

Salida de crisis
y estrategias alternativas de desarrollo
La experiencia argentina

© 2007-Miño y Dávila srl
© 2007-CEIL-PIETTE CONICET
© 2007-Pedro Miño

Edición actual:
1^a. edición en castellano, noviembre de 2007

ISBN 978-84-96571-57-0

IMPRESO EN ARGENTINA

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia,
sin la autorización expresa de los editores.

Diseño de colección y portada:
Gerardo Miño

Producción editorial:
Irene Brousse, Héctor Cordone, Graciela Torrecillas

colección



Nuevas teorías económicas

dirigida por Julio C. Neffa y Héctor Cordone



En Madrid:

Miño y Dávila editores

Arroyo Fontarrón 113, 2º A (28030)

tel-fax: (34) 91 751-1466

Madrid • España

En Buenos Aires:

Miño y Dávila srl

Pje. José M. Giuffra 339 (C1064ADC)

tel-fax: (54 11) 4361-6743, Buenos Aires • Argentina

e-mail producción: produccion@minoydavila.com.ar

e-mail administracion: administracion@minoydavila.com.ar

C E I L
P I E T T E



CONICET

www.ceil-piette.gov.ar

Saavedra 15 P.B y 4º piso (C1083ACA)

telfax (54 11) 4953 7651/9853

e-mail: postmaster@ceil-piette.gov.ar

Buenos Aires, Argentina

ROBERT BOYER
JULIO C. NEFFA

Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo

El caso argentino



Índice

Presentación	13
I/ Introducción	
1. Recuperación y consolidación económica y estrategias de desarrollo OSCAR TANGELSON	19
II/ ¿Una inserción internacional viable?	
2. Vigorosa recuperación... aunque incertidumbre del nuevo régimen de crecimiento ROBERT BOYER	37
3. Los efectos de la apertura comercial sobre el patrón de especialización de las exportaciones: el caso argentino MARIA BAS e IVÁN LEDEZMA	71
4. Subdesarrollo y crisis en América Latina: impacto de la brecha externa y recomendaciones para una adecuada inserción internacional. El caso argentino ALEJANDRO VANOLI	93
5. Coordinación macroeconómica en el Mercosur CARLOS WINOGRAD y DIEGO MOCCERO	119
6. Democracia e integración regional en Argentina: perspectivas y estrategias ARMANDO DI FILIPPO	145
III/ La crisis financiera... ¿superada?	
7. Crecimiento, conflicto distributivo y soberanía monetaria en Argentina JAIME MARQUES-PEREIRA	177

8.	La adhesión de los argentinos a la nueva regla monetaria: el peso vencedor del dólar ANNE-LAURE BALDI-DELATTE.....	209
9.	Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social LEONARDO BLEGER.....	229
10.	La confianza desesperada: discurso científico y crisis monetaria ALEXANDRE ROIG	249

IV/ ¿Reinstitucionalización de la relación salarial o permanencia de su inestabilidad?

11.	Cambios en las formas institucionales, relación salarial y políticas de empleo luego de la crisis JULIO C. NEFFA	263
12.	Distribución del ingreso: varias caras, un mismo problema JAVIER LINDENBOIM	307
13.	¿Tiempos de cambio? Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad MARIANO FÉLIZ y PABLO E. PÉREZ	319

V/ El Estado ¿en el centro del proceso de recomposición?

14.	La deuda argentina: historia, <i>default</i> y reestructuración MARIO DAMILL, ROBERTO FRENKEL y MARTÍN RAPETTI	353
15.	Deuda pública, su vinculación con la política cambiaria y el impacto sobre el sector financiero ALFREDO T. GARCÍA	401
16.	La reforma tributaria necesaria en Argentina: problemas estructurales, desafíos y propuesta JORGE GAGGERO y FEDERICO GRASSO	413
17.	Infraestructura y servicios públicos: reforma, crisis y agenda ALBERTO MÜLLER	439
18.	Política macroeconómica y energética durante “la década de los ‘90” en Argentina: nexos, consecuencias y perspectiva ROBERTO KOZULJ	451
19.	Una propuesta de desarrollo industrial para argentina LEONARDO PEREZ CANDREVA Y PABLO CHENA	471

V/ Evoluciones de las regiones y reforma del federalismo

20. Acumulación y regulación en un espacio subnacional. Neuquén: el complejo de los hidrocarburos, el sistema fiscal y los compromisos sociales
GRACIELA LANDRISCINI..... 491
21. Las economías regionales después de la convertibilidad: entre cambios y continuidades. Hacia una nueva agenda pública: los casos del tabaco burley (Misiones), la fruticultura (Río Negro), el algodón (Chaco) y la vitivinicultura (San Juan y Mendoza)
ALEJANDRO ROFMAN y ARIEL GARCÍA 545
22. Desarrollo local, economía social y federalismo
DANIEL ARROYO 571

VI/ Del corto al largo plazo: ¿qué régimen de desarrollo?

23. Enfoques del desarrollo de la Argentina
DANIEL HEYMANN y CRISTINA BRAMUGLIA 583
24. Argentina: los límites del análisis del comportamiento virtuoso de los agregados macroeconómicos
RUBÉN M. LO VUOLO 583
25. Del deterioro de la innovación y el esfuerzo tecnológico en la industria argentina de los '90 a la necesidad de un modelo de aprendizaje y cohesión social en el siglo XXI. Perspectivas futuras y desafíos
ALEJANDRO NACLERIO 583
26. Las Tecnologías de la Información y Comunicación en la Argentina: una reflexión desde la perspectiva del desarrollo económico
ANDRÉS LÓPEZ..... 583
27. Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo
BERNARDO KOSACOFF 583
28. La gestión de la transición y del futuro del régimen de acumulación. Estrategias de actores y búsqueda de modos de desarrollo sustentables
HÉCTOR VALLE 583
29. Dos desafíos cruciales: tensiones del régimen monetario y fragilidades de la inserción comercial externa
LUIS MIOTTI y CARLOS QUENAN 583

VII/ Conclusiones

30. ¿Se abre una nueva era para la economía argentina?: un análisis de las transformaciones estructurales después de la crisis
ROBERT BOYER y JULIO CÉSAR NEFFA 583

Presentación

Cuando luego de largos años de recesión estalló la crisis de la convertibilidad en diciembre de 2001, varios colegas franceses nucleados en universidades parisinas y en el CEPREMAP organizaron talleres en París para analizar esos acontecimientos; así investigadores de ambos países, Argentina y Francia, trataban de comprender la naturaleza de la crisis desde varias perspectivas teóricas críticas de los enfoques neoclásicos dominantes. De allí surgió la idea de reunirse de manera más sistemática para plantear las causas de una crisis de tal magnitud y al mismo tiempo imaginar las posibilidades de salida de la misma y cómo emprender un nuevo modo de desarrollo.

En septiembre de 2003, con la presencia de distinguidos economistas argentinos y franceses, tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) un Seminario Internacional cuyas exposiciones e intercambios dieron lugar a la publicación que coordinaron Robert Boyer y Julio Cesar Neffa: “La economía argentina y sus crisis (1976-2001), visiones institucionalistas y regulacionistas”, que se difundió ampliamente y recibió comentarios elogiosos de los especialistas y de la prensa. Los trabajos reunidos allí focalizaron los peligros que desde 2001 acechaban a las políticas de salida de crisis y desplegaron un abanico de escenarios construidos en base a los diferentes modelos de desarrollo que se consideraban accesibles para la economía argentina.

Dos años más tarde, desde el 27 al 29 de septiembre de 2005, tuvo lugar en la misma Facultad un taller sobre “Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina”, auspiciado por el Plan Fénix, donde participaron Robert Boyer y numerosos investigadores argentinos. La publicación electrónica resultante, compilada por Héctor G. Cordone y Julio César Neffa, reúne

todas las presentaciones dadas y está disponible en la web del CEIL-PIETTE y en la Biblioteca electrónica de CLACSO.

Un tercer seminario, continuando con la misma problemática, intentando una vez más un enfoque prospectivo, se llevó a cabo como siempre en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, entre el 18 y el 20 de abril de 2006. Se trató entonces de movilizar diferentes abordajes correspondientes a las formas institucionales del modo de regulación, las regularidades económicas del régimen de acumulación y la prospectiva de los modos de desarrollo. Al mismo tiempo, se intentó identificar a los agentes que los formularían, los apoyarían u obstaculizarían. El análisis tomó en cuenta las restricciones que imponía en ese momento la gestión financiera del corto plazo: renegociación de la deuda, capacidad de gestión del Estado en materia fiscal y presupuestaria, restricciones a la acumulación del capital, persistencia del desempleo, la pobreza y la precariedad, las tendencias seculares al fortalecimiento de una especialización primaria exportadora, etcétera.

Esta publicación da cuenta de esos debates y se concentra en la temática de las salidas de crisis y las estrategias de desarrollo viables para la Argentina, e incorpora la mayoría de las contribuciones presentadas en esa oportunidad.

Queremos señalar brevemente el contenido y el significado que tiene para nosotros esta voluminosa publicación. La reflexión que se lleva a cabo de manera periódica y mantiene una continuidad temática y de autores es por sí misma valiosa, porque estos ejercicios no son frecuentes en el país, y en materia científica se necesita el fluido intercambio y la acumulación sostenida de conocimientos para poder avanzar. Entre la primera publicación (*La economía argentina y sus crisis...*) y la presente, se observa que la reflexión conserva y profundiza la particularidad de mantener el pluralismo teórico y la total libertad de expresión de los autores, siempre bajo su propia responsabilidad. Los enfoques que podrían considerarse keynesianos y postkeynesianos, evolucionistas, neomarxistas, estructuralistas cepalianos, institucionalistas y regulacionistas, junto con el aporte de sociólogos y cientistas políticos, contribuyeron a iluminar una realidad tan compleja y cambiante como la economía argentina, imposible de ser comprendida y explicada desde las teorías neoclásicas ortodoxas.

Para cumplir con las consignas convocantes de identificar los caminos viables de superación de la crisis y las posibles alternativas de desarrollo para Argentina, las preguntas abarcaron el tiempo recorrido entre fines de 2001 y mediados de 2006, para indagar qué cambios sociales, institucionales y normativos tuvieron lugar, cómo evolucionaron los grandes agregados económicos, cuáles fueron las continuidades y las rupturas, las potencialidades, restricciones y límites en el actual y previsible contexto internacional, y frente a ese panorama, cuáles son las opcio-

nes viables de salida de crisis, los objetivos, estrategias e intereses en juego, los sectores, clases y grupos sociales involucrados, las alianzas o bloques de poder que las propugnan o que las obstaculizan. Finalmente, se evaluaron las posibilidades de concreción de la(s) diversa(s) estrategia(s) de desarrollo.

Estos grandes temas abordados en la presente publicación comprenden la inserción internacional del sistema productivo argentino (Primera Parte), la superación de la crisis financiera (Segunda Parte), los cambios ocurridos en la relación salarial (Tercera Parte), en el Estado (Cuarta Parte) y en las dimensiones regionales económicas y sociales (Quinta Parte), la transición desde el corto plazo al largo plazo del modo de desarrollo (Sexta Parte), para llegar en las conclusiones a revisar las transformaciones estructurales ocurridas desde el derrumbe de la convertibilidad, y plantear la cuestión de saber si estamos en el inicio de una nueva era de la economía argentina.

Más que dar respuestas, el libro plantea las cuestiones de manera sistémica, proporciona análisis, formula diagnósticos, señala lagunas y estimula la reflexión para buscar las diversas alternativas de salidas de crisis.

Queremos destacar el aporte sustancial proporcionado por varias instituciones: la Secretaría de Investigación de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, que nos alojó una vez más en un espacio propicio para el intercambio; el Plan Fénix, porque muchos de sus miembros intervinieron en los debates transmitiendo el resultado de sus búsquedas; la Caisse de Dépôts et Consignations (CDC), que brindó su decisivo apoyo para el desplazamiento de nuestros colegas franceses y contribuyó a la edición, contando con el auspicio del Centro Franco-Argentino de Altos Estudios de la UBA; el IADE-Realidad Económica, las Maestrías en Economía, Historia Económica y Social y Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA; el Centro de Estudios del Desarrollo Franco-Argentino (Universidad del Salvador); la CIC de la provincia de Buenos Aires; el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT) de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, y el Servicio de Cooperación y Acción Cultural de la Embajada de Francia.

De manera muy especial quiero agradecer a varios de mis colegas miembros del CEIL-PIETTE del CONICET y de la Asociación Trabajo y Sociedad por haberse involucrado en este proyecto, porque sin su aporte la publicación no hubiera podido concretarse. Con lucidez, esfuerzo, calidad y dedicación ellos emprendieron el largo camino –lleno de obstáculos– que transcurre desde las exposiciones orales hasta la edición del libro, pasando por las desgrabaciones, y las comunicaciones con los autores para obtener su revisión, antes de que la editorial Miño y Dávila pudiera, una vez más, hacer un trabajo de calidad y en tiempo útil.

Confiamos en ofrecer una lectura motivadora y estimulante para investigadores, docentes, especialistas y sobre todo para los actores económicos, sociales y políticos comprometidos con la transformación del país, que creen que “no hay una sola y única manera” de estudiar la economía. Los empresarios, los trabajadores y sus respectivas asociaciones podrán encontrar aquí respuestas a sus inquietudes y nuevas ideas para cumplir con su misión.

De su lectura crítica y de las devoluciones que nos hagan llegar, extraeremos los temas y las ideas para seguir nutriendo esta red franco-argentina de investigadores que en 2008 se volverá a reunir mirando al futuro.

