados se financian con cuatro fuentes de financiamiento: impuestos, endeudamiento interno, endeudamiento externo y emisión monetaria. Los impuestos tienen un techo “natural” dado por la productividad del sector privado y en Argentina ese techo ronda el 23/25% del PBI, cuando en los años ochenta apenas alcanzaba al 17% del producto.

Si el gasto público es mayor a la recaudación es necesario entonces recurrir a fuentes de financiamiento adicionales: esto es la deuda o bien directamente la emisión monetaria. En los años ochenta la emisión de dinero fue la principal fuente de financiamiento no genuino del sector público. Hacia 1989, cincuenta centavos de cada “austral”, la moneda en aquellos años, que financiaba al Estado provenía de las imprentas oficiales.

La inflación resultante destruyó cuatro signos monetarios desde 1970. La tasa de crecimiento de precios desde 1973 y hasta 1990 nunca bajó, salvo en 1978 y 1986, del 100% constituyendo el período de inflación alta mas prolongado de la historia del mundo. En 1989 y 1990 hubo tres episodios hiperinflacionarios ampliamente detallados en la literatura. Dichos episodios reflejaron la

muerte del dinero y, en especial, el recambio en las fuentes de financiamiento del sector público, destruidas en ese entonces.

La hiperinflación de 1989 forzó un cambio en la política económica y la desconfianza del público en la moneda local llevó a las autoridades a ligar el peso con una moneda fuerte. Desde la híper, la moneda argentina es el dólar, y el peso fue durante la vigencia de la convertibilidad un recibo que certificaba la tenencia de dólares en el Banco Central.

La obligación del gobierno fue, desde 1989, recuperar las aniquiladas fuentes de financiamiento. La década del 90 comenzó con varios años de default de la deuda, una recaudación impositiva que apenas alcanzaba a financiar la mitad del gasto y el rechazo del público por la moneda local, lo cual representaba la nula recaudación del “impuesto inflacionario”.

La recuperación del financiamiento se produjo mediante las siguientes acciones:

1. Privatizaciones: el proceso de privatizaciones tuvo como principal misión financiar al Estado nacional a través de tres vías: a) por el ingreso de efectivo, b) por la capitalización de títulos de deuda nacional y c) por la aparición de grandes contribuyentes que fueron las empresas privatizadas. El ingreso de las privatizaciones en seis años (1990/1996) alcanzó los 24.000 millones de dólares, en tanto que las empresas prestatarias de servicios públicos privatizados son los principales contribuyentes por los impuestos que pagan y los principales agentes recaudadores por los impuestos que retienen a sus empleados, empresas proveedoras y clientes.
2. Generación de “ganadores del modelo”: Las estadísticas muestran que los años noventa son años de marcado crecimiento económico, en especial el período 1991/1994 donde la tasa de crecimiento del PBI alcanzó en promedio el 6%. Sin embargo el crecimiento fue motorizado por sectores protegidos y dependientes de los mercados cautivos que generaba la legislación. En efecto, el crecimiento se debió básicamente al dinamismo del sector bancario, protegido y destinado a financiar a un cliente cautivo: el Estado; el sector automotriz al amparo del MERCOSUR; las empresas privatizadas, con mercados cautivos legalmente; y las AFJP sin competencia de compañías extranjeras de seguros y retiros. El crecimiento de estos sectores

empujó a toda la economía y generó aliados imprescindibles, los “ganadores del modelo”, para reconstruir las fuentes de financiamiento. El dinamismo del sector automotriz se manifiesta en la comparación entre las tasas de crecimiento de la economía medida por la variación anual del PBI que fue de 8,9% en 1991, 8,7% en 1992, 6,0% en 1993 y 7,4% en 1994, en tanto que la producción de automóviles creció, 40,6% en 1991, 93,2% en 1992, 30,1% en 1993 y 17,9% en 1994. Es decir, que las tasas de crecimiento del sector automotriz en los primeros años de la década del noventa llegó hasta ser casi diez veces mayor que la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto. Por aquel entonces se decía que la industria automotriz era la “locomotora del crecimiento argentino”.⁷ En mas de una oportunidad, empresarios de estos sectores participaron activamente de “financiamiento patrióticos” y compra de bonos al Estado nacional en ovacionados actos públicos. (Por ejemplo, lanzamiento del “Bono Patriótico” por U\$S 1.000 millones en el año 1995, durante la primera gestión de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía)

3. Reestructuración de la deuda externa (Plan Brady 1993) y de la deuda interna (Plan Bonex 1990): El no pago del capital de la deuda durante los ochenta y los atrasos en el pago de intereses fueron resueltos o mejor dicho pospuestos con motivo de la renegociación de la deuda que se hizo en el marco del Plan Brady de 1993. Mediante dicha negociación la Argentina mejoró el perfil de vencimientos, estirando los plazos de los títulos públicos y obteniendo una importante quita en el capital de la deuda externa. El plan Brady permitió al Estado argentino a tener erogaciones relativamente leves en el rubro intereses de deuda durante el período 1993 a 1999 debido al período de gracia de muchos bonos renegociados. En ese período los intereses pagados no representaron mas del 5% del stock de la deuda. Recién a partir de 1999 se produce un crecimiento hasta el 10% de dicho stock perjudicando seriamente la situación fiscal.

Hacia 1994 las fuentes de financiamiento se habían recuperado. El año 1993 fue el período con menor déficit fiscal de los últimos 25 años de historia argentina, aunque cabe aclarar que en ningún

⁷ Fuente: elaboración propia en base a datos del Anuario Estadístico INDEC 1997.

año hubo superávit ni déficit cero teniendo en cuenta el sector público consolidado nación y provincias.

Situación Fiscal (Nación y Provincias)

En millones de pesos

	1991	1994	2001	DIF 01/91
Ingresos Fiscales	30.042	61.537	66.699	32.657
Deuda Pública	80.869	83.783	154.951	74.082

- Ingresos por privatizaciones: entre 1989 y 1996 = 23.948,6 Millones de pesos.

Entonces, el escenario de los noventa plantea una diferencia con respecto a los ochenta y dicha diferencia radica en la composición de las fuentes de financiamiento. Mientras en los ochenta la emisión era la principal fuente, en los noventa fueron primero las privatizaciones y luego el endeudamiento. No fue un escenario diferente en términos de las políticas de fondo y fundamentales que la Argentina ha implementado.

Que no se haya emitido en los noventa para financiar al Estado generó un período de estabilidad de precios que la Argentina no vivía desde 1940. Sin embargo el gasto público seguía creciendo, como lo hizo en los últimos sesenta años, pero el financiamiento pospuesto que significa la deuda impedía la percepción del público y prorrogaba el estallido para mas adelante.

En los ochenta fue la emisión, en los noventa el endeudamiento. En ambas décadas el gasto público creció y el gobierno supo ocultar sus efectos con fuentes de financiamiento atractivas en el corto plazo pero explosivas en algún momento del futuro. Y ese momento llegó.

Las reformas de los años noventa no condujeron a una economía de mercado

Muchos analistas y políticos de todas las latitudes consideraban a la reforma argentina como un ejemplo a seguir por los países emergentes. Desde el financiamiento fácil de los organismos internacionales hasta la excitación, explicable por los alentadores resultados, de los analistas de

Wall Street, la Argentina era vista como el resurgir de la racionalidad, el retorno a casa del hijo pródigo, el milagro de fin de siglo.

Las reformas fueron sorprendentes, atractivas y aplaudidas en un comienzo. Sorprendentes porque en el medio de la hiperinflación, con saqueos y remarcaciones diarias de precios pocos esperaban un cambio de rumbo tan abrupto en tan poco tiempo. Atractivas pues la mejora en la prestación de los servicios públicos fue muy tangible, teniendo en cuenta que durante los '80 la caída en la calidad de prestación fue pavorosa: instalar un teléfono tardaba no menos de 20 años, las compañías eléctricas y de gas programaban los recortes a los consumidores y el petróleo se cuotificaba para su refinación. La inversión de las empresas privatizadas se reflejó rápidamente en una mejora en la calidad que redundó en una masiva aceptación del público medido a través del voto.⁸

Sin embargo, las reformas de los '90 que fueron significativas respecto del caos de los '80 no constituyeron auténticas políticas de mercado. Es un error de diagnóstico grosero y una muy mala interpretación de los hechos pensar que respondieron a los principios de la economía libre, basada en el respeto a la propiedad privada, la competencia y los límites de la acción del Estado.