Julio C. Neffa
Buenos Aires, noviembre de 2007

INTRODUCCIÓN

1/ Recuperación y consolidación económica y estrategias de desarrollo

OSCAR TANGELSON

Al plantearse el debate acerca de los escenarios, las formas de salida de crisis y las estrategias de desarrollo para países como la Argentina, surgen varios componentes importantes para analizar: el primero de todos destaca el hecho de que volvamos a hablar de estrategia. Como docente me resultaba muy difícil durante los '90 explicar a los alumnos que estudian administración de empresas, que la empresa que no hace desarrollo estratégico está destinada a la desaparición y, paralelamente, justificar que una empresa más compleja como es el país no debía programar. Es importante, entonces, la recuperación de una cierta capacidad analítica y de prospectiva del desarrollo económico y social y, por lo tanto, que comencemos a hablar de estrategia.

En ese marco, mi aporte procurará participar de dos dimensiones en los temas que nos convocan. La primera es la reflexión acerca de la recuperación y la consolidación económica y la segunda tiene que ver con la estrategia del desarrollo, es decir, la Argentina frente al siglo XXI.

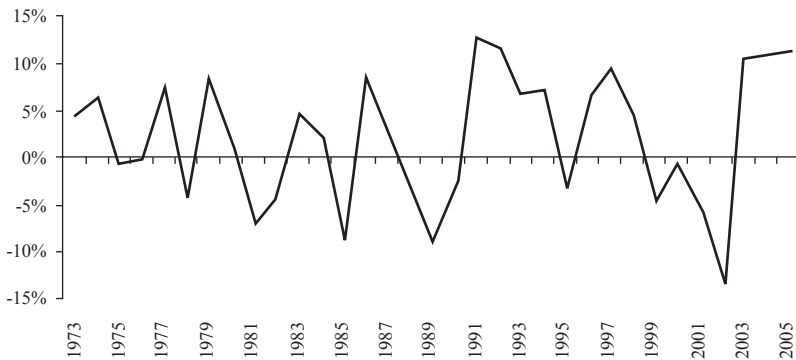
Quiero destacar el valor que le asigno a este tipo de discusión, porque en algunas circunstancias se plantea la inexistencia de un proyecto. Eso revela una visión tecnocrática. Suponer que cuatro técnicos en el Ministerio de Economía definen un proyecto de país es una forma parcial de ver la realidad. Lo que creemos es que tal proyecto es una construcción social, que supone la participación del conjunto de los actores en la definición de los componentes. No lo concibo como una construcción académica. Sí entiendo que la academia tiene la responsabilidad de participar activamente en la formulación de los grandes temas del debate; pero su construcción es una responsabilidad del conjunto de los integrantes de la sociedad. De otro modo continuaríamos con una visión que desde arriba define lo que un pueblo tiene que hacer. El punto fundamental es cómo abrimos los canales de participación que garanticen que un proyecto es una construcción social y democrática. Y en ese marco, estoy convencido de que tenemos que generar las condiciones para que la

sociedad argentina recupere los espacios de participación en la definición de lo que entiende son sus objetivos fundamentales y su responsabilidad de construcción.

En segundo término, me parece importante también destacar dos verdades de perogrullo. La primera es una afirmación arriesgada: Argentina forma parte del planeta. Esto es arriesgado porque parecería que podemos entender la realidad con prescindencia de los vínculos con el mundo. En rigor tenemos relaciones comerciales, políticas, culturales, tecnológicas, migratorias e, incluso, como aprendimos dolorosamente, militares, con el resto del mundo. Por tal motivo, es indispensable tomar en consideración para definir la naturaleza de un proyecto cuál es el contexto en el que ese proyecto se define. Cobran creciente importancia los marcos de transformación que está experimentando la situación internacional y la naturaleza de nuestra respuesta a los desafíos que se plantean.

La segunda verdad de Perogrullo es que el presente forma parte de la historia. No comparto lo que originalmente decía Fukuyama: la historia se terminó. Creo que la historia continúa y tiene dos implicancias fundamentales. La primera supone que los problemas que hoy enfrentamos son de toda índole: personal, individual, de una empresa, de una institución, de un país, y no se produjeron anoche mientras estábamos durmiendo. Son consecuencia de decisiones que tomamos o no en el pasado; de las cosas que hicimos o no hicimos. Y lo que es mucho más importante —porque asigna una gran responsabilidad a la generación del 2000, equivalente a la que tuvo la generación del '80 a fin del siglo XIX— es que el futuro no es aleatorio; el futuro dependerá en gran medida de las decisiones que adoptemos. Por eso los esfuerzos de cualquier naturaleza para debatir una visión estratégica me parecen indispensables para asumir la responsabilidad que tenemos como generación. Este es el tiempo de debatir la naturaleza del proyecto de la Argentina frente a las transformaciones internacionales.

GRÁFICO N°1. Argentina: Producto Bruto Interno. Variación % anual



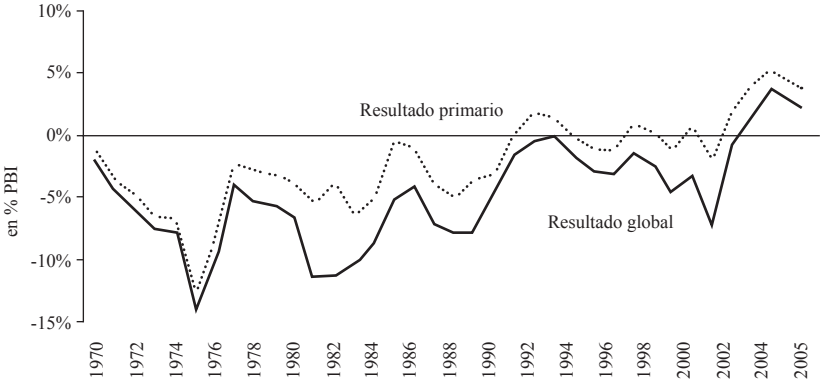
Este es un primer elemento que me parecía indispensable presentarles, un poco ratificando que el presente forma parte de la historia y la responsabilidad de lo que hemos hecho o lo que no hemos hecho.

El gráfico N°1 no es un electrocardiograma como podría parecer. Es el comportamiento de la economía argentina en los últimos treinta años. Señala dos cosas fundamentales: la profunda oscilación, el *stop and go* constante de su economía desde los años '70 hasta la fecha, que indica una fuerte volatilidad del proceso de crecimiento económico y el carácter débil de algunas de las condiciones en que este proceso se dio.

La segunda de las conclusiones que podemos sacar de este gráfico es la clara tendencia al estancamiento. Porque podría tratarse de una curva con oscilaciones, pero en un sendero ascendente, mientras que aquí se trata de oscilaciones profundas en un proceso de estancamiento, que determina que desde el año 1975 a 2001, al inicio de la crisis, el crecimiento económico de la Argentina haya sido en promedio de 1% por año. Considerando que eso es lo que crece la población, significa que en veinticinco años la economía argentina no creció. Hay un primer componente importante: cómo salimos de un proceso de deterioro en el que el estancamiento no solamente es en términos absolutos, sino que es una declinación en términos relativos frente al crecimiento experimentado por otras economías del mundo a lo largo de todo este tiempo. Queda planteado entonces el primer punto: ¿cómo salimos del estancamiento?

El segundo componente que querría presentar en este caso es una parte de la explicación de aquel fenómeno.

GRÁFICO N°2. Desempeño fiscal. Resultado primario y global - sector público argentino, en % del PBI

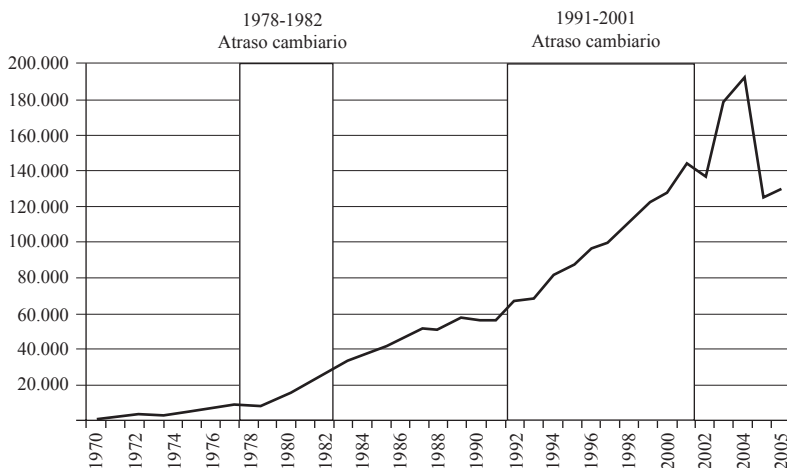


Hemos tenido un proceso de déficit permanente del presupuesto nacional a lo largo de esos veinticinco años, sustentado en la ilusión de que iba a haber un flujo constante de recursos del exterior que permitirían compensar la falta de recursos internos asignados a los procesos de desarrollo económico.

Esa circunstancia impidió tener a los argentinos una autonomía en las decisiones de asignación de los recursos presupuestarios, hechos que explican la determinación del superavit como instrumento necesario de una política económica y social que responda a los intereses del país y a la corrección de los desequilibrios planteados.

En realidad esa ilusión se cumplió: hubo un flujo permanente de recursos del exterior que se expresó en la magnitud de la deuda externa argentina. Pasamos de una deuda de 3.000 millones de dólares en el año 1975 a una de 200.000 millones de dólares en 2002.

GRÁFICO N°3. Evolución del stock de deuda pública, en millones de US\$



Como se puede ver, también esto justifica una parte de las decisiones de política económica; los dos períodos en que es más fuerte la pendiente de la curva de crecimiento de la deuda económica argentina son los dos períodos de retraso cambiario. El primero de los períodos es la tablita de Martínez de Hoz. El segundo es el de la convertibilidad, necesaria en un primer momento para contener los procesos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, pero cuando convertimos un instrumento en objetivo es cuando pierde el sentido que un instrumento debe tener desde el punto de vista económico.

Mantener a ultranza la convertibilidad cuando implicaba una reducción notable de los procesos de competitividad del país y un desestímulo a la producción y al trabajo, propiciando los fenómenos de especulación como ocurría también con la tablita de Martínez de Hoz, significaba apostar a la parte de la economía que no creaba riqueza sino que, por el contrario, medraba con la especulación financiera.

Modificar la relación de cambio –con el costo traumático que implicó para Argentina– significó también modificar las condiciones de competitividad y la recuperación de la importancia de la industria y del trabajo como ejes estructurantes del comportamiento económico de la Argentina. Esto ha determinado tres años continuos de crecimiento muy alto.

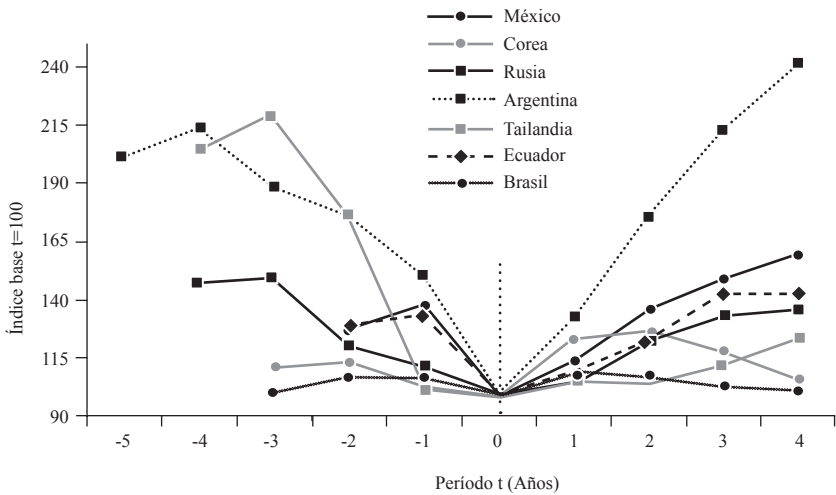
Dichos elementos nos permiten entender el por qué de este propósito de desendeudamiento que se está planteando en la actualidad, el esfuerzo hecho por la Argentina en ese marco, poniéndose realmente en una situación no sencilla tanto con los organismos internacionales de financiamiento como con los tenedores de bonos en el ámbito internacional, con el Club de París o con otras instituciones de esta naturaleza.

A lo largo de los últimos tres años hemos pagado 25.000 millones de dólares netos a los organismos internacionales, incluyendo la cancelación de la deuda con el Fondo. De modo que, en rigor, no vamos a discutir con el Fondo, vamos a ejercer nuestro derecho como socios a definir el ajuste para responder a la insuficiencia presupuestaria. El problema que se le presenta a la Argentina es que hay un organismo que cumple ciertas funciones, cuya naturaleza también debe discutir, que simultáneamente enfrenta el pago de Brasil, Argentina y Uruguay, lo cual ha determinado una disminución de unos trescientos millones de dólares por año de ingresos (con lo que se mantiene el staff). Por ello es necesario que haya eficiencia en el uso de los escasos recursos que en este momento tiene. En realidad se inscribe en el marco de un debate sobre la naturaleza de las instituciones de *Bretton Woods* que creemos no cumplieron durante los '90 el rol que debían cumplir.

El Fondo era un prestamista de última hora, que imponía criterios de ajuste procíclico. En septiembre de 2001 le prestó a Argentina 7.000 millones de dólares en el momento en que el país estaba al borde de una crisis de la magnitud que luego conocimos. No tenían reparos en prestar 7.000 millones de dólares. Los argentinos tampoco teníamos reparos en pedirlos. Pero el hecho fundamental es que el Banco Mundial, como su nombre lo expresa, es el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Es decir, que su propósito debería ser contracíclico, con estímulo a los procesos de inversión, producción y empleo, y lo mismo ocurre con el Banco Interamericano de Desarrollo. En cambio, durante los '90 cumplieron conjuntamente una función procíclica que profundizó los procesos de crisis en la Argentina, con la participación activa de nuestros responsables económicos a lo largo de todo ese tiempo.