El hecho que sean un avance respecto de la situación anterior no significa que dichas reformas hayan sido inspiradas en la economía libre. El hecho que se haya privatizado no significa que se haya instaurado un sistema de libre competencia. El hecho que se haya negociado con el Mercosur no quiere decir que se haya abierto la economía. Como comentamos, el principal motivo fue la reconstrucción del financiamiento público. Y las principales características son las siguientes:

Privatizaciones: El proceso de privatizaciones tuvo como principal motivo la recaudación de impuestos tal como lo apuntamos. Y el anzuelo para atraer a inversores que apuesten en un país hiperinflacionario y casi destruido fue la preservación de mercados cautivos que le permitan obtener un cuadro tarifario exento de toda competencia real o potencial. Claramente la venta de mercados cautivos aumentaba el valor de las empresas. Por ejemplo, la empresa nacional de

⁸ En las elecciones presidenciales de 1995, el oficialismo ganó por amplia mayoría publicitando la mejora en los servicios públicos y la eliminación del impuesto inflacionario.

telecomunicaciones se privatizó seccionando al país en dos con un monopolio por diez años para cada sección. Los monopolios privados gozaron durante este período de una protección de sus tarifas, mercados cautivos y cláusulas de ajuste conforme a la inflación americana. El monto recaudado por dicha operación ascendió a 224 millones de dólares en efectivo y 5000 millones de dólares en títulos de la deuda pública valuados a valor nominal⁹. Dicho monto, si bien aparenta exiguo a la luz de una primera observación resulta muy superior al que se hubiera obtenido de no haber mediado el monopolio apuntado. El valor de la empresa en condiciones de competencia difícilmente hubiera resultado mayor a cero dado el pasivo inicial y las condición de virtual quebranto presentaba.

Apertura: lo que en la Argentina se llamó “apertura externa” fue una reducción de aranceles con un fuerte sesgo a favor del MERCOSUR, integrado además por Brasil, Uruguay y Paraguay. Pese a la reducción de aranceles, el nivel arancelario promedio de la Argentina (14%) es tres veces superior al promedio arancelario de los países mas libres del mundo. Aún así, el nivel de importaciones jamás superó el 10% del PBI lo cual da cuenta de un país cerrado en términos comerciales. El Mercosur constituyó lo que hemos denominado “proteccionismo ampliado”, es decir una barrera comercial pero con el mercado brasileño incluido a efectos de otorgar mayor escala de producción a las industrias locales. No es casual que el “gran ganador” del Mercosur haya sido el sector automotriz a través del convenio de intercambio compensado con Brasil. Las experiencias de apertura exitosas en el mundo no concentran sus esfuerzos en un solo país con escaso grado de desarrollo. El Mercosur al establecer un arancel externo común relativamente elevado contribuyó mas a perpetuar el proteccionismo que a fortalecer la competencia. Como era de preveer el desvío de comercio fue la característica del Mercosur. Esto es, las importaciones mas eficientes

⁹ Alicia Caballero, Economía Argentina Presente y Futuro, Editorial EDUCA, Buenos Aires, 1997, pags. 428

provenientes de terceros países fueron desplazadas por el comercio preferencial con Brasil.¹⁰ El Mercosur representa el 31% de las exportaciones y el 28% del total de las importaciones.¹¹ Para la Argentina, Brasil es un socio importante y toda distorsión en la política comercial y cambiaria repercute directamente sobre el nivel de actividad y el comercio exterior.

Convertibilidad monetaria: a partir de 1991 el gobierno se vio forzado a instaurar un régimen de convertibilidad de la moneda local en relación con el dólar al tipo de cambio uno a uno. Fue un reconocimiento obligado pues la gente no demandaba mas moneda local tras cuarenta años de inflación y tres hiperinflaciones. Sin embargo, la violación sistemática, aunque contablemente disimulada, a las restricciones que imponía la convertibilidad son un indicador del grado de respeto a las leyes por parte de las autoridades. Como comentaremos mas adelante, los intentos de desvirtuar la convertibilidad con la introducción del Euro en la canasta de monedas no es otra cosa que el intento de disimular la emisión monetaria para financiar al gobierno.

Reforma previsional: La reforma previsional de 1994 fue considerada por muchos analistas como el “gran paso hacia la privatización del sistema de retiro”. Sin embargo, en los mismos fundamentos de la ley de reforma previsional por la cual las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) se preveía la “creación de un mercado de capitales” que a su turno fue utilizado para adquirir los títulos públicos que emitía el gobierno. A su vez, la ley establece ciertos parámetros y prohibiciones de inversión que restan libertad a las administradoras para invertir sus fondos forzando el destino de los mismos a las arcas del gobierno. En efecto, con datos al 30 de septiembre de 2001, el 70% de los fondos de las AFJP estaban destinados en inversiones dependientes del Estado, considerando la participación en la cartera del sistema de los títulos

¹⁰ El Mercosur supone arancel cero para el comercio intrazona y un arancel externo para el comercio con terceros países.

¹¹ Fuente Ministerio de Economía de la Nación: Informe Económico Nro. 38. Los datos corresponden al año 2000, debido a que no muestra el impacto de la implosión de la economía Argentina. Consideramos que es un año mas representativo que el 2001 para reflejar tendencias en la economía real.

públicos nacionales, provinciales, depósitos a plazo fijo y letras del tesoro.¹² Este esquema de sistema previsional ponía en riesgo de confiscación los aportes de los futuros jubilados, lo cual sucedió en diciembre del 2002 con la declaración del default de la deuda y la licuación de los plazos fijos.

Desregulación: La mayor parte de las regulaciones que habían bloqueado la economía durante cuarenta años no fueron desmanteladas. Las leyes laborales rígidas, inflexibles e ineficaces que explican buena parte de la elevada tasa de desempleo no fueron modificadas. La Argentina se rige en un contexto de economía dinámica y globalizada, con regulaciones laborales de los años cuarenta originadas en pleno apogeo del fascismo peronista. Lo mismo sucede con regulaciones de las profesiones liberales como escribanos, abogados, contadores públicos, ingenieros, cuyas necesarias intervenciones en acuerdos privados aumentan los costos de los emprendimientos y limitan las acciones a realizar. La legislación laboral es uno de los bastiones del sindicalismo argentino (quizás la corporación con mayor peso político a la hora de proteger sus privilegios). En la actualidad, por cada \$100 que figuran como ingreso bruto en el recibo de un trabajador sólo \$ 82 van a su bolsillo. Mientras tanto, el empleador por esos \$100 de ingreso bruto debe abonar \$133. Esto significa que por cada \$ 82 que recibe efectivamente un trabajador privado, el empleador debe abonar \$133. La diferencia, un 62% constituye una interminable sumatoria de impuestos tales como aportes jubilatorios, aportes a las obras sociales (instituciones prestadoras de servicios de salud controladas por los sindicatos), sistema de seguro por riesgo de trabajo, pago de cuota social del sindicato, etc.

Dicha cifra no incluye las provisiones que los empleadores deben hacer en concepto pago anual de vacaciones, régimen de despido, licencias especiales por estudio, maternidad, etc.

Pese a los anuncios de desregulación, el mercado de trabajo continúa bloqueado impidiendo una baja en la tasa de desempleo. La ley de Contrato de Trabajo establece, entre otras regulaciones, un

¹² Ministerio de Economía de la Nación. Informe Económico III Trimestre 2001.

régimen de indemnizaciones por despido que constituye el principal escollo a la hora de contratar nuevos trabajadores. Las firmas empleadoras deben abonar, al trabajador despedido, un monto equivalente a un mes de salario por cada año trabajado en la compañía, mas dos meses en concepto de preaviso si la antigüedad supera los cinco años. Dicha indemnización constituye un cruel desincentivo para contratar trabajadores pues en el caso que el negocio no resulte según lo planeado o las condiciones de mercado cambien el “costo de salida” torna prohibitivo el ingreso de trabajadores. A esto hay que agregar que, actualmente y dada la crisis que está viviendo la Argentina, el gobierno duplicó los costos indemnizatorios durante 180 días (a partir de febrero 2002) en el intento de evitar los despidos. Claramente mas que evitar los despidos, dicha medida lo que en definitiva hace es invalidar cualquier intento de contratar personal.

Gasto Público: El gasto público es un buen indicador del grado de intervención del Estado en la economía. Como se observa en el cuadro siguiente el gasto público consolidado aumentó en un 90,7% entre 1991 y el 2001. Asimismo aumentó la presión impositiva y la tasa de interés lo cual significa una mayor presión sobre la productividad privada.

	1991/2000
Crecimiento del Gasto Público	90,76%
Crecimiento del PBI	49,31%
Crecimiento Deuda Pública	91,60%

Fuente: Fundación Atlas en base a Informe Económico. Ministerio de Economía de la Nación.

Explosivo crecimiento en el gasto público provincial: La mayor recaudación que se observó en los noventa aumentó los recursos de “origen nacional” a las provincias. Dado el régimen de

coparticipación de impuestos (ver anexo) las provincias reciben en forma automática ingresos a medida que la recaudación se produce. Las provincias gozan de los beneficios del gasto pero no pagan el costo político de la recaudación. Los ingresos provinciales aumentaron en diez años un 117% en tanto que los gastos crecieron en la misma proporción. A su vez el empleo público provincial creció un 20% en tanto que las remuneraciones lo hicieron en un 121%. Esto da cuenta de un dispar comportamiento entre el empleo y los salarios del sector público en relación a los del sector privado, señalando el achicamiento de la economía privada.

Reformas de “segunda generación”: el 70% del gasto público nacional corresponde al gasto social, el cual requiere una reforma integral en las áreas de asistencia, salud, jubilaciones y pensiones que permitirá una drástica eliminación de bolsones de gasto innecesario. Tales reformas fueron bloqueadas inmediatamente después de ser anunciadas¹³. El régimen federal de gastos e ingresos jamás fue planteado, en tanto que la reforma política y judicial apenas fueron tibiamente anunciadas días previos a las elecciones presidenciales y de representantes tanto en 1999 como las recientes del 14 de octubre del 2001. Las llamadas reformas de “segunda generación” que debieron instrumentarse antes que las reformas económicas constituyeron una suerte de “vacas sagradas” de la política. Los beneficios invisibles y de largo plazo no compensan los costos tangibles en términos de privilegios directos y de corto plazo.

Reglas de juego: el aspecto principal que define una economía de mercado son sus instituciones. Las reglas de juego definen si una economía es libre o tiende a alguna forma de socialismo. La defensa de la propiedad privada es la institución fundamental en la cual se basa la economía capitalista. La proliferación de confiscaciones ininterrumpidas en los '90 dan cuenta de que la propiedad privada no es respetada mas que en los anuncios oficiales, preferentemente cuando las autoridades solicitan financiamiento internacional. El aumento en los tipos impositivos, la aparición

¹³ Un ejemplo es la marcha atrás con la reforma de Lopez Murphy que en Marzo de 2001 había propuesto la extensión de la edad jubilatoria, la desregulación de las obras sociales y la eliminación de las pensiones gratificables dictadas por el Congreso. A su renuncia, el Ministro Cavallo, a efectos de atemperar la situación política dio marcha atrás con esas reformas. La Nación, días 20 y siguientes de Marzo de 2001.

de nuevos impuestos que se suma a la complejidad del sistema de tributación, la prohibición legal de formular reclamos judiciales, el pago de deudas y salarios con títulos públicos sin valor de mercado, la débil defensa de la propiedad física y las permanentes modificaciones en las reglas de juego permiten pensar que la propiedad en la Argentina no está garantizada.

Las recientes violaciones a las instituciones son:

- ❑ **Independencia del Banco Central:** con la renuncia de Pedro Pou (presidente de la entidad monetaria), apoyada por casi toda la clase política, la entidad monetaria perdió a uno de los más férreos defensores de la convertibilidad monetaria. Pou respetaba y hacía cumplir a rajatabla la Carta Orgánica del Banco Central y la Ley de Convertibilidad: estas dos normas le ponían límites a la entidad para financiar al gobierno y a las entidades bancarias por medio de la emisión monetaria. El ex presidente del banco central tenía claro a quien pertenecían las reservas de la entidad, a los tenedores de los recibos llamados “pesos”.
- ❑ **Canje forzoso de la deuda:** en el último trimestre del año pasado el gobierno decidió canjear la deuda que tenía con las instituciones bancarias y AFJP de manera unilateral y forzosa. O sea, la deuda pública que alguna vez fue voluntaria se convirtió en explícitamente coactiva, sin chances para el sector privado financiero de negociar las condiciones de dichas obligaciones del sector público.
- ❑ **Corralito financiero:** el viernes 30 de noviembre el Poder Ejecutivo nacional decidió limitar el retiro de los depósitos que las entidades financieras tenían en sus pasivos. De a poco, las condiciones se fueron haciendo más y más restrictivas para terminar en la pesificación de todas las deudas y depósitos. Es decir, licuación lisa y llana de la cartera de préstamos pero también de los ahorros de la gente.
- ❑ **Default formal:** el ex presidente Rodríguez Saa, durante su corta administración de 7 días, declaró formalmente la cesación de pagos de las obligaciones del Estado nacional. Aplausos en el recinto y las galerías del recinto del Congreso.
- ❑ **Devaluación del peso:** los primeros días de enero el nuevo gobierno de Duhalde decidió romper la convertibilidad que desde 1991 había tenido vigencia en el país. El nuevo tipo de cambio oficial se estableció en \$1,40 por dólar. De esta manera, las reservas del Banco Central fueron transferidas desde sus propietarios originales (tenedores de pesos) hacia la entidad pública.
- ❑ **Pesificación:** como dijimos más arriba, el gobierno tomó la decisión (después de largas idas y vueltas) de pesificar todas las deudas al valor de 1 peso por dólar y también pesificar los ahorros a la relación 1, 40 pesos por dólar depositado. De la misma manera, ha pesificado la cartera en dólares que las Administradoras de Fondos de Pensión (AFJP), tenían invertida en bonos públicos y préstamos garantizados por el Estado.

¿Es una “reforma de mercado” un esquema con concesión de monopolios legales, gasto público creciente, aumento en la presión tributaria, economía cerrada y regulaciones de los mercados?
¿Podemos seriamente considerar a una economía con esas características como una economía libre y orientada a la economía de mercado?

Lamentablemente en los ‘90 las apelaciones oficiales hacia una economía de mercado libre no fueron otra cosa que atractivos argumentos para obtener financiamiento ocasional. Mientras en las portadas de los diarios se hablaba de economía libre, en los despachos ministeriales se resolvían nuevos aumentos de gasto público, perpetuar las regulaciones y cerrar mercados para los grupos de presión mas significativos.

La falta de independencia del Poder Judicial con respecto a los poderes legislativo y ejecutivo elimina la esperanza del último recurso de los ciudadanos, a su vez la falta de garantías institucionales es el indicador mas importante que lleva a pensar que en la Argentina no existió nunca la economía de mercado ni un sistema capitalista serio.

La falta de instituciones fuertes que protejan a los individuos y a las empresas de la voracidad del sector público y los temores a iniciar reformas valientes en sectores sensibles alejaron a la Argentina de la economía libre y la sumergieron en la crisis actual.

Nafta sobre el incendio

El candidato triunfante por un 48 % en las elecciones de octubre de 1999, Fernando De la Rúa, asumió la presidencia el 10 de diciembre de ese mismo año, pero un par de meses antes ya se había anticipado que quien acompañaría a De la Rúa como ministro de Economía sería José Luis Machinea. Este economista había ocupado el cargo de Presidente del Banco Central durante el gobierno de Raúl Alfonsín durante el período final de dicha administración, es decir cuando se

desató el proceso hiperinflacionario. Ahora era el economista que tenía el aval para ocupar el cargo de ministro de los dos partidos políticos que conformaban la alianza triunfante.