En el gráfico N° 4 puede advertirse la intensidad de la salida de la crisis de la Argentina.

GRÁFICO N°4. Recesiones y recuperaciones comparadas (1980-2003) IBIF a precios constantes. Índices base $t_c=100$ * bases anuales



Como se puede ver, comparada con México, Corea, Rusia, Tailandia, Ecuador y Brasil, la línea de la Argentina representa una de las crisis más profundas, la del 2002, pero es la más intensa de las recuperaciones. El análisis del gráfico nos brinda dos lecturas: en primer lugar resalta el potencial productivo de la Argentina, la existencia de recursos tanto naturales como de una fuerza de trabajo calificada, y en segundo, las condiciones internacionales favorables como, asimismo, la definición de instrumentos en política tendientes a estimular la producción y el trabajo.

Y podemos encontrar ahí otro elemento más de reflexión. Es difícil pensar que sigamos creciendo a tasas chinas como las que estamos creciendo en este tiempo. La economía nos sorprende cada vez. El año pasado esperábamos no llegar al 7% y la economía argentina demostró un dinamismo mayor al supuesto. Pero realmente a lo que debemos tender, pensando en un proyecto, es a no crecer menos del 4% por año en los próximos treinta años. Parece modesto, pero significa cuadruplicar el desempeño de los últimos veinticinco años.

Un objetivo de esa naturaleza, estabilizar como en cualquier país razonable y hacer previsible el proceso, es lo que da continuidad, lo que da horizontes de certidumbre para las decisiones de inversión, lo que permite pensar en un incremento sostenido de la demanda y mantener la orientación de un proceso que nos permita también continuar disminuyendo los niveles y los efectos de la desocupación.

El otro elemento importante que refleja lo que ocurrió durante esos veinticinco años es la profunda concentración del ingreso que se derivó de la política económica de la Argentina.

En el año 1974 la relación del diez por ciento con más ingresos con respecto al diez por ciento con menos ingresos era de nueve veces. A fines de 2001 esta relación llegó a cuarenta y seis veces. Y aunque actualmente el proceso está tendiendo a revertirse, continúa siendo importante. En realidad, un proceso de concentración de este tipo se expresa por medio del coeficiente de Gini. En el año 1974, el mismo era de 0.32, y había alcanzado en el año 2002 un coeficiente de 0.52. Supone haber pasado de un Gini que equivale al que hoy tiene Francia a un Gini próximo al de Brasil, que es una de las cinco economías más concentradas del mundo después de Zimbawe, Botswana, Swazilandia y Lesotho. Esto también está tendiendo a revertirse.

La concentración del ingreso tiene tres manifestaciones y tres efectos. La primera manifestación, la más difundida, es la que mide la concentración **personal** del ingreso, cuyos valores son los recién mencionados. La segunda es la concentración **funcional** del ingreso: ha disminuido significativamente a lo largo de estos veinticinco años la proporción que le cabe en el ingreso nacional a la retribución por el trabajo, al trabajo profesional, salarios, sueldos, y otros honorarios. La tercera es la concentración **regional** del ingreso. Es muy importante incluir esta dimensión, porque Buenos Aires se dio el lujo en los 1990 de decir que tenía el ingreso per cápita de Bélgica, y era cierto. Pero Formosa tiene el de Camerún. Tenemos una ciudad del primer mundo pero diez provincias “en África”.

Estas profundas asimetrías se expresan también en el fuerte proceso histórico de concentración de las inversiones públicas en el ámbito próximo al área metropolitana, al litoral y por lo tanto, la desatención de los fenómenos que tienen que ver con el desarrollo de infraestructura en el resto del país, lo cual también es distribución del ingreso. A mí me preocupa cuando escucho análisis de distribución del ingreso restringido por ejemplo a los fenómenos fiscales. Eso es una parte de los instrumentos que tenemos para corregir las distorsiones en la distribución del ingreso.

Pero una parte importante en la Argentina –que no constituye una economía homogénea, sino una economía heterogénea– es precisamente, por ejemplo, la reconstrucción de infraestructura como forma de hacer viable la actividad económica en otras regiones del país. Cuando hablamos de distribución del ingreso debemos tener una concepción mucho más amplia para corregir lo que entendemos; uno de los fenómenos más importantes de la Argentina son las profundas asimetrías en el nivel de desarrollo económico y social entre las provincias del país.

Estas son, en términos generales, las circunstancias que hemos atravesado; y ahora querría ir a la segunda fase referida a las tres manifestaciones de la concentración del ingreso de que mencioné antes. Una primera es el incremento de las condiciones de pobreza, que pasó de un 3% en los 1970 a más del 50% de la población bajo la línea de pobreza a fines de 2001. Se trata de la primera manifestación

del deterioro notable que hemos experimentado a lo largo de estos años. Hace tres años un representante de Estados Unidos decía en Davos que los argentinos teníamos que ir todos al psiquiatra, lo que tal vez sea cierto, pero por otras razones. Él aducía esto pensando en cómo podíamos hablar de pobreza existiendo África, pero sin entender realmente la dinámica social. No es lo mismo una sociedad que hace mil quinientos años está en la indigencia que una sociedad que en una sola generación pierde las condiciones que había alcanzado. El nivel de conflictividad social derivado de una pérdida semejante es mucho más intenso. Es lo que está explicando incluso la convulsión en este tiempo en Europa, la sensación de los jóvenes de la pérdida de la posibilidad de mantener las condiciones de vida que habían alcanzado sus padres. Lo que ocurre es que en Argentina se convirtió en un hecho cierto: una generación había alcanzado un cierto nivel de acceso a los principales satisfactores y la generación siguiente percibe con claridad y con certidumbre que los perdió.

La segunda manifestación visible de la pobreza es el proceso de concentración del ingreso de alta magnitud. Dicho fenómeno condujo obviamente a un desaliento de la demanda producida a las pequeñas y medianas empresas nacionales. Una concentración de esa magnitud privilegia generalmente el consumo de bienes de carácter suntuario, con un alto contenido de importación y las condiciones de la relación de cambio peso dólar uno a uno favorecían este proceso. Se profundizó así la magnitud de la crisis por vía de la desaparición de la demanda dirigida a las PyMEs, su posterior cierre, la desaparición de empleo, la profundización de la tasa de desocupación y, por lo tanto, la profundización de este círculo vicioso de atraso productivo y social.

La tercera de las manifestaciones importantes de la pobreza es el desaliento y la exclusión del proceso educativo, porque no se garantiza con la gratuidad de la enseñanza el acceso a la enseñanza. El tema fundamental es si resulta socialmente posible acceder a la educación; no si es presupuestariamente sostenible. Como vemos, el debate que tenemos sobre distribución del ingreso es algo mucho más profundo, que nos permite entender cómo la exclusión del proceso educativo es un fenómeno que tiene que ver con las condiciones sociales y económicas del conjunto de la población argentina. A mí me preocupa mucho pensar cuántos Favalaros o cuántos Milstein hemos perdido a lo largo de los '90 como consecuencia de este proceso de exclusión educativa. Esto compromete de algún modo la competitividad futura de la Argentina. No es sólo un tema de justicia, que lo es, sino en qué grado el dejar fuera del proceso de educación a una parte importante de la población del país implica disminuir la potencialidad futura que esa propia población tiene en términos de creación de lo que constituye ahora un factor fundamental, el desarrollo científico y tecnológico. Si hay un factor que permite entender la competitividad de la Argentina es la calificación de su gente. Y éste es un factor contra el cual hemos conspirado sistemáticamente a lo largo de estos treinta años pasados. Cerramos las escuelas técnicas; dejamos de formar gente en oficios; mandamos a los científicos y a los técnicos a lavar los platos a sus casas o los corrimos de la universidad a

bastonazos en el '66. En un mundo que está entrando en un proceso de transformación hacia la sociedad del conocimiento, la competitividad depende en gran medida del nivel de desarrollo científico y tecnológico de los países, y esto va a ser crecientemente así. No es casual el debate con Monsanto; tiene que ver con el costo que implica el proceso de valor del conocimiento. En este caso, son dos las razones que justifican el por qué de este compromiso educativo que se ha planteado. Pasar del 4% al 5% del PBI en materia de educación, y pasar del 0.4% al 1% en materia de investigación científico-tecnológica significa una decisión clara de política. Significa apuntar a una parte sustantiva de nuestra capacidad competitiva futura y de la capacidad real de inclusión y de movilidad social que la Argentina tuvo a partir de la educación obligatoria y gratuita.

Se trata, según creo, de un tema muy central en un tiempo en que el mundo está experimentando una profunda transformación. En primer lugar podemos ver que efectivamente se están dando en este momento tres transformaciones importantes en el nivel global, producto de un fenómeno al que podemos denominar tercera revolución industrial. En las dos revoluciones anteriores tomamos decisiones. En la primera, la del carbón como fuente energética y el vapor como fuerza impulsora de la mecanización, Argentina declaró su independencia. Advirtió que para que España no se hiciera aliada de Inglaterra en la lucha contra Francia, Napoleón la había invadido y tomado preso a Fernando VII; nosotros, en su nombre, formamos el primer gobierno patrio.

En la segunda (1880), la generación del '80 definió un modelo de país. Uno puede estar de acuerdo o no. Yo no sé qué hubiera hecho en 1870. O de qué lado hubiera estado en 1860, cuando el pacto de San José de Flores. Lo que me resulta claro es que se tomaron decisiones. Advirtieron que el mundo estaba en proceso de transformación; irrumpía la industria pesada: el acero, la electricidad. Este factor extraordinario de transformación económica y cultural, como fue el uso de la electricidad, el frío como factor que nos permitió estar a distancia operable de las metrópolis en términos de la exportación de carne y que transformaron al país del saladero, de la carne en tasajo a la irrupción del frigorífico, del ferrocarril. Deja de ser Magdalena el puerto de salida del tasajo y pasa a ser Berisso y Ensenada. Se funda La Plata, se crea un Estado-Nación después de una guerra civil. Se dicta la ley 1420 de educación obligatoria y gratuita, de modo tal de incluir a los hijos de los inmigrantes atraídos por este país “para nosotros, para nuestros hijos, para todos los hombres del mundo de buena voluntad”.

Es decir, se tomaron decisiones de política. Yo no comparto una parte importante; hubiera preferido que ganara Carlos Pellegrini la pelea en 1880: un país con industrialización al estilo de Estados Unidos. Ellos también tuvieron una guerra de secesión, el norte contra el sur. El norte industrial contra el sur agrícola, exportador de fibra de algodón para las fábricas textiles inglesas que pretendían seguir siéndolo. Era un fenómeno de inclusión internacional. En 1870 fue la guerra franco-prusiana; Alemania no existía: era Prusia, Bavaria, Bohemia, eran treinta y nueve Estados.

Hicieron un Estado-nación. Italia no existía. Era el reino de Nápoles, el Piemonte y la Lombardía, 1870-1880 hicieron el Estado-nación al influjo de Garibaldi.

Aparece la sustitución de la estandarización por la línea de montaje, de la producción estandarizada por la producción en gran escala, lo que determinó una nueva lógica de organizar los procesos competitivos del mundo, a la luz de la transformación científico-tecnológica que les dio sustento. Aparecieron el fordismo, la producción en gran escala, el consumo masivo, y las teorías económicas respondieron simplemente a esa transformación. Los economistas, en realidad, venimos detrás de la historia. No debemos definir nosotros la realidad, debemos interpretarla.

En este tiempo estamos en un problema similar. La segunda revolución industrial basada en la producción en gran escala, en el consumo masivo (el Chaplin de “Tiempos Modernos” y todo ese conjunto de fenómenos que hemos visto) estaba sustentada en un hecho importante: el petróleo costaba tres pesos con cincuenta el barril. En 1973, crisis del petróleo; el petróleo pasa a treinta y seis pesos. Por lo tanto, el fundamento energético de la segunda revolución industrial está fuertemente cuestionado. Es inabordable. Tenemos que pensar, entonces, que hay algo que está ocurriendo a partir del fenómeno del costo del petróleo. Para dar una idea: la correlación entre producto y demanda energética en Europa antes del 1973 era 1; por cada punto del producto crecía 1% la demanda energética. Hoy es 0.6%. Ahorran el 40% de la energía que consumían en 1973 a la luz del costo del petróleo.

Esa modificación de la base de sustentación energética determinó la irrupción de la microelectrónica, robótica, genética, nanotecnología, es decir, todo aquello que tiende a un proceso de ahorro energético como nueva forma de organizar los procesos industriales.

Estamos en un mundo en transformación, en una tercera revolución industrial determinada por la ruptura de la producción en gran escala debido a la automatización flexible. Significa pasar del consumo masivo al consumo personalizado. Significa la introducción en el mercado mundial de los productos con identidad de origen, con identidad cultural. Es un reflejo de la lógica con que se está transformando el comercio mundial, el predominio de los productos con identidad de origen. Y es ahí donde se están dando tres fenómenos que tienen que ser parte de este debate respecto de una visión estratégica de cómo se inserta la Argentina.

El primero –y creo el más difundido– es la globalización, por ahora financiera. No es económica porque si fuera así, no habría subsidios a la agricultura en Europa, ni al acero en los Estados Unidos. Y mucho menos social. Si hubiera globalización social la humanidad no pagaría este precio inadmisible de treinta mil criaturas que mueren por día de hambre o de enfermedades evitables. Y esto tiene que ver con la forma en que se está planteando el desarrollo. El Gini para el mundo es 0.65. Tomen en cuenta lo que eso significa. Si para nosotros 0.5 ha sido un factor de concentración de una magnitud tan grande, imaginen un Gini mundial de 0.65.

Parece una hipocresía que hablemos de los objetivos del milenio –reducir a la mitad la pobreza en el mundo en el año 2015 invirtiendo treinta mil millones de

dólares anuales en asistencialismo tendiente a corregir los principales efectos más visibles de la pobreza— cuando se invierten trescientos millones de euros anuales en subsidios agrícolas que son parte de la causa que genera la pobreza. Volver a asistir a quienes están en condiciones de pobreza sin corregir las razones que determinan la existencia de esas condiciones de inequidad, es una forma de ir diluyendo en el tiempo las respuestas necesarias.

Tenemos que empezar a discutir seriamente cuál es el tipo de responsabilidad que tienen las regiones del mundo respecto de lo que está ocurriendo.

El segundo creo que es, también, un caso muy importante. En 2002 se vivía en la Argentina una crisis más profunda que la de 1930. Pero en el mundo se produjo un hecho extraordinario que hace mil seiscientos años que no ocurría: que un continente tenga moneda única. Esto no ocurre desde el imperio romano. Y sin embargo lo tomamos casi como una competencia deportiva entre el euro y el dólar. En realidad lo que hay es un cambio de naturaleza política y económica de una enorme magnitud. La desaparición del marco, del franco, de la lira o la peseta no es un hecho monetario, es un hecho geopolítico. Es una modificación notable de la definición de los espacios en que se determina la política económica, social y tecnológica del mundo. Forma parte, a mi juicio, de lo que es la configuración geoeconómica y política del siglo XXI. Ya no el Estado aislado, sino la región como espacio en que se define una política integradora; el ejemplo más maduro, aunque todavía en proceso es la Unión Europea. Me parece claro que quinientos millones de personas en veinticinco países han decidido tener una política macroeconómica concertada en Maastricht, un parlamento, una constitución que están discutiendo en este tiempo, un pasaporte comunitario y este símbolo tan importante que es una moneda única; todo esto está señalando las pautas de una nueva estructura en términos internacionales. Los espacios de decisión son regionales.

Se asocia otro gran hecho de 2002, la incorporación de China al Asean, lo que supone un mundo configurado de un modo diferente: en primer lugar 25% del producto bruto en Europa, 32% en el Nafta, 30% en Asia y más del 50% de la población mundial. Las costas del Pacífico norte van a albergar el 60% del producto bruto mundial. Entre la costa oeste de los Estados Unidos, más Japón, Corea, Thailandia, Vietnam, Malasia, Australia, Nueva Zelandia, China e India, suman el 60% del producto bruto mundial.

¿Y qué significa para la Argentina? Que nosotros estamos mirando al Atlántico. La generación del '80, con razón, planteó una estructura del desarrollo incluso territorial de la Argentina vinculada con el Atlántico. Eran nuestros mercados naturales, pero el punto es que ya no lo son; prevemos que en el transcurso de los próximos veinte años el crecimiento de China y de India seguramente van a equiparar el volumen de la economía norteamericana.

En primer lugar, entonces, la integración se constituye como un elemento fundamental. No alcanza con la integración al Mercosur, porque también está mirando al Atlántico. Debemos plantearnos un proceso de integración con los países andi-

nos. Este esfuerzo actual de iniciar un proceso más integrador con Chile o con los países del Pacto Andino es una forma de convertir a la Argentina en lo que creo tiene que ser en el siglo XXI, un puente bioceánico. Este es el punto fundamental del desarrollo estratégico, porque implica decisiones de inversión.

Llama la atención el costo de logística, que es de veintisiete centavos por cada dólar que exporta la Argentina. En Europa es de ocho, y en Estados Unidos, siete. Pero Estados Unidos transporta el 55% de su carga por ferrocarril. Nosotros, con un criterio de rentabilidad individual de las empresas ferroviarias, los cerramos sin considerar las economías externas de los productores de los principales *commodities* que produce la Argentina. Hoy cruzan la cordillera de los Andes setecientos camiones por día con productos del Mercosur al Pacífico. Tres meses no podemos cruzar porque está nevado. En 1930 teníamos ferrocarril. ¿Quién nos convenció de que había que cerrar los ferrocarriles? Todo el mundo dice que tienen que ser eficientes; es indispensable que sean eficientes. Pero estamos pensando solamente en los ferrocarriles metropolitanos. No estamos pensando en los costos de transporte de los *commodities*. Tampoco en una agricultura que pasó de treinta y cinco a ochenta y cinco millones de toneladas de granos. O una minería donde una sola mina como Bajo de la Alumbrera nos convirtió en el noveno productor mundial de cobre. O que el salar del Hombre Muerto nos convirtió en el tercer productor mundial de litio. En este momento se lanzó ya la licitación para reabrir el vínculo ferroviario entre Mendoza y Santiago de Chile. Resulta indispensable articular un sistema por el cual podamos recuperar, por fin, el ferrocarril Belgrano para poder salir por Socompa a Antofagasta y Mejillones; y para que salga parte de la producción hacia el Pacífico.

Tenemos que reconcebir el territorio. Pero lo hemos olvidado. Los economistas hemos creído tanto que la economía se restringe a cuatro variables macroeconómicas que hemos dejado de lado los temas de infraestructura. Fijense IIRSA, la iniciativa de infraestructura para la región sudamericana. Cuando fui por primera vez hace tres años encontré que este grupo que forman los doce países de Sudamérica habían resuelto ejes prioritarios para la construcción de la infraestructura: el Orinoco, el Amazonas, la cuenca del Plata, dos caminos bioceánicos, uno en el norte de la Argentina y otro en el centro y el eje andino. Pero el eje andino estaba definido de Venezuela a Bolivia; entonces tenemos que llegar a la conclusión de que Argentina no tiene cordillera de los Andes y Chile tampoco. Pero no es ingenuo, es la ruta cuarenta, es el ferrocarril Belgrano, es la salida al Pacífico lo que dejamos de lado. Hemos logrado que se incorpore el eje andino sur.

Nos olvidamos de que tenemos un millón de kilómetros cuadrados de plataforma submarina. No tenemos investigación *off shore*. Brasil ha encontrado su equilibrio gasífero a partir de la explotación de sus recursos en el mar, Europa explota el Mar del Norte, mucho más complejo para explotar que el Río de La Plata o el Atlántico sur. Hemos dejado de lado la parte tangible de la economía. Las variables económicas no resultan esenciales, pero no vamos a poder mantener

este crecimiento si no mantenemos el superávit tanto en la balanza como en el presupuesto. Es imposible que pensemos en inversión si no logramos controlar los procesos inflacionarios. No cabe duda de ello. La clave es que la economía no termina ahí. Hay decisiones sobre el uso de los factores tangibles y reales de la economía y que durante muchos años hemos dejado de lado en términos de la orientación de nuestra propia reflexión teórica.

Estamos en un momento de profunda transformación, que obliga a los economistas de hoy a un replanteamiento de la teoría, para poder explicar el comportamiento de la economía mundial. Porque la teoría actual está basada en elementos de la vieja estructura productiva. La línea de montaje, la producción a gran escala dieron lugar a teorías vinculadas al rendimiento decreciente. Pero el monopolio no va a estar determinado ahora a partir de la existencia de indivisibilidades tecnológicas, de una unidad de producción de tal escala, que impida la entrada de otro. El monopolio va a estar determinado por la rotación constante de los nuevos productos. Un producto nuevo tiene un tiempo de monopolio virtual. Y el proceso de renovación de los productos es un hecho constante. La tecnología, la investigación científico- tecnológica son la garantía del mantenimiento de condiciones monopólicas en los mercados más importantes del mundo. No tenemos teoría que lo explique, no había ocurrido eso nunca.

Esto es posible porque tenemos microelectrónica, robótica, genética, estamos entrando en un proceso de renovación constante de las condiciones competitivas de los productos y procesos, y por lo tanto habrá que pensar mucho más en teoría dinámica, no en teoría estática comparativa como la que hacemos habitualmente. Hay un proceso de transformación que obliga a un cambio en los modos o criterios de aplicación de políticas.

El último de los factores es el que implica, según mi opinión, una ventaja para la Argentina: el desarrollo local. En ciencias sociales parecerían haber modas; hay períodos en que todos los investigadores estudian lo mismo. Pero esta que parece haberse instalado corresponde a una realidad. Estamos entrando en un fenómeno que el mercado mundial va a tender a privilegiar: los productos con una identidad de origen, con identidad cultural, con ciertas condiciones ambientales por ejemplo. Afortunadamente, en el país tenemos diversidad, ya que las regiones son diversas en términos de suelo, de productos, de gente, de climas. Por lo tanto, tenemos la oportunidad de un proceso diversificador de nuestra producción y de aliento a las economías regionales. Si hay un esfuerzo que en este momento estamos haciendo, tiene que ver precisamente con ese hecho, y se expresa incluso institucionalmente. El año pasado pusimos en marcha el Consejo Federal de la Producción. La idea es reunirse con todos los ministros de la producción de las provincias para discutir qué características tienen; porque es fácil desde aquí plantear líneas generales de política, pero ¿corresponden a la realidad de cada región? ¿La producción vitivinícola en Mendoza tiene algo que ver con la producción del tabaco en Misiones, o con la generación de nuevas fuentes energéticas en la Patagonia, o con la pampa

húmeda y su producción de soja o, lo que estamos promoviendo en este momento, la transformación de estos cereales en biocombustible para limitar el efecto previsible de las restricciones del petróleo, no en la Argentina, en el mundo?

Entonces tenemos que tomar decisiones vinculadas con la diversificación. Tenemos que abrir la mente para percibir que estamos en un mundo en profunda transformación y que hay una gran oportunidad.

El Estado y su rol

Para concluir querría aportar algunos temas de debate que considero necesarios:

- *La regulación como salvaguarda del mercado.*
- *El sistema educativo científico y tecnológico como factor estratégico en la sociedad del conocimiento:* el hecho de que se haya triplicado en estos tres años el presupuesto destinado a ciencia y tecnología es, precisamente, una decisión vinculada con esta visión estratégica. Es poco todavía, pero es el triple de lo que teníamos en 2001. La idea básica es ver si podemos apostar ya no a desalentar a la ciencia y la tecnología, sino por el contrario alentar su articulación con el proceso productivo.
- *La unión sudamericana, requisitos de supervivencia:* infraestructura, el puente biocénico entre oriente y occidente, la hidrovía, el camino del Mercosur.
- *Los actores sociales e institucionales:* Argentina no tiene un problema económico de base, tiene un problema cultural de base en el que se incluye la cultura empresarial argentina. Tenemos muchos productores, tenemos pocos empresarios. Cómo hacer para estimular la empresa frente al desafío de la competitividad sistémica es un tema que me parece crucial. Toda la teoría de la empresa que tenemos se funda en la empresa individual. Pero no va a haber posibilidad de que compitan empresas individuales, porque la rotación de productos genera un tipo de rigidez que se salva sólo por vía de la creación de redes de producción. Es decir, mecanismos de asociatividad flexible, en la que tenemos muy poca experiencia y muy poca tendencia cultural: nos cuesta confiar en el otro; nos cuesta trabajar con el otro; nos cuesta romper las quintitas en que cada uno se encierra como forma de preservación de su propia mediocridad.

Abrir los debates y los espacios de discusión conjunta es una práctica que nos resulta difícil de incorporar.

El perfil productivo posible de Argentina

Propongo finalmente un repaso muy breve a la luz de esos fenómenos de globalización, integración y desarrollo local, de algunas líneas posibles del perfil productivo de Argentina.

- *Dejar de ser el granero y ser la góndola.* Esto significa promover la inversión en la industria procesadora de productos de origen agropecuario. Resulta claro que los países pobres en el siglo XXI van a ser los países productores de *commodities*. Tenemos que incorporar valor y ello significa industrias que transformen.
- *Productos orgánicos, una demanda creciente:* el tema de los subsidios agrícolas tiene varias dimensiones. En primer lugar son trescientos mil millones de euros por año que tienen que pagar los contribuyentes europeos. Pagan una vez. La segunda vez pagan precios mucho más altos por los productos que consumen que los que podrían pagar si dejaran producir a los que somos más eficientes. Y el tercero es que sólo hacen agricultura en una tierra explotada desde hace tres mil años, con un uso de agroquímicos tan agresivo que están contaminando toda la capa freática europea. Por lo tanto están comprometiendo no sólo el presente sino el futuro de Europa. Eso significa que los productos orgánicos tienen un valor en el mercado o en Europa, seis veces mayor al de los producidos con usos de agroquímicos. Es la forma de garantizar un consumo natural. América Latina, y Argentina en particular, tienen la posibilidad de hacerlo. Eso significa incorporar sistemas de trazación que nos permitan garantizar la calidad de los productos que generemos y que efectivamente nuestros niveles de productividad sin uso de agroquímicos sea muy superior al que puedan tener las tierras devastadas de Europa.
- *Argentina con minería, el despertar de los Andes.* Aquí quiero ser claro, creo que no vamos a ser un país minero. Vamos a ser un país con minería: no Chile sino Australia o Canadá, donde probablemente la minería sea el 4% del producto en el extremo. Pero tenemos un gran potencial de desarrollo. En rigor tenemos las mismas condiciones geológicas que Chile, pero dos terceras partes de la cordillera de los Andes, por lo tanto un potencial de producción extraordinario.
- *Patagonia la energía del futuro:* creo que se trata de un proyecto importante, la determinación de una matriz energética sustitutiva del petróleo.
- *Pesca, el océano, la nueva frontera.* Recuperemos la conciencia de que somos un país marítimo y que tenemos un millón de kilómetros cuadrados de superficie bajo el agua con menos de doscientos metros de profundidad. Absolutamente accesible para la producción gasífera, minera, petrolera, para el uso de la fauna del mar.
- *Economías regionales, el aprovechamiento de la diversidad.* El caso de la industria vitivinícola es un buen ejemplo de lo que podemos hacer cuando trabajamos seriamente.
- *Turismo el paisaje y la cultura como oportunidad.* Este es un espacio muy importante para generar trabajo en todo el país. Realmente permite un proceso de aprovechamiento notable.
- *Del bosque maderable a un ecosistema integrado.* Argentina tiene veinte millones de hectáreas susceptibles de forestación no competitiva con la agricultura. Tenemos que recuperar una parte de lo que hemos devastado. No solo por el

uso de madera, sino porque podemos aprovechar el acuerdo de Kyoto y tener certificados de carbono por la forestación. Pero lo que es mucho más importante, porque preservamos la única fábrica de agua que existe. El agua potable va a ser un factor crítico en el transcurso de los próximos cincuenta años. Y el árbol es la única forma de regenerar las condiciones del ciclo de vapor que permite la creación de agua potable.