El impuestazo que abortó la recuperación económica

En el mes de diciembre de 1999 la situación económica planteaba la necesidad de realizar reformas en el plano fiscal, tributario y de los marcos regulatorios de varios mercados. La incógnita era si la nueva administración iba a cumplir con esta agenda.

El Ministro de Economía realizó el siguiente diagnóstico de la situación: si no se hacía un ajuste fiscal, las cuentas públicas se descontrolarían aún más y el año 2000 finalizaría con un desequilibrio de \$11.500 millones en la Administración Pública Nacional, o sea un 4% del PIB. El razonamiento del ministro, que sería determinante en las medidas económicas de su gestión, era el siguiente: si el gobierno lograba reducir el déficit fiscal esto generaría un aumento de la confianza en el programa económico, lo cual tendría un impacto positivo en el flujo de capitales del exterior. Este ingreso de capitales financieros ayudaría a disminuir la tasa de interés en el mercado local, lo cual produciría un incremento en la inversión y el consumo. Este aumento del gasto doméstico generaría la tan ansiada reactivación de la economía y llevaría a un aumento de la recaudación. Este círculo virtuoso iría reduciendo el elevado déficit fiscal.

Entonces Machinea implementó el cuarto “impuestazo” de la era Post - Tequila, luego de los aplicados en Marzo de 1995, Agosto de 1996 y Marzo de 1998.: la reducción de los \$ 7.000 millones en el déficit público vendría de la mano de una pequeña rebaja en el gasto público y de un incremento de los ingresos impulsado por las nuevas medidas: aumentos de las alícuotas de los impuestos a las ganancias, internos, a los combustibles y a los bienes personales, la ampliación de la base del IVA y del impuesto a las ganancias.

DÉFICIT ESTIMADO AÑO 2000 SIN MEDIDAS NI CRECIMIENTO	11.500
Aumento de Ingresos por crecimiento económico (estimado en 3,5%)	2.413
Pérdida por Transferencias a Provincias	(119)
Aumento de Ingresos por Medidas	3.390
Reducción del Gasto del Gobierno Nacional	1.132
Reducción del Gasto relacionado con las Provincias	262
DÉFICIT DEL PROGRAMA FISCAL	4.421

Desde un primer momento, el ajuste impositivo sumado al tibio recorte de gastos exponía la inequidad del esfuerzo del sector público frente al sector privado: de los \$ 7.000 millones de disminución del déficit fiscal, unos \$ 5.685 millones se generaban con un nuevo sacrificio de los contribuyentes (80% del total) y sólo \$ 1.400 millones (20%) con una poda en el gasto público. El efecto del impuestazo en la actividad económica, opuesto a las estimaciones del gobierno, fue la reversión de la tendencia positiva que venía mostrándose en el último trimestre del '99 y una profundización del cuadro recesivo.

Insuficiente recorte del gasto público

El Estado Nacional registró en abril del 2000 un déficit de \$ 629,9 millones, que puso al gobierno al borde de haber consumido en un solo mes el rojo acordado para todo el trimestre. Entre abril y junio se había pactado con el FMI un desequilibrio de \$ 540 millones, pero como en el primer trimestre se había anotado un sobrecumplimiento de \$ 156 millones, el déficit podía llegar a \$ 696 millones. Con el resultado de abril quedan solo \$ 66 millones de margen para mayo y junio. Esto decidió al gobierno a encarar un nuevo ajuste presupuestario, esta vez haciendo hincapié en el recorte de salarios, reducción de las jubilaciones de privilegio, la prohibición de cobro simultáneo de remuneración y jubilación en el sector público y una tibia reestructuración de organismos públicos. En síntesis, este recorte del gasto público suponía para el año 2000 unos \$ 538 millones, es decir, sólo el 1,5% del gasto primario total de la Administración Nacional.

Septiembre de 2000: Violación de los compromisos fiscales

A principios del mes de septiembre el Ministro Machinea solicitó ante el FMI una ampliación de la meta del déficit para todo el año. De los \$ 4.700 millones originales el pedido se “estiraba” hacia los \$ 5.300 millones, o sea, un desvío del 12%. Los funcionarios del organismo internacional, como habían venido haciendo en los últimos años, dieron el visto bueno y permitieron una nueva “picardía del alumno”.

Las justificaciones que el gobierno expuso en el Memorando de Política Económica enviada al FMI para pedir el enésimo perdón de la Argentina en los últimos diez años, estaban basadas en que la recuperación de la economía había tenido un ritmo más lento que el esperado debido a “la debilidad de la demanda interna,(...) y a la volatilidad que había vuelto a afectar en cierta medida a los mercados financieros externos”.¹⁴

La corporación política rechaza el recorte de gastos

Como todos los años, el Poder Ejecutivo Nacional presentó el 15 de septiembre el Proyecto de Ley del Presupuesto para el año siguiente, pero en esta oportunidad dicho proyecto de ley presentaba un déficit de \$ 4.100 millones para el año 2001.

El déficit del Sector Público Nacional sería de \$ 1.200 millones menores al desequilibrio del año en curso, que había sido estimado en \$ 5.300 en las metas acordadas con el FMI. Frente al incremento en los gastos por \$ 2.100 millones, por intereses de la deuda y transferencias a provincias que explicaban el 90% de la suba, y una proyección de aumento de recursos por \$ 2.500 millones, se hacía necesario la aplicación de un recorte cercano a los \$ 800 millones para cumplir con la Ley de Responsabilidad Fiscal y lo firmado en septiembre con el FMI.

¹⁴ Memorando de Política Económica. 5 de septiembre de 2000. orando de Política Económica. 5 de septiembre de 2000.

La reducción del gasto primario presentada por el Ejecutivo estaba centrada en el recorte a la mitad del Fondo del Tabaco, la eliminación de pensiones graciables, los subsidios al gas y a las naftas en la Patagonia. Pero legisladores nacionales del partido oficialista le hicieron saber al presidente De la Rúa que no votarían el proyecto de presupuesto diseñado por el ministro de Economía. La misma actitud tomaron los legisladores opositores del partido peronista.

Renuncia y declaraciones poco felices: Alfonsín y Alvarez

Durante el mes de octubre de 2000, el vicepresidente Carlos Alvarez renunció a su cargo por los graves hechos originados en el Senado de la Nación: había fuertes rumores de que senadores de diferentes partidos habían recibido sobornos provenientes del Poder Ejecutivo Nacional para la aprobación de una ley laboral. Alvarez, integrante del FREPASO, se puso al frente de la investigación y terminó enfrentado con el presidente De la Rúa. Al perder el apoyo del presidente, Alvarez decidió presentar su renuncia. Este grave hecho político generó un quiebre en la alianza gobernante y así el presidente De la Rúa comenzaba a perder poder político.

El mismo mes el ex presidente Raúl Alfonsín declaró que “uno de los episodios más graves del siglo XX había sido la Convertibilidad” creada en 1991.¹⁵ En otra declaración poco feliz a principios del mes de Noviembre, el presidente del oficialista partido radical horrorizó a muchos inversores locales y extranjeros al señalar: “Qué lindo sería no pagar la deuda por unos años y gastarlos en programas sociales”.¹⁶

Violación de la convertibilidad fiscal

¹⁵ Diario El Cronista 13 de Octubre de 2000

¹⁶ Programa televisivo Canal 9. Libertad: 2 de Noviembre de 2000.

El 10 de noviembre del 2000 el presidente De la Rúa decidió salir al cruce de todos los analistas económicos locales y del exterior que hacía tiempo que indicaban que las metas incluidas en el proyecto de ley del presupuesto no podrían ser cumplidas. De esta manera, anunció la modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal: el cronograma de reducción del déficit que tenía como plazo llegar a 2003 con equilibrio fiscal, se pasaba para el 2005. El Ministro Machinea explicaba de esta manera los cambios: *“La Argentina está en una situación grave, delicada, y no hay margen para no tomar acciones en el muy corto plazo. Esta es la realidad, y lo que hizo el gobierno es hacerse cargo de esa realidad y proponer un conjunto de medidas para salir. No es que el gobierno esté poniendo de alguna manera a la clase política contra la pared. Es la situación la que pone a la clase política contra la pared y obliga a tomar decisiones drásticas”*.¹⁷ En referencia a la modificación de la ley de Responsabilidad Fiscal decía: *“la situación es así. Nos pareció lo más razonable sincerarla, y eso forma parte del acuerdo que hay que cerrar mañana con los gobernadores...Decidimos ser muy realistas con los supuestos de recaudación y sincerar la situación. El gasto no creció, pero la economía y los recursos tampoco”*.¹⁸ En otras palabras, se reconocía el fracaso de todos los ajustes anteriores y la imposibilidad de generar un marco de crecimiento para el año siguiente. Al igual que en septiembre, es decir dos meses antes, se utilizaba la técnica de la “escoba mágica” con la cual se escondía la basura debajo de la alfombra.

Mientras tanto, en diciembre el Congreso aprobaba el presupuesto para 2001 con algunas modificaciones en la estimación de recursos y gastos: el total de gastos para 2001 quedó fijado en \$ 51.900 millones y los ingresos estimados en \$ 44.900 millones. Por lo tanto, el déficit se ubicaría en unos \$ 7000 millones. Esto significaba un incremento de casi \$ 3.000 millones del proyecto original presentado en septiembre, o sea un desvío del 70%.

Un nuevo engaño: el blindaje financiero

¹⁷ Diario La Nación 11 de Noviembre de 2000

¹⁸ Diario El Cronista Comercial 12 de Noviembre de 2000

En el mismo Memorando enviado al FMI en el cual se solicitaba una ampliación del déficit para el año en curso y los siguientes, también se realizó un pedido de auxilio financiero complementario: *“Para reforzar la confianza de los mercados sobre la eficacia de esta política económica y sus posibilidades de éxito, estamos procurando obtener un mayor respaldo financiero de la comunidad internacional y privada”*¹⁹. En otras palabras, el famoso “manotazo del ahogado” que México, Argentina en 1995, Brasil, Rusia y Turquía ya habían experimentado en el último lustro de los ‘90. Frente a la exclusión de la Argentina de los mercados de crédito internacionales, el país iba directo a la cesación de pagos en las siguientes semanas. El salvataje financiero se armó con la participación de organismos internacionales, España, bancos de inversión locales y Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), comprometiendo entre todos 39,7 mil millones de dólares. Esto fue un “paquetazo” al estilo mexicano del ’95, donde el gobierno norteamericano en aquella oportunidad le otorgó un “salvavidas” de \$ 50.000 millones al gobierno de México.

PARTICIPANTES	MILES DE MILLONES U\$S
FMI	13.7
España	1.0
BID	2.5
Banco Mundial	2.5
Bancos Privados	10.0
Inversores Institucionales	3.0
Canje de deuda	7.0
TOTAL	39.7

Fuente: Ministerio de Economía de la Nación

Esta ayuda financiera no fue, tal como el gobierno lo publicitó, un respaldo o premio a la gestión actual y la anterior por las reformas logradas en el terreno de la competitividad, la educación, la modernización del Estado, la salud, etc. Nada más alejado de la dura realidad: estos casi \$ 40.000 millones fueron el último salvavidas que se le tiró al Estado argentino con la intención marcada de

¹⁹ Memorando de Política Económica. 21 de diciembre de 2000.

evitar que el país entre en una situación de default y así producir un efecto “contagio” sobre el resto de los países emergentes.

El blindaje entonces tuvo la utilidad de evitar en el corto plazo la cesación de pagos del país, al asegurar fondos frescos a la Tesorería de la Nación para ir cubriendo las necesidades financieras del Estado. La disponibilidad de dichos fondos dependía del cumplimiento de las metas acordadas en la última y tercera revisión que el gobierno argentino había realizado ante el FMI. Hay que aclarar que estos recursos no se desembolsarían completamente durante el año 2001, sino que el programa tenía una duración hasta 2003.

El final de Machinea

Durante el primer trimestre de 2001 estaba claro que el Ministro Machinea comenzaba a jugarse todas sus chances para permanecer en su cargo. Si la economía no mostraba signos de reactivación, la recaudación tributaria resultaría menor a la esperada, con el consecuente deterioro de las cuentas fiscales. Por lo tanto, el margen de maniobra del funcionario era muy estrecho y además la paciencia del Presidente también se agotaba. Y esto es lo que finalmente sucedió, agravado con un incremento “inesperado” en las erogaciones del primer bimestre.

Las metas del primer trimestre fijaban un déficit de \$ 2.100 millones para todo el período, pero a fines de febrero Machinea descubrió que las cuentas del Tesoro hacían agua por todos lados: mayores gastos por \$ 275 millones y menores ingresos por \$ 385 millones le indicaban que hacia finales de marzo el déficit fiscal iba a sufrir un desvío de \$ 740 millones. Y frente a la inevitable necesidad de tener que encarar un nuevo ajuste en tan sólo quince meses de gestión, el ministro Machinea optó por renunciar.

Vamos a decirlo de otra manera: el desvío trimestral del programa firmado en diciembre de 2000 era de una magnitud del 33%. Los \$ 2.800 millones de desequilibrio en el período enero/marzo suponía “comerse” más del 40% del déficit para todo el año 2001. Entonces, el viernes 2 de marzo

al mediodía Machinea le presentó la renuncia al presidente en su despacho. Dos días más tarde, el hasta entonces Ministro de Defensa, Ricardo López Murphy, era confirmado en el cargo de Ministro de Economía y el lunes 5 ya estaba jurando en sus nuevas funciones.

El breve lapso de realismo económico: Una gota de agua en el desierto

Alrededor de 350 horas fueron las que separaron a López Murphy desde el momento de la aceptación de la cartera económica y la renuncia a la misma. De reputación profesional indiscutible, acompañado de colaboradores estudiosos de manera “puntillosa” de los excesos del Estado en materia de Gasto Público y con un diagnóstico correcto de la grave situación, López Murphy decidió avanzar contra la corporación política como nadie antes lo había hecho. Así, el viernes 16 de marzo anunció las medidas que, debido a la oposición que aglutinó en torno a las mismas, determinó su renuncia 72 horas más tarde.

Podemos analizar el discurso de López Murphy en cuatro ejes principales:

a) El acertado diagnóstico

- El gasto público aumentó en la última década de tal manera que se hace imposible financiarlo con impuestos. Por lo tanto el endeudamiento crece de manera insostenible.
- El mayor peso de la deuda hace más probable la posibilidad de no pagar y esto impacta negativamente en la confianza de los inversores en el país.
- El gasto público excesivo impone una carga imposible de soportar por el sector productivo de la economía. Esto hace imposible cualquier proyecto serio de crecimiento.
- El problema del déficit fiscal también incluye la administración eficiente de la recaudación.
- Hay que transformar al Estado para que gaste lo que corresponde y para que cobre los impuestos con justicia. No vamos a crecer si no se resuelven estos problemas seriamente.

b) Las medidas

- Reforma del Estado: eliminación de funciones e introducción de reglas de eficiencia e incentivos en la estructura burocrática. **Ahorro de la reforma: \$ 3.500 millones anuales al concluirse.**
- Privatizaciones: empresas del grupo Banco Nación, Lotería Nacional, Casa de la Moneda.
- Comercio exterior: profundización de la apertura comercial.
- Reforma laboral: reducción de costos laborales y eliminación de estatutos y convenios que otorgaban privilegios.
- Reducción en el gasto del Estado Federal: eliminación de subsidios sociales otorgados por legisladores nacionales y eliminación de fondos especiales para determinadas regiones o actividades. **Ahorro: \$ 890 millones.**
- Reducción en las exenciones impositivas: suba en la alícuota del IVA para actividades exentas. **Recursos: \$ 100 millones.**
- Reducción en las transferencias a las provincias: reducción de los Aportes del Tesoro Nacional, traspaso del Fondo de Incentivo Docente. **Ahorro: \$ 970 millones.**

El ahorro de casi \$ 2.000 millones que se obtendrían en el año 2001 comprendería una rebaja de gastos por \$ 1.860 millones y mayores ingresos por \$ 100 millones. Por primera vez, el peso del ajuste fiscal recaía por fin sobre el sector público en casi su totalidad.