- *Potencial de creatividad.* Y, finalmente, acá voy a correr un riesgo. Ustedes saben, que en América Latina en particular, pero en buena parte del mundo en general, no nos atribuyen la modestia como una de nuestras virtudes, por el contrario. El tema es que aun a riesgo de caer en eso, creo que este es un país con un potencial de creatividad, de inteligencia que debemos promover. No es casual que sea uno de los pocos países emergentes con tres premios Nobel de ciencias, o que pueda competir con Francia y con Canadá para venderle un reactor atómico experimental a Australia, o que se hayan generado hormonas de crecimiento por procesos de modificación genética. O que, para mi sorpresa, cuando empecé a trabajar en nanotecnología, esta ciencia que va a cambiar la competitividad del mundo en microelectrónica, textiles, metalurgia, cirugía, encontré que en la Argentina, a pesar de todo el desaliento, hay doscientos sesenta investigadores trabajando en aplicaciones de nanotecnología.

Esto está señalando un país que sigue creyendo en su propia inteligencia, en su creatividad. Y en ese marco, *biogenética, software, prestaciones médicas*, esta ocurriendo en este momento: viene muchísima gente del exterior a hacerse tratamientos odontológicos, oftalmológicos, cardiológicos, cirugía estética, porque hay un buen nivel profesional, pero les cuesta el 20% de lo que les cuesta en Europa. Se está produciendo en este momento un fenómeno muy interesante: hay un gran número de estudiantes del exterior que están volviendo a venir a la Argentina.

Este es el tiempo de discutir, tenemos poco tiempo. El mundo se está definiendo en un lapso como máximo de diez a quince años en adelante. La generación del '80 pudo entender su tiempo y concebir su proyecto. ¿Seremos capaces los integrantes de esta generación del 2000 de asumir la responsabilidad histórica de nuestro tiempo?

Este es el gran desafío que tienen los intelectuales. Que tenemos todos los universitarios; los que hemos tenido el privilegio de llegar a la universidad. Somos una proporción muy pequeña de la población argentina, quienes hemos podido usufructuar de este proceso de movilidad social que significó la educación en la Argentina, y eso nos obliga a asumir la responsabilidad frente a una sociedad que ha hecho posible que nuestras inquietudes individuales tuvieran la oportunidad de completarse en formación, en la educación superior. Y esta es, entiendo, nuestra gran responsabilidad en este tiempo: poder contribuir a un debate sobre un proyecto de país que sea el producto de la construcción democrática y del aporte del conjunto de los actores de esta sociedad.

PRIMERA PARTE

¿Una inserción internacional viable?

2/ Vigorosa recuperación ... aunque incertidumbre sobre el nuevo régimen de crecimiento

ROBERT BOYER

Introducción

En la historia económica de Argentina se repiten épocas de gran optimismo y posteriores fracasos económicos y políticos que generan una ola de pesimismo. La sorprendente recuperación luego de la crisis de 2001-2002 produce la impresión de que los problemas estructurales de Argentina han sido superados. Claramente no habría que repetir la cronología de la convertibilidad: un gran éxito durante los primeros años y después una sobrevaluación de la viabilidad del régimen de crecimiento, a pesar de la multiplicación de índices de crisis.

Este trabajo va a tratar, entonces, tres cuestiones. La primera es que hay un gran número de economistas que eligen distinguir el análisis macroeconómico de corto plazo y el ajuste del “policy mix”, de los factores que promueven el crecimiento a largo plazo. ¿Para qué sirven los economistas? Si la economía fuera perfecta, con mecanismos de auto equilibrio de todos los mercados, no se necesitarían economistas. Si somos economistas es porque quizás hay problemas estructurales que podemos analizar y que los mercados detectan con retraso. De tal modo que la segunda pregunta trata de la discusión *ex ante* de los límites de las estrategias actuales. Tercera cuestión: cuáles podrían ser las políticas económicas, dadas las grandes incertidumbres de las teorías económicas.

La sinopsis de la presentación es la siguiente: en primer lugar parece útil pasar revista de las varias teorías frente a la crisis Argentina y discutir las implicaciones de las políticas económicas y sociales. Pero lo más importante es reflexionar sobre los componentes de varios regímenes de crecimiento que podrían emerger del período actual: tal es el objetivo de la segunda parte. Finalmente, la adopción de una perspectiva regulacionista propone una serie de escenarios de recomposición de las formas institucionales.

1. Los principales enfoques y las salidas de la crisis argentina

Este tema atrajo la atención de una cantidad de economistas que trabajaban en programas de investigación muy diferentes, lo que vuelve más interesante la confrontación de sus conclusiones en cuanto a la salida de crisis.

1.1. La configuración compleja de la economía argentina justifica numerosos enfoques

El hundimiento de la convertibilidad fue espectacular, y puso al descubierto una cantidad grande de debilidades de la economía argentina; tanto es así que no es asombroso que se hayan propuesto una variedad de interpretaciones contrapuestas (cuadro N° 1).

- Una primera hace hincapié en la falta de *permanencia de la política económica* que impide la formación de panoramas sobre el futuro que orienten las decisiones de inversión. A veces la economía argentina parece pertenecer al primer mundo de las economías desarrolladas, a veces vuelve a caer en la categoría de las economías de bajo nivel de renta per capita. Por lo tanto, para los responsables políticos la tarea sería definir una política sostenida de mediano-largo plazo, a la cual podrían estar vinculados los agentes económicos en la formación de las visiones sobre el futuro. Ahora bien, se puede pensar que la continuación de las políticas que permitieron la recuperación de la economía argentina, desembocaría a largo plazo en desequilibrios mayores, en términos de inflación o también de disminución del crecimiento. No basta con perseverar en una política económica, sino que es necesario que ésta sea la buena, y que no desemboque en nuevos desequilibrios. En realidad, debe reajustarse permanentemente y de manera pragmática.

CUADRO N° 1. ¿Qué proponen varios enfoques?

Diagnóstico	Teoría/modelo	Estrategia	Compatibilidad con las recientes evoluciones
1. La inestabilidad de la política económica	Modelo de formación de las expectativas Daniel Heymann, Bernardo Kosacoff	- Permanencia de la estrategia de política económica	- El crecimiento logrado desde 2003 no puede extenderse al largo plazo
2. La enfermedad holandesa	Modelo macro-económico con dos sectores, transables y no transables	- Política industrial y tecnológica de transformación de la estructura productiva	- De 2004 a 2005 las exportaciones manufactureras crecieron el 50%

3. "The original sin"	Barry Eichengreen / Ricardo Hausmann	- Seguro internacional contra el riesgo de cambio - Promoción de una intermediación interna	- No se conoce ninguna implementación de esta propuesta - Debilidad del crédito a las empresas
4. El peligro de un cambio fijo e irreversible	Modelos de economía abierta: Frenkel, Taylor, Bresser-Pereira	- Cambio de tipo peg - Intervención del Banco Central	- Permanencia de una tasa de cambio que favorece el crecimiento de tipo export-led
5. Ausencia de un pacto fiscal	Jorge Gaggero, José Sbatella	- Cambio político, reforma del Estado	- Una cierta mejora coyuntural de la recaudación
6. Lagunas del federalismo argentino	Bruno Théret	- Nueva constitución para equilibrar las relaciones entre las provincias y el Estado federal	- Rechazo de las monedas provinciales - Nuevos impuestos sobre las exportaciones
7. Débil institucionalización de la relación salarial	Probabilidad de un Wage-led growth regime	- Consolidación del contrato de trabajo	- Persistencia de un mercado de trabajo repetitivo
8. La pobreza y la desigualdad como obstáculos al crecimiento	Modelos post-keynesianos, Plan Fénix	- Redistribución vía impuestos - Desarrollo de una cobertura social	- Persistencia de la exclusión social
9. Debilidad de la intermediación financiera interna	Comparación de Argentina con los otros países latinoamericanos	- Atracción de los ahorros en dólares de los argentinos - Nueva configuración de las entidades financieras	- Un modesto crecimiento del crédito interno
10. Baja tasa de inversión productiva	Teoría post-keynesiana (animal spirit) Teoría clásica (baja tasa de ganancia)	- Subsidio a la inversión privada - Inversión pública en infraestructura	- Una recuperación coyuntural de la inversión
11. Argentina víctima de la globalización financiera	Modelo de aceleración financiera en economía abierta	- Adopción del encaje chileno	- La duración de la inserción extranjera ha crecido

- Una segunda interpretación asigna a la distorsión de los precios entre el sector protegido y el expuesto el origen de la crisis argentina, que sería una alternativa exacerbada llamada de la *enfermedad holandesa*. De hecho, la sobrevaluación del tipo de cambio había contribuido a reducir la parte del sector expuesto en la producción total, empeorando el desequilibrio entre una economía ampliamente abierta a la globalización financiera y un sector exportador relativamente peque-

ño (Kalantzis, 2006; Español, 2007). El reajuste del tipo de cambio real viene a corregir este desequilibrio, sobre todo teniendo en cuenta que las entradas de capitales se redujeron considerablemente. Pero a mediano-largo plazo corresponde a la política industrial y tecnológica redefinir la inserción internacional de Argentina, de modo que no vuelva a caer en un modelo primario exportador... tanto más probable si se prolongara la demanda mundial de productos agrícolas y energéticos.

- Otro análisis alega el hecho de que Argentina, como la mayoría de las economías, no puede sino endeudarse en la moneda internacional (dólar o euro) y no en su propia moneda. Pero no se trata de un *pecado original* (Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2003), no es una fatalidad, puesto que se puede prever un seguro contra el riesgo de cambio, o la promoción de una intermediación financiera doméstica en moneda nacional. De hecho, las dificultades de obtención de créditos internacionales después del default de la deuda argentina empujan en esta dirección. Por otra parte, la recuperación de los beneficios puede ser suficiente para financiar un alza de la inversión sin recurrir al crédito. Por último, sobre todo en el Sudeste Asiático, y en un menor grado en América Latina, los bancos centrales se pusieron a acumular un fuerte volumen de reservas internacionales, mientras paralelamente los gobiernos se retiraban con respecto a las organizaciones internacionales efectuando un reembolso anticipado de sus deudas.
- Según una cuarta interpretación, no es tanto la gestión del endeudamiento internacional lo que ocasiona problema, sino el desajuste del *tipo de cambio real* con relación a lo que exigiría un crecimiento rápido con equilibrio de la balanza de pagos. La elección de un régimen de cambio se considera entonces como el principal responsable de la crisis argentina. Si inicialmente la sujeción nominal permite la estabilización de la inflación, o incluso una ligera deflación, posteriormente compromete el dinamismo de la producción doméstica, y por consiguiente del empleo (Bresser-Pereira y Gala, 2007). Los modelos de crecimiento en una economía abierta destacan la importancia de este factor: la infravaloración duradera de la moneda nacional ha sido un factor clave del crecimiento de los países asiáticos, antes de Japón y Corea, hoy de China. El consejo de política económica sería, entonces, administrar de manera pragmática el cambio en función de un objetivo de crecimiento, sin que las investigaciones contemporáneas lleguen a proponer un régimen óptimo de cambio.
- Una quinta tradición destaca cómo *la gestión de los bienes públicos* ha comprometido anteriormente el régimen de crecimiento argentino. La ausencia de un pacto fiscal y de un método consistente de financiación de la protección social, constituirían factores recurrentes de crisis en Argentina (Gaggero y Grosso, 2006; Sbatella, 2004). Es exacto que la estrechez de la base fiscal ha vuelto problemática la financiación de la protección social a partir de la mitad de los años '90, lo que suscitó la emisión de monedas paralelas en las provincias, y en algunos casos de monedas privadas. En términos de solución, hay que señalar

que la rapidez de la reactivación, a partir de 2002, suscitó durante varios años un crecimiento de los ingresos más fuerte que la de los gastos y que, además, una solución duradera supone una reforma y modernización del Estado, a partir de lo que se podría calificar como nuevos compromisos institucionalizados. En cualquier caso, sería excesivo fundamentar la crisis argentina en este solo factor de gestión de la hacienda pública, puesto que los gastos públicos expresados en porcentaje del PBI siguen siendo muy moderados con respecto a parámetros internacionales, ya que son los estabilizadores automáticos los que a partir de 1997 produjeron una parte significativa del déficit público.

- Una sexta interpretación vincula estas dificultades fiscales y sociales a la imperfección de las instituciones que encuadran *el federalismo argentino* (Théret, 2007). Así pues, cuando se establece la crisis del final de los años '90, los gastos sociales correspondientes en realidad se desplazan hacia las provincias, que no tienen los recursos fiscales necesarios. La emisión de títulos públicos que circulaban como moneda participó de la fragmentación monetaria que caracterizó a la Argentina de los años '90. Con el retorno del crecimiento y los excedentes presupuestarios que correspondían al Estado nacional, las monedas regionales pudieron ser absorbidas o fusionarse con la moneda nacional. Paralelamente, los impuestos a las exportaciones extendieron la base fiscal y facilitaron el circuito del presupuesto público. Pero es difícil extrapolar a largo plazo una coyuntura eminentemente favorable, si no se reformara la distribución de las competencias entre el Estado central y las provincias.
- Los análisis *de la relación salarial* destacan en qué medida su escasa institucionalización fue la causa de las dificultades del régimen de acumulación. En cambio, es probable que el crecimiento argentino en la década de los años '90 provino más bien de la reducción de los salarios reales, de las estrategias de flexibilización, muy especialmente después de la adopción de la convertibilidad, que volvieron precario el estatus de los asalariados e indujeron una caída de la parte de los salarios en el valor agregado (Feliz y Pérez, 2007). La consolidación del contrato de trabajo y los esfuerzos de protección social pueden, por lo tanto, favorecer el crecimiento, contrariamente a lo que explican ciertas teorías al postular la generalidad de un modelo de crecimiento basado en el beneficio o las exportaciones. Mientras tanto, la dificultad actual radica en la debilidad de las negociaciones colectivas de los asalariados y en que sigue prevaleciendo un mercado laboral muy competitivo. En consecuencia, es prudente anticipar que solamente el pronto retorno del pleno empleo, permitiría reequilibrar la arquitectura institucional en favor de los asalariados (Neffa, Salas y Giner, 2005).
- Más generalmente, se puede considerar que la economía argentina sufrió, durante las dos últimas décadas, una enfermedad típicamente latinoamericana: *la profundización de desigualdades*, en particular el empobrecimiento de una amplia fracción de la clase media, que penalizó el crecimiento reduciendo la producción doméstica de bienes comunes y favoreciendo la importación de

bienes sofisticados, lo que desequilibró la balanza de pagos. En cuanto se admite que los pobres consumen en proporción más productos domésticos que los ricos, se evidencia la necesidad de un programa de redistribución de la renta en su favor, mediante la recomposición del sector productivo, en la producción y finalmente el empleo. Desde este punto de vista, se podría imaginar una alternativa argentina en el programa político en favor del crecimiento equitativo (crecimiento con equidad) que tiende a difundirse en América Latina desde el principio de la década de 2000. En tal sentido, van las orientaciones que propone la actualización del Plan Fenix (Hopenhayn, Montagu, Pincemin, 2006).

- La debilidad de *la intermediación financiera interna*: se ve a menudo que se otorga un papel importante a la mala asignación del capital entre sector interno y sector exportador, de modo que este factor desempeñara un papel significativo en la génesis de la crisis argentina (Español, 2007). De hecho, la parte fundamental en la formación de capital productivo es financiada por la ganancia de las empresas y su financiarización es notablemente más modesta numéricamente en Argentina que en otros países latinoamericanos. Este diagnóstico merece matizarse: en efecto, ante la incertidumbre de las perspectivas a mediano plazo y la recurrencia de crisis severas, no es ilógico que las empresas elijan la seguridad de la autofinanciación antes que los riesgos del crédito bancario, sabiendo que no todas tienen acceso al mercado financiero. Además, la gestión burocrática de los bancos se modernizó ampliamente en los años '90, bajo el impulso tanto de las reformas reglamentarias como de la apertura de filiales de bancos extranjeros. La cuestión central sería, más bien, la vuelta de la confianza de los ahorristas argentinos con relación al valor de la moneda nacional y la estabilidad socioeconómica y política del país. Al respecto es significativo que sea el crédito al consumidor el que se desarrolla más rápidamente.
- Hay una explicación alternativa a este mismo fenómeno: la debilidad del ahorro financiero podría deberse al *bajo nivel de la inversión*, lo que se explica diversamente según las teorías. Si en momentos de crisis para los keynesianos la razón central es la desconfianza, en momentos de estabilidad, lo es la anticipación del futuro y el vigor de los "animal spirit"; para los economistas clásicos lo que debe cuestionarse es simplemente la insuficiencia de la tasa de ganancia del capital productivo. Los estudios econométricos disponibles no nos permiten laudarse entre estas dos interpretaciones. Si tal es el factor que limita el crecimiento, entonces se abren dos opciones de política económica: ¿en primer lugar favorecer la inversión privada mediante subsidios, y a continuación construir programas de infraestructura pública que estimulen a largo plazo la competitividad de la economía argentina?
- Hay una última interpretación que asigna una gran parte de los recientes problemas argentinos a las consecuencias de una apertura rápida a la *globalización financiera*. Desde este punto de vista, el auge luego de la recesión y la crisis argentina no serían más que una expresión de mecanismos de aceleración finan-

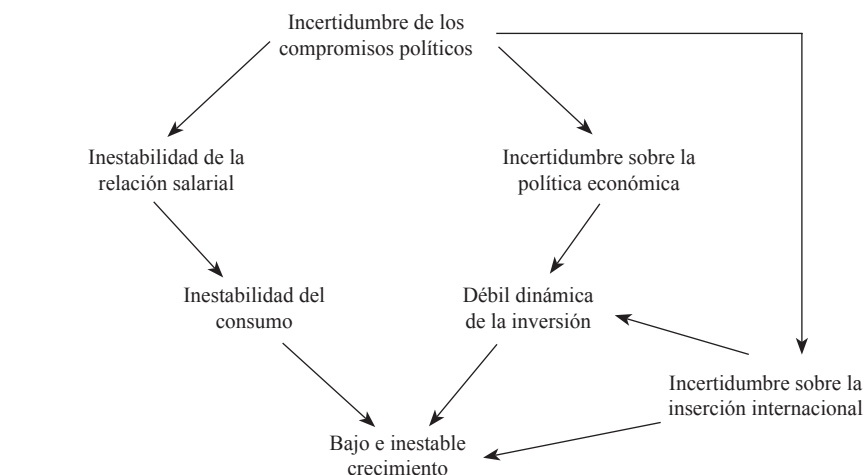
ciera, típica de las crisis de los años ‘90, muy especialmente en las economías asiáticas. La solución consistiría por lo tanto en reducir, o incluso suprimir, el carácter pro cíclico de las entradas de capitales, por ejemplo mediante la adopción de un dispositivo de control de los capitales cortoplacistas a la manera chilena, a falta de un impuesto Tobin. Tales medidas, heterodoxas y poco populares, solo tendrían sentido con el objetivo de lograr un posible salto de la inversión a largo plazo causado por el éxito del establecimiento de un nuevo régimen de crecimiento en Argentina. Solo así se supone el éxito de algunas de las estrategias anteriormente propuestas.

Como se puede constatar, cada problemática o teoría favorece algunos factores de crisis y orienta en consecuencia sus elecciones de política económica y social. En el estado actual de los conocimientos, es extremadamente difícil establecer una jerarquía de su pertinencia. El problema se complica aún más cuando se propone combinar varias de estas interpretaciones.

1.2. Del círculo vicioso de la convertibilidad...

En efecto, uno sólo de estos factores o mecanismos habría sido insuficiente para desencadenar una crisis de la amplitud observada con el hundimiento de la convertibilidad. Es el refuerzo de varios mecanismos lo que puede proporcionar una explicación satisfactoria (gráfico N° 1).

GRÁFICO N° 1. Un círculo vicioso



Se intentaría poner de relieve la existencia de una doble incertidumbre: por una parte, la inestabilidad de los compromisos políticos es desfavorable a la orientación de la política económica a mediano plazo, al igual que la ausencia de institucionalización de la relación salarial compromete la viabilidad del régimen de crecimiento. Por otra parte, una inserción internacional incierta dificulta la dinámica de la inversión, puesto que los gobiernos vacilan de manera recurrente entre un modelo primario exportador y un proceso de industrialización endógeno. No es sorprendente que estos factores se combinen para interpretar un modelo económico caracterizado por la sucesión de períodos eufóricos luego de otros que fueron pesimistas depresivos. En cierto sentido, la crisis de la convertibilidad se inscribe en la larga sucesión de las crisis argentinas (Panigo y Torija-Zane, 2004). Evitar la repetición de este proceso no es pues una tarea fácil, puesto que eso supone coordinar una serie de medidas de política económica, habitualmente desconectadas unas de las otras.

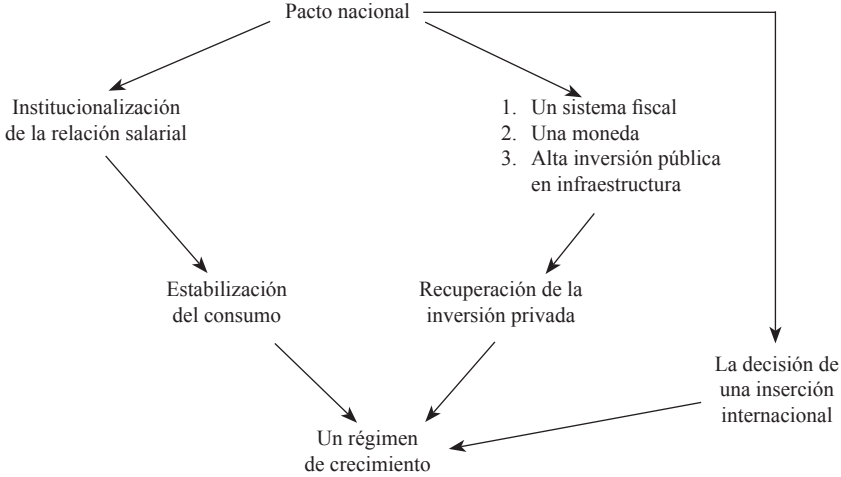
1.3. ...a la emergencia de un círculo virtuoso

En un nivel bastante abstracto se puede imaginar que estas secuencias perversas sean sustituidas por otras mucho más virtuosas. No faltan ejemplos de grandes crisis que desembocaron en pactos nacionales con el fin de hacer converger de nuevo los intereses de los distintos protagonistas gracias a la construcción de una serie de intervenciones y mecanismos complementarios: la Suecia de los años '30, el pacto de Wassenar en Holanda a mediados de los años '80, reforma de la economía irlandesa a principios de los años '80... El interés de tales pactos era estabilizar las reglas del juego: en el ámbito de la política pública, mediante una reforma fiscal orientada hacia una mayor eficacia y una menor inequidad, por la restauración de la confianza en la moneda nacional, incluso ante los protagonistas que tienen acceso a los circuitos financieros mundializados, sin olvidar el papel de las inversiones en la infraestructura pública de toda clase: transportes, urbanismo, educación, investigación y desarrollo. Así se puede imaginar que se establezca el consumo y se instigue, a falta de una demanda estabilizada, la inversión privada. Pero la gran cuestión sigue siendo la inserción internacional (gráfico N°2). ¿Podría el aumento de los términos del intercambio en favor de los productos primarios, permitir que sea finalmente viable a largo plazo un modelo de crecimiento primario exportador? Si no es este el caso, ¿cómo hacer evolucionar la especialización para interrumpir una trayectoria casi secular en cuanto a inserción internacional de Argentina? ¿Por medio de qué dispositivos evitar que la globalización financiera frene la apertura al comercio internacional y precipite una crisis del mismo tipo del que se asoció a la caída de la convertibilidad?

Este análisis tiene una consecuencia importante: contrariamente a muchos enfoques contemporáneos que procuran asignar las crisis o las dificultades en el crecimiento a una única imperfección que se podría superar fácilmente, creemos que es

esencial combinar una serie de medidas que afecten a la casi totalidad de las formas institucionales que construyen un régimen de crecimiento. Pero eso desemboca en un problema teórico especialmente difícil.

GRÁFICO Nº 2. Un posible círculo virtuoso



1.4. La cronología de las medidas importa mucho...

¿Cómo y en qué orden iniciar las distintas reformas? La cuestión resultó central en el análisis de la “Gran Transformación” de las economías de Europa del Este después del hundimiento de los regímenes soviéticos. El debate, en primer lugar, se refirió a la oposición un tanto maniquea entre la introducción brutal de todas las nuevas instituciones (el “big bang”) y una estrategia más gradualista. A priori, la hipótesis de complementariedad institucional implicaría la necesidad de una reforma simultánea de la herencia institucional y política, en la medida en que toda reforma parcial no llegaría a transformar significativamente el modo de regulación. Con el retroceso, resulta que la cuestión es más bien la de la secuencia óptima de las reformas, sabiendo que el orden de las reformas importa para la naturaleza del equilibrio final. Para no tomar más que un ejemplo, la comparación de las trayectorias rusa y china sugieren, en primer lugar, que la democratización de la vida política no es necesariamente un catalizador de la reforma económica. Por otra parte, una secuencia de reformas, en primer lugar experimentales y refiriéndose a un sector limitado, como el de la agricultura, que cuando logran éxito luego son progresi-

vamente ampliadas al conjunto de la economía, puede conducir a una transición económica mayor. Por último, la proyección de las investigaciones institucionalistas referentes a las economías capitalistas sugiere que algunas reformas tienen la capacidad de implicar una reacción en cadena de reformas institucionales, como un equivalente al efecto dominó. De manera más técnica, una reforma puede salir bien movilizándose sucesivamente complementariedades entre formas institucionales al nivel de los sectores (Amable, 2003).

Toda la dificultad se debe a que no hay, por el momento, resultados generales que superen los casos particulares, de modo que la búsqueda de un nuevo régimen de crecimiento para Argentina se apoye en tratar de movilizar los conocimientos logrados por los investigadores relativos a las interdependencias, factores externos y también grados de libertad consustanciales a la economía argentina.