Pero simultáneamente al discurso en el cual López Murphy anunciaba sus medidas, en oposición a las mismas, parte de los ministros y secretarios del ala progresista del Poder Ejecutivo presentaban sus renuncias. Por el lado de los gobernadores, todos manifestaban su rechazo. Además, las organizaciones sindicales fijaban huelgas, movilizaciones, cortes de ruta para la semana entrante. El presidente se quedaba solo. Durante el fin de semana, el presidente se vio obligado a buscar otras salidas a la crisis política que minuto a minuto se agravaba. Entonces, 48 horas más tarde se resolvía impulsar la conformación de un gobierno de “unidad nacional” en el cual estuvieran

incorporados los principales partidos políticos del país encabezados por Domingo Cavallo como Jefe de Gabinete.

El Ministro de Economía López Murphy decidió que su posición era insostenible y presentó la renuncia en la madrugada del lunes 19. La persona que ocuparía dicha cartera sería el ex ministro de Economía Cavallo, que volvía al gobierno luego de 56 meses de haber renunciado al mismo cargo durante el segundo mandato del presidente Menem.

El retorno de Domingo Cavallo: “No es el déficit, es la competitividad”

El retorno de Domingo Cavallo es uno de los tantos hechos inexplicables de la Argentina. Por un lado, un ministro identificado con los intentos de reforma económica y la convertibilidad era apoyado por quienes denostaron la estabilidad económica y la apertura, aunque incipiente, al mundo. Y por otro lado, el anuncio de un repentino cambio de diagnóstico que confundió a buena parte de los argentinos.

La línea argumental de los anteriores ministros de Economía, Machinea y López Murphy, aunque con serias diferencias en términos de la rigurosidad del planteo, era que Argentina tenía un problema fiscal que generaba déficit, lo cual motivaba el endeudamiento público elevando la prima de riesgo país y con ello restando financiamiento al sector privado. Aún con diferencias, uno a través de más impuestos y otro intentando una baja en el gasto, había una coincidencia básica de que el problema era fiscal.

Cavallo asumía ahora con un cambio radical de diagnóstico. El problema argentino era la pérdida de competitividad a raíz de la valorización del dólar frente al área del Euro. A su vez, la devaluación brasileña de enero de 1999 había distorsionado el comercio en el cono sur.

Si el problema es la competitividad entonces las soluciones no estaban en los antipáticos recortes sino en tres áreas claves: la recuperación de la confianza, la mejora del tipo de cambio real y los

subsidios a sectores determinados. En este sentido Cavallo anunció paulatinamente medidas que se pueden encuadrar en el siguiente esquema:

1. Medidas de recuperación de la confianza:

- Marcha atrás con los ajustes anunciados en virtud de regenerar la coalición política
- Postura enérgica y demagógica frente a los medios (“vamos a pagar la tasa de interés que paga México” sentenció Cavallo en una oportunidad ante banqueros y empresarios).
- Ley de Super poderes: mediante la cual el Congreso habilitaba al poder Ejecutivo a aumentar alícuotas, modificar la estructura organizativa de la administración nacional, otorgar subsidios.

2. Medidas para mejorar el tipo de cambio real

- Introducción del Euro como parte de la “canasta” de monedas que respaldan al peso (convertibilidad ampliada).
- Instrumentación del “factor de empalme”, esto es un coeficiente por el cual se mejoraba la cotización del dólar a los exportadores entre un 5 y un 8%.

3. Medidas para fomentar la inversión

- Instrumentación de planes de competitividad mediante los cuales se eximía del pago de ciertos tributos a los sectores beneficiados.

Pese al intento de Cavallo y la administración De la Rúa de encarar la solución partiendo de un diagnóstico que llevaba a un segundo plano el tema del gasto público, los embates de la realidad le daban cuenta de un creciente desequilibrio que bajo la superficie amenazaba con liquidar la estructura productiva argentina.

Las dificultades financieras se cubrían mediante endeudamiento “cuasi compulsivo” con las AFJP y bancos a los cuales prácticamente se les obligaba a comprar y renovar las famosas LETES (Letras de Tesorería) que es un título a corto plazo del gobierno nacional. Además de desviar el ahorro de los argentinos para fines de dudosa productividad como puede ser el gasto público, el mero hecho que el gobierno coloque deuda de una manera cuasicomulsiva es un claro indicador que las instituciones se encuentran debilitadas. Tanto los bancos como las AFJP no gozaron de entera

libertad a la hora de determinar que títulos comprar y cuales no. La actividad bancaria y la previsión privada se encuentra fuertemente regulada por el gobierno. Negar financiamiento, hubiera redundado en regulaciones costosas. La falta de libertad para determinar la cartera de inversiones es un reflejo de que la propiedad es inviolable solo en los papeles y ello redundó en mayor riesgo para los ahorristas.

Esto sumado al intento cada vez mas evidente de echar manos a las reservas del Banco Central, generó una disputa política con el presidente del Banco Central, entonces Pedro Pou, por la intromisión a la pretendida independencia del organismo. La salida de Pou, un defensor a ultranza de la rigidez que implicaba el régimen de convertibilidad, fue una señal muy clara de que la pasividad en la política monetaria no iba a durar mucho tiempo mas.

El Estado estaba cada vez más cerca del default. Hacia el mes de mayo del 2001, se comenzaron a instrumentar diferentes mecanismos para llevar el problema al mas largo plazo posible. Tras el fracaso del Blindaje de diciembre del 2000, los argentinos -tan afectos a palabras esperanzadoras- conocieron una nueva esperanza: El “megacanje”. Se conoce con el nombre de megacanje al acuerdo voluntario que hizo el Estado argentino (deudor) con inversores particulares, entidades bancarias y fondos institucionales (acreedores) por el cual se cambiaron los títulos de vencimiento de corto plazo por otros de mas largo plazo compensados con una mayor tasa de interés. El megacanje fue de cerca de 32.000 millones de la deuda pública generando un ahorro de corto plazo poco menor a los 3.000 millones.

El supuesto éxito que tuvo el megacanje no motivó la respuesta deseada por el gobierno. Lejos de constituir una demostración de una renovada confianza, fue una opción de último recurso que en el fondo reflejaba una realidad ulterior. El crédito a la Argentina se estaba cortando definitivamente.

En el mes de julio de 2001, cuando los ahorristas locales prácticamente cierran el crédito al sector público el gobierno vuelve a girar en su diagnóstico de la realidad. De los salvadores planes de competitividad se pasó a la Ley del Déficit Cero, mediante la cual el gobierno se comprometía a

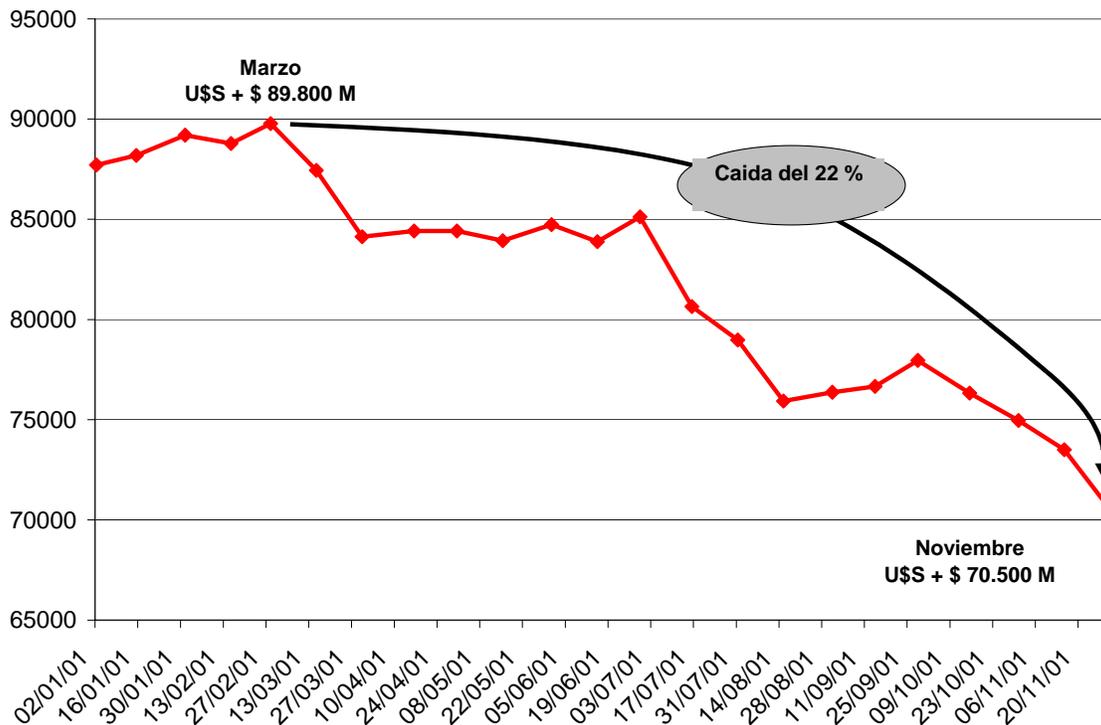
gastar solamente lo que ingresaba mediante impuestos. Esto significó la reducción del 13% en salarios, jubilaciones, eliminación de contratos, suspensión de los pagos a proveedores, etc.

Déficit cero incumplible

La ley de déficit cero sancionada en agosto de 2001, establecía que el gobierno nacional iba a ejecutar solo el gasto que podía financiar mediante recaudación impositiva. En un contexto de depresión económica la caída en la recaudación presagiaba sucesivos recortes en la nómina salarial del sector público.

La ley de déficit cero más que una convicción de política económica fue el resultado de una realidad inmodificable: ni los inversores externos, ni los ahorristas locales estaban dispuestos a seguir prestando su dinero al gobierno. Ante la muerte del endeudamiento como fuente de

DEPOSITOS TOTALES DEL SISTEMA FINANCIERO
Millones de dólares y pesos



financiamiento, no pudiendo emitir (salvo los artilugios que Cavallo introdujo en la convertibilidad) y no teniendo nada para vender, la situación se tornaba explosiva.

En un contexto de creciente debilidad política, un estado de virtual implosión económica, y una desconfianza “hormiga” hacia el sistema financiero que se reflejaba en los retiros moderados pero sostenidos de los depósitos, el gobierno transitaba sus últimos días.

El mes de noviembre fue clave. Al inicio de un tercer canje de deuda, esta vez compulsivo, por parte del gobierno nacional, las calificadoras de riesgo no tardaron en ponderar a la Argentina con la categoría “default selectivo” debido a que el canje redundaba en pérdidas involuntarias para los tenedores de bonos. Dicha pérdida respondía al hecho que los tenedores de bonos debían canjear títulos con un rendimiento cercano al 15% por otros cuyo retorno rondaría el 7%. Esta pérdida en el rendimiento de los títulos se suponía “voluntaria” pues los nuevos títulos gozarían con garantías basadas en la recaudación de impuestos. Al decir de las autoridades, los nuevos títulos estarían garantizados. Nada se decía de los “viejos títulos” presagiando un eventual default.

El “rechazo de mercado” que sufrió el último canje de deuda se tradujo en un aumento incesante de la prima de riesgo país y el retiro, ya no mas moderado, sino desesperado de los depósitos por parte de los ahorristas. Como se mencionó en la primera parte del informe, los depósitos cayeron cerca de 20.000 millones de pesos entre enero y noviembre del 2001. En los últimos días de noviembre, el retiro de depósitos fue fenomenal: Mil quinientos millones de pesos fue el retiro de depósitos el 30 de noviembre. El gobierno reaccionó prohibiendo la actividad bancaria, mediante el feriado cambiario y bancario, durante algunas jornadas.

El resultado fue el intento de “bancarización forzada”, restricciones al retiro de depósitos y limitaciones a las operaciones financieras dentro del sistema. Popularmente se conoció con el

nombre de “corralito” con la promesa oficial que las prohibiciones serían desmanteladas en noventa días, o sea el día 91 sería el 4 de marzo de 2002.

Saqueos y cacerolas

Las limitaciones financieras agudizó la depresión económica, porque en la práctica anuló el rol del sistema financiero como intermediario necesario y sembró serias dudas sobre el futuro valor de la moneda y la integridad de los depósitos bancarios. Sin dinero, con dudas, incertidumbre y temores, la depresión se generalizó.

Los datos de caída en recaudación, de un 28% en diciembre 2001, producción, construcción, incremento de la pobreza, etc, refleja que la Argentina ya había conocido el “fondo” de la crisis. Y eso nunca es gratis en términos sociales. Los conflictos se esparcieron por todo el país. El cocktail desempleo, descontento y pobreza encontró un nuevo ingrediente: el temor de la clase media a la confiscación de sus depósitos. Algunos analistas sostienen que a esta mezcla, de por sí explosiva, se sumó la intencionalidad política de derrocar a Fernando de la Rúa. La historia dirá si De la Rúa renunció solo o fue víctima de una conspiración, que aprovechando la situación, desempolvó las prácticas inconstitucionales del pasado²⁰. Los “políticos fuertes” de la Provincia de Buenos Aires, es decir los radicales Alfonsín y Leopoldo Moreau, junto a los peronistas Duhalde y Ruckauf, habrían incentivado el conflicto para precipitar la caída de Fernando de la Rúa.

Los hechos visibles dan cuenta de saqueos, cacerolazos, cortes de rutas y un sinfín de protestas callejeras. Un último llamado de apoyo a los gobernadores justicialistas y la renovada promesa de un cogobierno “no correspondido” marcó el final de la administración de Fernando de la Rúa.

El default aplaudido y la devaluación

La Navidad del 2001 fue triste en la Argentina, pues nos encontró en medio de la depresión económica, sin presidente, sin depósitos y con una tangible sensación de un eventual saqueo al esfuerzo privado.

El presidente provisional, el peronista Adolfo Rodríguez Saa, anunció en la Asamblea Legislativa “la suspensión del pago de la deuda pública”. Dicho anuncio fue aplaudido de pie por la mayoría de diputados y senadores.²¹ Dicho aplauso refleja una actitud común en la historia de las finanzas públicas argentinas: las deudas no son respetadas. La alegría tenía un fundamento incorrecto. Durante años, muchos políticos soñaban, en las palabras de Raúl Alfonsín, con “lo que se podría hacer si dejamos de pagar la deuda durante algunos años”²²

Lejos de generar un ahorro, el default aniquiló la confianza y con ello el endeudamiento como fuente de financiamiento. Técnicamente, tanto los intereses como los vencimientos de capital de la deuda pública fueron pagados mediante nuevo endeudamiento y no con ahorros genuinos.

El gobierno de Rodríguez Saa duró solamente nueve días, pues la falta de coherencia, un gabinete cuestionado y la falta de apoyo real de los líderes políticos de la Provincia de Buenos Aires forzaron la renuncia del presidente interino.

El 1 de enero de 2002, los argentinos comenzaron el año con el quinto presidente en diez días. Eduardo Duhalde, político fuerte del peronismo de la Provincia de Buenos Aires, con el expreso apoyo del líder radical Raúl Alfonsín y del Gobernador bonaerense Carlos Ruckauf, fue designado Presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa.

El flamante presidente Eduardo Duhalde anunció el fin de la convertibilidad devaluando el peso de 1\$/1US\$ a 1,40\$ por dólar. Transcurridos 90 días, los organismos internacionales, los inversores

²⁰ Cuando nos referimos a prácticas inconstitucionales, queremos significar al intento de renovar las autoridades del Poder Ejecutivo por la vía del golpe de estado, civil o militar. Dicha práctica fue habitual en la Argentina de los años sesenta y setenta.

²¹ Como dato anecdótico pero ejemplificador, se trató de la interrupción mas prolongada y ovacionada de todo el discurso.

²² Declaraciones de Raúl Alfonsín en una entrevista televisiva en Canal 9 Libertad, 2 de Noviembre del 2000.

externos y domésticos y la propia gravedad de la situación están esperando un plan sustentable, creíble y realista.

Al mes de marzo 2002 todos los escenarios son posibles en la Argentina. Desde la formulación de un plan sustentable hasta la ruptura institucional y jurídica, pasando por un nuevo recambio presidencial y un llamado a elecciones anticipadas. El final está abierto, todas las opciones son posibles, aunque, como diría George Orwell, algunas mas que otras.