1.5. Una hipótesis provisional: cinco etapas

Como las crisis en Argentina ocurren cuando las evoluciones de la economía nacional entran en conflicto abierto con la liberalización de la economía internacional, parece importante definir una nueva forma de inserción internacional (Cuadro N°2).

CUADRO N° 2. Cronología de las reformas institucionales: una propuesta

E1 – Escoger un estilo de vinculación con la economía mundial

- *Un régimen de cambio ajustable*
- *Una convención sobre la inversión productiva extranjera*
- *Una gestión adecuada de los flujos financieros externos*

E2 – Reconstruir la capacidad del Estado y su legitimación

- *La imposición de nuevas reglas de juego*
- *Una recuperación de la capacidad de recaudación*
- *Una reorientación del gasto público*

E3 – Una nueva distribución de los beneficios del crecimiento

- *En dirección a los asalariados, vía una indexación de los salarios por productividad*
- *Para reducir la pobreza, vía un Estado de bienestar*
- *Una reforma fiscal con mayor progresividad en los impuestos*

E4 – Favorecer una intermediación financiera interna

- *Mayor facilidad de acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas*
- *No repetir la experiencia de una dolarización de facto*
- *Asegurarse de la resiliencia sistémica de los bancos*

E5 – Invertir en el futuro

- *Promover la educación y la capacitación profesional de los argentinos*
 - *Buscar estrategias de innovación que sean coherentes con el régimen de crecimiento*
 - *Escapar al cortoplacismo en las decisiones de política económica*
-

- Entonces, la primera medida podría ser escoger un *tipo de vinculación del sistema productivo nacional con la economía mundial*. Una debilidad de Argentina a lo largo de la historia, fue la falta de articulación viable de largo plazo con la economía mundial. De tal modo, me parece que ese es el punto focal para enfatizar. Un régimen de cambio estable pero ajustable, contrario a una convertibilidad fija e irrevocable, parece compatible con las tendencias observadas después de la crisis asiática. Como por el tipo de innovación realizada por las empresas multinacionales, hay pocos “spillover” sobre sistema productivo nacional, en Argentina se necesita adoptar una forma de convención original sobre la inversión productiva extranjera. De modo tal que si se pudiera imitar o inspirarse en la estrategia de Corea o de China, se necesitaría un control de la inversión extranjera para que se difundan las innovaciones al sector doméstico. Y naturalmente, se necesita también un tipo de encaje a la manera chilena para controlar la entrada y permanencia de los ingresos de capitales, que reduzcan la volatilidad de las fugas de capital de corto plazo.
- El segundo tema toma en consideración *el papel del Estado*. Cuando uno observa las economías que tienen éxito (Japón en el pasado, Corea ayer, China hoy) y de manera opuesta los países de África, la variable clave es la calidad del Estado y la capacidad del mismo y del poder político para organizar la vida social. De tal modo, el Estado es el centro de las nuevas instituciones, el origen de las reglas de juego y el actor de la construcción de los bienes públicos. Por lo tanto, si hay un Estado muy débil, con poca legitimación, es muy poco probable imaginar un régimen de acumulación estable.
- La tercera decisión se refiere al destino de los *incrementos de la productividad*. En los años pasados esos incrementos se transfirieron principalmente a las tasas de ganancia y a la reducción de algunos precios relativos. Pero en el largo plazo, no se puede imaginar que siga existiendo lo mismo, sin que se produzca una redistribución notable hacia el salario directo e indirecto. Quizás los actores sociales, y especialmente los sindicatos, sean tan débiles que no puedan negociar este tipo de pacto. Pero en el largo plazo, y aun en los modelos neoclásicos, se necesita como condición una evolución paralela de la productividad del trabajo y del salario real para la viabilidad de un régimen de acumulación. Y naturalmente, para que exista una sociedad con menores desigualdades, se necesita un sistema fiscal con mayor progresividad. Tal puede ser una contribución a un programa de crecimiento con equidad.
- El cuarto punto sería la *intermediación financiera interna*, que en el largo plazo sería muy importante para estimular la inversión y financiar a empresas pequeñas y medianas, ya que las multinacionales no necesitan ese tipo de financiamiento. Hay que evitar una nueva dolarización mediante la recuperación de la autonomía monetaria y de la credibilidad de la moneda nacional. Finalmente, varias medidas podrían procurar la supervisión de los bancos, porque son actores esenciales en la génesis de las crisis financieras y el grado de resiliencia sistemática es

crucial para la conversión de un desequilibrio financiero en una crisis económica (Boyer, Dehove, Plihon, 2004).

- *Invertir en el futuro* es la última recomendación, pero la elaboración de una estrategia adecuada para esto no es tan fácil. Cada gobierno está actualmente buscando un crecimiento impulsado por la innovación y las altas tecnologías. Pero hay muy pocos que pueden soñar con lograr algo así. No hay que imitar necesariamente el modelo de la “Silicon Valley”, que está hoy en crisis, sino que es más realista analizar y buscar las ramas de actividad donde se lleva a cabo la innovación, que estén muy cerca de la especialización de hoy en día, en lugar de hacer grandes planes de investigación que están muy lejos de las actuales competencias (Rodrik y Hausmann, 2003). Algunas orientaciones generales podrían ser útiles para Argentina. La inversión en la educación y la capacitación técnico-profesional de los argentinos es muy importante y se necesita escapar al cortoplacismo típico de las políticas económicas de este país. Finalmente, no hay que imitar simplemente modelos que hayan sido exitosos afuera. Es mucho mejor analizar las potencialidades existentes dentro de los márgenes de las competencias actuales de la economía nacional.

La última observación es una invitación para analizar cómo estas distintas medidas podrían contribuir a una continuación duradera del crecimiento, que prolongue así la espectacular reactivación ocurrida después de la crisis.

2. Los mecanismos del crecimiento: el caso argentino

Una vez presentadas de manera esquemática las distintas medidas y la cronología correspondiente, hay que analizar cuáles son los factores que limitan el crecimiento en la Argentina y cuáles podrían ser los regímenes alternativos. Los economistas tienen varias concepciones que hay que presentar y discutir. A este respecto, el método calificado de “diagnóstico de crecimiento” (Hausmann *et al.*, 2005) es muy útil, puesto que proporciona un marco que permite clasificar las distintas teorías e interpretaciones.

2.1. ¿Cuáles son los factores que limitan el crecimiento?

En la literatura existen varias interpretaciones que se sitúan en niveles diferentes (cuadro N° 3).

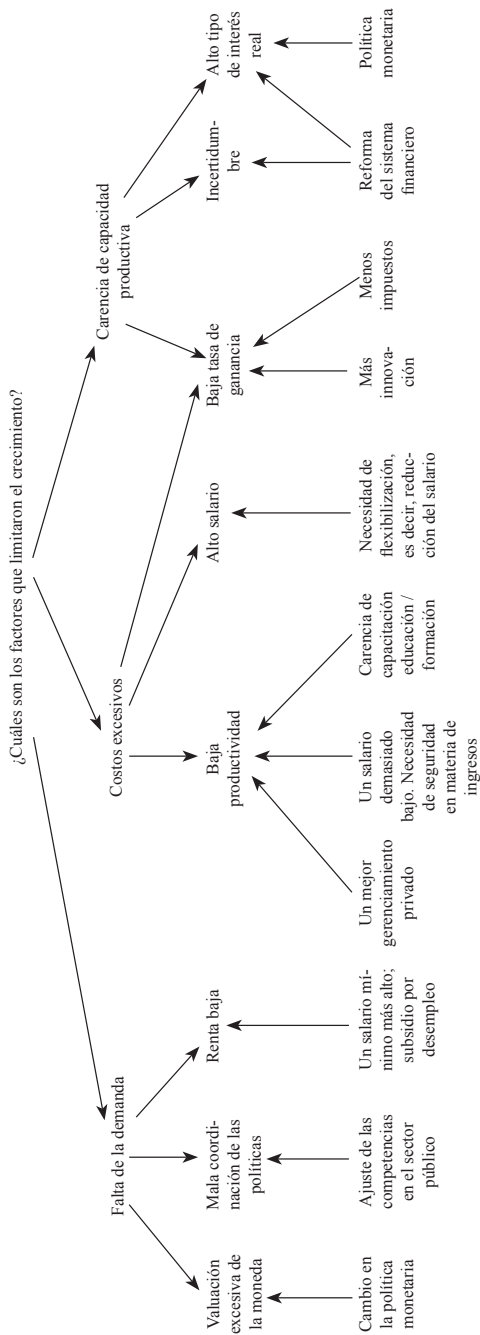
- Luego de cada una de las recuperaciones de la economía argentina, el crecimiento ha tropezado con el desequilibrio exterior, precipitándose una modificación de las políticas económicas. En algunos casos esta falta recurrente de competitividad suscitó, inclusive, reformas estructurales mayores, en particular

en cuanto a la flexibilización de la relación salarial (Panigo y Torija, 2004). Durante la década de los años '90 se tuvo en cuenta en varias ocasiones las posibilidades de crisis de la convertibilidad, advirtiendo sus orígenes en la pérdida de competitividad asociada a la estabilización monetaria. Pero con la devaluación del peso y la política encaminada a estabilizar el tipo de cambio peso/dólar a un nivel ventajoso para los productores argentinos, ha dejado de ser un factor que limite el crecimiento, aunque pueda llegar a serlo a largo plazo si, por ejemplo, las capacidades de producción resultan insuficientes por falta de inversión.

CUADRO N° 3. ¿Cuáles son los factores que limitaron el crecimiento de la economía argentina?

	Corto plazo	Mediano plazo	Largo plazo
1. La falta de competitividad	No se logra un gran excedente comercial	Depende de la coyuntura mundial	El fatalismo de un crecimiento primario exportador
2. La debilidad de la confianza en el sistema financiero			
- interno	+ Crecimiento del crédito al consumo	Falta de contribución del crédito al financiamiento de la inversión, por lo tanto al crecimiento	
- externo	Limitación del acceso al crédito internacional		Impacto complejo sobre el crecimiento
3. Las desigualdades y la pauperización	Limitación de la demanda efectiva		¿Cuál de los dos modelos: crecimiento con igualdad... o modelo social democrático?
4. La configuración constitucional que impide una política económica eficaz	La recuperación económica produce un excedente fiscal		...Pero hay alguna limitación en el volumen de inversión y de consumo del sector público
5. El bajo nivel tecnológico de la economía	No es un obstáculo en el corto plazo		...Pero es muy importante en el régimen de crecimiento
6. La elección de un "buen" régimen de cambio	La devaluación desempeña un importante papel en la recuperación económica		Es una condición necesaria, pero no suficiente

GRÁFICO N° 3. Un diagnóstico del crecimiento



- Otra debilidad está en *la falta de confianza en el sistema financiero*, porque si cada empresario teme que su banco quiebre, es muy difícil obtener crédito y decidir inversiones. La confianza en el sistema financiero es un componente muy importante de la decisión de inversión. Esta debilidad del sistema financiero se manifiesta en un doble nivel: para la economía doméstica, el crédito aporta una contribución extremadamente reducida a la formación del capital productivo, y esto es una de las características distintivas que opone la economía argentina a la de los países desarrollados. Por su parte, la financiación internacional tiene efectos ambiguos: es portadora de desequilibrios y fragilidades financieras cuando domina la inversión de cartera, pero es, a su vez, vector de adopción de las normas productivas internacionales en el caso de la inversión directa extranjera. Además, cuando ocurre una crisis de credibilidad sobre la moneda nacional, las posibilidades de reacción de las autoridades públicas son reducidas, por el hecho de que el Banco Central no puede emitir dólares. A diferencia de lo que ocurrió en Argentina, en Estados Unidos todos están convencidos de que el Banco Central puede sortear todas las crisis financieras que se presenten, y esto es muy importante para los consumidores y para las empresas.
- Un tercer factor de la limitación del crecimiento estaría en *la desigualdad de ingresos*. Si uno toma un modelo keynesiano en el que los ricos ahorran y los pobres consumen, una transferencia de ingresos de los ricos a los pobres tiene a corto/mediano plazo un impacto muy positivo sobre el ritmo de crecimiento. Es la estrategia que precisamente propone el Plan Fénix (Hopenhayn y otros, 2006). Una política de ingresos podría imaginarse dentro de un modelo post-keynesiano, en el cual las fuentes de crecimiento coincidirían con el aumento de los salarios. Quizá muchos estén soñando con un régimen de promoción de las exportaciones, pero también el consumo interno puede ser una fuente de crecimiento. La cuestión que queda abierta es la de las herramientas de política económica que permitirían reducir estas desigualdades: transferencias sociales, progresividad del impuesto sobre la renta, acción para aumentar el salario mínimo, reducción del trabajo no registrado y de la economía informal debido a la continuidad del crecimiento.
- El cuarto obstáculo para el crecimiento sería *la limitación constitucional* que impide una política económica eficaz. Cuando se analiza la dificultad de la relación entre el Estado nacional y las provincias, se ve que los conflictos entre las provincias y el gobierno central tienen una gran importancia en el manejo de la recaudación y de la política monetaria (Théret, 2007). De tal modo que una salida de crisis requeriría una nueva distribución de las competencias entre el Banco Central, el Ministerio de Economía y las provincias. Pero no es tan fácil evaluar el impacto de tal reforma en las perspectivas de crecimiento. Un modelo –que podría no ser muy viable para Argentina– estaría basado en el impulso a la inversión pública, pero la dificultad está en la relativamente baja tasa de recaudación. Podemos citar un ejemplo muy reciente ocurrido en Noruega: en

las últimas elecciones hubo dos partidos que se disputaban el poder. Los liberales proponían bajar la tasa impositiva y los social-demócratas proponían subirla, con la promesa de mejorar los servicios públicos. Los ganadores fueron los que proponían un alza de la recaudación. Pero no sé si en la Argentina se podrían ganar elecciones si se propone un aumento de los impuestos...