Las lecciones de la Argentina

La historia siempre es aleccionadora y en el caso argentino florecen lecciones no solo para el futuro del país sino también para los procesos de reforma económica en otros países de la región:

1. Las reformas institucionales deben preceder a las reformas económicas. El respeto a la propiedad privada y los derechos individuales son precedentes a las políticas económicas e incluso limitan los grados de libertad de los gobiernos.
2. Los políticos no pueden jugar con la política económica: deben conocer que las aspiraciones políticas y las promesas sociales tiene restricciones basadas en los postulados de las leyes económicas. Buena parte de los problemas económicos tienen origen en los discursos y promesas políticas.
3. La Política Cambiaria depende de la Política Monetaria y Fiscal. El tipo de cambio real está determinado por el resto de las variables macroeconómicas y no por la autoridad pública.
4. Es insostenible en el tiempo, mantener la estabilidad monetaria y cambiaria con una Política Fiscal expansiva. No se puede financiar indefinidamente el gasto público mediante endeudamiento sin tener equilibrio fiscal en el mediano plazo. Es imperativo limitar la expansión del gasto mediante mecanismos institucionales que estén mas allá de la voluntad de los gestores de turno. La mejora en el financiamiento, que se produce siempre en los procesos de reforma, debe orientarse a reducir deudas previas y no a multiplicar el gasto público. El

gasto público relevante no es sólo el que se produce a nivel nacional sino que es necesario contenerlo también a nivel provincial y municipal.

5. No tomar las decisiones apropiadas en el momento preciso no elimina la necesidad de tomarlas en el futuro, sólo las hace más costosas en términos económicos, sociales y políticos. Posponer soluciones porque tienen costos en términos electorales multiplica los costos en términos institucionales. Evitar perder una elección conlleva al riesgo de perder el sistema democrático y representativo.
6. Una reforma económica orientada hacia una economía de mercado implica eliminar privilegios de sectores corporativos, como sindicales, empresariales y de la burocracia estatal. La mejor manera de combatir estos intereses sectoriales es desregulando la economía en el menor tiempo posible. Los negocios deben surgir espontáneamente del sector privado y no de los pasillos de los organismos públicos. Los negocios privados que surgen de concesiones y prebendas del gobierno motivan actitudes y legislación anti mercado para mantener las rentas artificiales. Los grupos de presión son mas poderosos cuanto mas dependan de los negocios provenientes del Estado. Mientras que exista esta situación, será imposible promover el estado de derecho.
7. La Reforma del Estado implica ganarse muchos enemigos, pero también el apoyo de la población. Sin esta reforma, la mejora en otros sectores de la economía se anula o implica un esfuerzo productivo muy elevado para el sector privado. Es necesario gobernar con el consenso de la población y no limitarse a la política interna del partido o coalición gobernante.

Recomendaciones de política económica

Argentina necesita un plan integral y de aplicación simultánea que permita restituir las instituciones en defensa de la propiedad, la confianza en el sistema financiero, un sector público eficiente y limitado en sus funciones y un marco de mercados privados desregulados, abiertos y competitivos.

En el plano fiscal Argentina debe **recomponer la relación con los contribuyentes** a través de un nuevo diagrama impositivo que contenga los principios de justa tributación, igualdad ante la ley y

simplicidad. A su vez, la simplificación impositiva lleva implícita la eliminación de impuestos para basar la recaudación en dos tributos nacionales: IVA y Ganancias. Las provincias deben recuperar la potestad de fijar, en un marco de competencia institucional, sus propios impuestos. La Corte Suprema de Justicia debe velar para que la sumatoria de impuestos nacionales y provinciales no resulte confiscatoria. Las leyes urgentes que deben instrumentar estos lineamientos son:

1. Reducción de las funciones del estado.
2. Nueva Ley de correspondencia fiscal con las provincias.
3. Ley de convertibilidad fiscal. Déficit cero plurianual.
4. Aplicar el principio de estabilidad tributaria a toda la legislación impositiva
5. Reducción de número de agentes públicos en torno a los 350 mil en las provincias y 100 mil en la Administración Central. Sería recomendable aplicar un subsidio de desempleo a aquellas personas que se deje cesantes en el sector público.

En el plano monetario Argentina debe **recuperar un medio de cambio confiable, seguro y eficiente** para las transacciones que realizan sus habitantes. Literalmente, al mes de marzo del 2002, los argentinos carecen de moneda. El gobierno forzó una pesificación no deseada y todavía los argentinos se debaten acerca de qué moneda usar. Es imperativo reestablecer la confianza y con ella la moneda y el crédito. En el plano monetario/financiero las medidas a tomar de manera urgente son las siguientes.

1. Independizar al BCRA del gobierno a través de rígidas instituciones legales.
2. Permitir mayor competencia en la prestación de servicios bancarios. Autorizar las operaciones off shore y la circulación de monedas, cheques y certificados de depósitos de otras plazas del exterior como documentos cancelatorios de operaciones locales.
3. Eliminar “el corralito” permitiendo a cada banco la negociación con sus respectivos clientes. Los bancos en problemas quebrarán y mediante subsidios explícitos se atenderá la situación de los ahorristas.
4. Eliminar toda pesificación compulsiva de contratos. Otorgar curso legal a todas las monedas del mundo. Libertad contractual para pactar en cualquier moneda.
5. Establecer un férreo criterio de política monetaria acorde con el déficit cero en el plano fiscal. La política monetaria debe ser predecible y cierta, mas allá del modelo cambiario que se elija.

En cuanto al marco que debe regir la actividad privada debe permitirse el **funcionamiento mas fluido y eficaz de los acuerdos particulares**. Para ello es necesario:

1. Desregular el mercado de trabajo, a través de un nuevo sistema de relaciones laborales coetáneo y competitivo con el actual.
2. Desregular sistema de obras sociales, permitiendo a los trabajadores la libertad de elección de la obra social.
3. Renegociar a medida que venzan los contratos de concesión de servicios públicos la apertura de los mercados.
4. Desregular los mercados que aún quedan cautivos: cielos abiertos, profesiones liberales.
5. Desregular la apertura de nuevos negocios y los requisitos a la instalación de firmas locales y extranjeras.

6. Limitar a los gobiernos provinciales y municipales a instalar nuevas regulaciones.
7. En materia previsional, es necesario recuperar la función de ahorro de las AFJP. Es necesario establecer mecanismos para que el ahorro de las AFJP no termine financiando el gasto público. Debe permitirse tanto el ingreso de compañías de seguro previsional extranjeras como la libertad de invertir los ahorros (por parte de las AFJP) en cualquier país del mundo.

Para crecer sostenidamente, **Argentina debe abrirse al mundo**. Para ello es necesario:

1. Apertura unilateral mediante una reducción de 10% en el arancel promedio y una reducción en la dispersión arancelaria mediante un arancel flat para todas las posiciones.
2. Buscar acuerdo comercial con Estados Unidos y priorizar la relación con el ALCA.
3. Reducir el sesgo a favor del Mercosur a través de una reducción unilateral de aranceles.
4. Considerar al Mercosur como una zona de libre comercio y no como un bloque cerrado.
5. Liberalizar el régimen de transferencias y pagos al exterior.
6. Reducir la burocracia y la corrupción en la operatoria de comercio exterior. (Puertos, controles aduaneros y sanitarios, etc).

Por último y no menos importante, hay un punto central y es la **seguridad jurídica**. El respeto a los contratos privados, a la propiedad en todas sus formas y a la seriedad en las reglas de juego no se anuncia. Es un activo que se va ganando con años de conducta en la gestión del gobierno. Sin embargo deben instrumentarse mecanismos legales para “forzar” a los legisladores y funcionarios a respetar las reglas de juego. Un ejemplo de ello puede ser el requerimiento de mayoría especial en la Cámara de Diputados para tratar un aumento impositivo o la exención de impuestos para determinados sectores económicos.

Estas medidas si bien son armónicas y consistentes entre sí, no constituyen un detallado plan de gobierno, pero consideramos son indispensables para llevar a cabo una real transformación de la Argentina.