- La quinta interpretación de los límites al crecimiento argentino lo atribuye al *bajo nivel tecnológico*. Cada país quiere atravesar la frontera tecnológica, pero si se observa bien, en China ninguna firma está en la vanguardia tecnológica; simplemente aprenden a utilizar la tecnología disponible en Estados Unidos, Europa y Japón. Sin embargo, a pesar de ello, están logrando un crecimiento alto y sostenido. El contraste es sorprendente con Argentina, puesto que al contrario de China, el país importa productos manufacturados como contrapartida de la exportación de productos agrícolas y materias primas. La política de innovación debería, pues, referirse a productos y sectores suficientemente vecinos de la especialización actual, pero portadores de un crecimiento en valor agregado, como lo sugieren algunos recientes trabajos (Rodrik y Hausmann, 2003). A muy largo plazo se podrían desarrollar, por ejemplo, las especializaciones argentinas gracias a la investigación biotecnológica, que podría vincularse con el nuevo desarrollo industrial.
- La sexta dificultad para el crecimiento está en la necesidad de *un régimen de cambio* acertado. Si un gobierno busca la sobrevaluación de la moneda nacional, se puede pronosticar una reducción de la tasa de crecimiento a largo plazo. En una descripción analítica de estos factores, se puede apreciar una serie de modelos de crecimiento. La explotación de la renta agrícola podría ser un motor para el crecimiento, porque China va a necesitar productos agropecuarios de países que actualmente los pueden exportar, entre ellos la Argentina. Pero esto supone que las autoridades monetarias sean capaces de mantener suficientemente por mucho tiempo, un tipo de cambio real favorable, y eviten la reevaluación y luego la sobre evaluación de la moneda nacional, lo cual conduce a la “enfermedad holandesa”, y ello implica una forma u otra de control del capital financiero.

2.2. Posibles regímenes de crecimiento

Se puede discutir entonces algunos regímenes de crecimiento (cuadro N° 3).

- Quizás, se pueda imaginar que India y China no tendrán una gran crisis durante la presente década. Se producirá una nueva evolución en el mediano plazo de los precios relativos, entre los bienes manufacturados, los servicios y las materias primas. De tal modo, se podría pensar como excepción que la explotación de la renta de las materias primas y agrícolas sea un método eficaz para dinamizar un régimen de acumulación. Pero esto no se puede prolongar a largo plazo, porque el cambio técnico va a reducir la dependencia con respecto a las materias primas.

Además, si ocurriera una crisis en China con un colapso de precios, podría tener una repercusión mayor sobre Argentina.

- Desde un estricto punto de vista teórico, se podría imaginar un régimen de crecimiento impulsado por el consumo, y al mismo tiempo provocado o instigado por el crecimiento de los salarios. Pero cuando se constata que la parte de los asalariados en el valor total bajó considerablemente durante la década de los años '90, la probabilidad de un régimen impulsado por los salarios parece hoy totalmente incompatible. Aunque sería interesante reconciliar eficacia dinámica y reducción de desigualdades, eso supondría un compromiso institucionalizado que parece estar fuera del alcance, habida cuenta de la amplitud del desempleo, del trabajo no registrado, del sector informal y el debilitamiento considerable de los asalariados y de sus organizaciones sindicales.

CUADRO N° 4. ¿Posibles regímenes de crecimiento para la economía argentina?

	El pasado	El presente	El futuro
1. Explotación de la renta agrícola	El modelo dominante	Sigue siendo importante	Probablemente - una característica permanente - la probabilidad de éxito crece con el dinamismo de China, India
2. Régimen impulsado por los salarios	Anteriores estrategias fracasaron en Argentina	La recuperación del consumo es esencial en el crecimiento económico	Necesita una creación de capacidades de producción, vía una alta inversión
3. Régimen impulsado por la ganancia y la inversión	Nunca ocurrió	Rol de la inversión después de 2003	Supone una estabilización de la confianza en el futuro de la economía argentina
4. Régimen impulsado por el sector público	Tentativa del peronismo, pero profunda liberalización en la década del '90	Un papel que no debe descuidarse	Supone una reestructuración importante del Estado y del federalismo
5. Régimen impulsado por la innovación	Existió alguna experiencia reducida durante breves períodos, incluso se intentó con el Mercosur	La liberalización ha permitido una modernización productiva pero no facilita un proceso endógeno y local de innovación	Supone una ruptura con las tendencias previas de largo plazo

- En las condiciones actuales de distribución de la renta nacional, un régimen de crecimiento arrastrado por la ganancia es, *a priori*, más probable. Supone, como se expresa en el teorema de Schmidt, que los beneficios de hoy hacen las inversiones de mañana, y por consiguiente la producción y el empleo de pasado mañana. La dificultad es que tal régimen nunca ha podido establecerse en Argentina, país caracterizado por un nivel muy moderado de tasa de inversión. ¿Se puede interpretar el dinamismo de la inversión instaurado desde 2003 como el esbozo de tal régimen? No es completamente imposible, pero sería necesario para eso que se estabilizaran previsiones sobre el futuro de la economía argentina que fueran especialmente favorables. Sería una ruptura con relación a las tendencias históricas ya señaladas, con alternancias entre auges y crisis, de optimismo infundado y luego de negro pesimismo.
- Se encuentra más raramente en la literatura el estudio de un régimen de crecimiento impulsado por el Estado en su doble papel de inversor, productor y arquitecto de las formas institucionales mediante la búsqueda de compromisos institucionalizados. En cierto sentido, el peronismo constituyó tal tentativa, sin que consiguiera la construcción de un régimen viable. Por contraposición con el período menemista de liberalización casi completa y rápida, el gobierno del presidente Kirchner propuso potenciar la intervención del Estado y su acción sobre la actividad económica. Pero se plantea el problema, ya mencionado, de la recomposición de los poderes entre el Estado-central y las provincias.
- Por último, hasta tiempos recientes, la mayoría de los gobiernos nacionales se fijaron como objetivo promover un régimen de crecimiento abastecido por el vigor de la innovación. Sin embargo, raros son los que llegaron a reproducir los éxitos alcanzados por los países más innovadores. Este caso se dio muy especialmente para los países de la periferia en la medida en que la radical apertura al capital internacional permitió una modernización productiva, pero simultáneamente debilitó las fuentes endógenas y autóctonas de innovación. Argentina no es la excepción, sobre todo teniendo en cuenta que hereda una larga tradición de economía primaria exportadora.

3. Una perspectiva regulacionista

La breve descripción precedente de la evolución de la economía argentina es una invitación a presentar un análisis más directamente regulacionista. La observación es, pues, actualizar las conclusiones del libro consagrado al estudio de la trayectoria de largo plazo de la economía argentina y las circunstancias que condujeron a la crisis de la convertibilidad (Boyer y Neffa, 2004).

Estas enseñanzas que se desprenden se organizarán en torno a cinco temas.

3.1. Aprender de las crisis anteriores

Si un país no aprende, la crisis se repite. Tal es la enseñanza central de un trabajo donde se pone en perspectiva histórica y teórica, la sucesión de crisis financieras (Boyer, Dehove y Plihon, 2004). El mercado financiero innova con productos originales y crea nuevas coyunturas macroeconómicas que propician situaciones de crisis. La solución para evitarlas está en la adecuación del modo de regulación a los nuevos productos financieros. Como los argentinos atravesaron tantas crisis financieras, deberían ser expertos en detectarlas (cuadro N° 5). ¿Qué hemos aprendido de esta última crisis argentina y de las que hubo previamente?

- Una primera enseñanza es muy clara: es sumamente peligroso recurrir a *las finanzas externas en dólares*. La solución sería organizar la intermediación financiera a escala doméstica, que es mucho más estable que el recurso al crédito internacional.
- El segundo resultado es que hay que distinguir claramente entre *la inversión productiva* y el flujo de capital financiero. La primera desempeña un papel positivo a largo plazo sobre el crecimiento, mientras que los flujos de capital crearon una mayor inestabilidad en Latinoamérica, en Asia e incluso en algunos países desarrollados, como la “burbuja” de la nueva economía generada por la llegada de capitales asiáticos a Wall Street.
- La tercera enseñanza es que hace medio siglo que cada expansión de la economía argentina se interrumpe con una crisis originada en *el sector externo*, de tal modo que hay que balancear la política comercial y la política industrial, con el objetivo de aumentar la perspectiva de crecimiento a largo plazo, lo que no es tan fácil.
- La cuarta conclusión es que una buena decisión *de corto plazo* puede generar efectos positivos, pero la suma de los desequilibrios económicos que se generan en el corto plazo puede desembocar en una crisis mayor. Así, una cuestión importante es la construcción de coaliciones políticas estables, que unan a la mayoría de la población e incorporen una visión de largo plazo, y no solamente los imperativos de corto plazo.
- El último resultado de las crisis argentinas muestra que es muy negativo adoptar *reglas fijas y automáticas* en una época de incertidumbre y de flexibilidad. El ejemplo es Estados Unidos, donde no hay una regla automática de política monetaria como la que proponía Milton Friedmann. Antes de su elección, el presidente Bush proponía una estricta neutralidad fiscal, pero después de asumir se fue generando un enorme déficit. En la Argentina, el grado de libertad de la política económica desapareció en la década pasada, al mismo tiempo que los otros países tuvieron que buscar otros recursos para resolver la inestabilidad financiera.

CUADRO N° 5. Una nueva orientación de la política económica

Errores	Correcciones
1. Encanto y peligro de recurrir a las finanzas externas	1. Organizar la intermediación financiera en escala doméstica
2. Predominio de la orientación a la inversión extranjera directa	2. Privilegiar la asociación con inversiones directas que maximicen las repercusiones tecnológicas sobre las empresas argentinas
3. Insuficiencia crónica del potencial exportador	3. Adosar a la política comercial una política de desarrollo industrial e integración con los demás sectores
4. Peligros del cortoplacismo: ganancia política a corto plazo pero grandes crisis al final	4. Buscar coaliciones políticas estables que incluyan la mayor cantidad posible de grupos sociales
5. Inadecuación de las reglas y los automatismos en épocas de incertidumbre y flexibilidad	5. No renunciar al ajuste de la tasa de cambio y reconsiderar la posibilidad de limitar la libertad completa de los movimientos de capitales

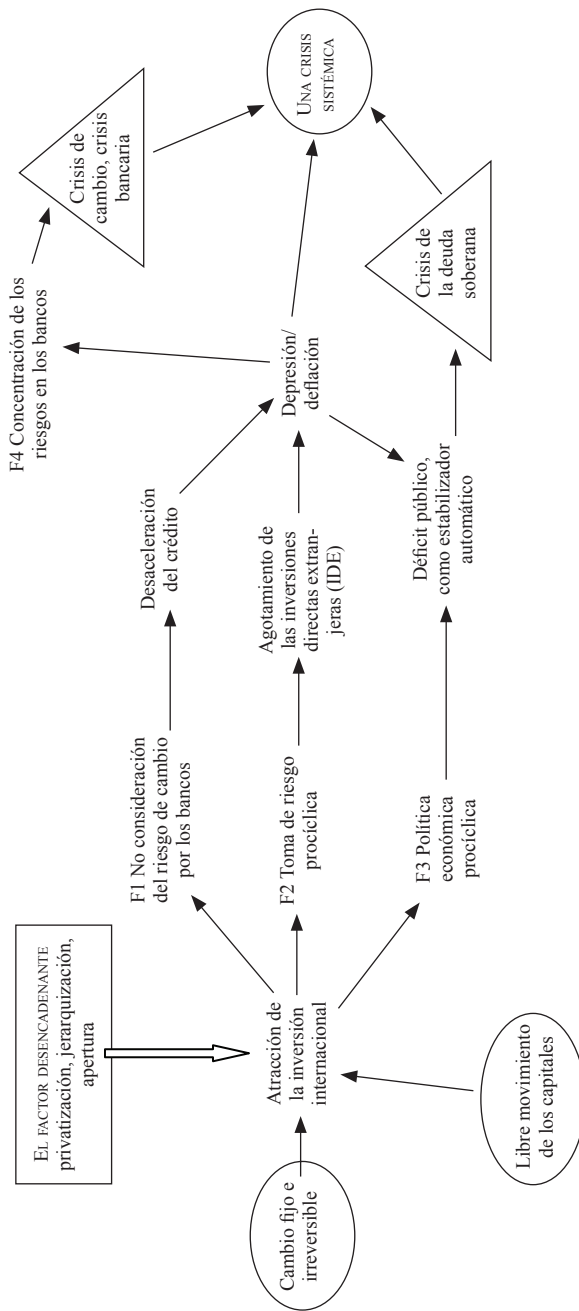
3.2. *La reconstrucción de la coherencia de las formas institucionales para evitar un futuro fracaso*

La segunda idea es lo difícil que resulta prever la coherencia y la estabilidad de un nuevo régimen de crecimiento, porque no hay métodos claros para saber con anterioridad cuál va a ser la mejor coherencia. El fracaso del régimen de cambio fijo es un buen ejemplo de esta incertidumbre.

En sus comienzos, la convertibilidad generó una clara estabilización de la inflación y una recuperación del crecimiento. Pero era solo la primera etapa de una transformación institucional mayor, incluyendo un programa de reducción del poder del Estado, con la privatización generalizada, el desempleo y sus consecuencias en la reducción de la capacidad de compra de los asalariados. Las tendencias macroeconómicas resultantes generaron un déficit crónico del comercio exterior, y cuando se interrumpió el flujo de capitales se advirtió que la situación era inestable porque no cerraba el circuito económico tal como expusimos al principio, con los gráficos del círculo vicioso y el círculo virtuoso (gráfico N° 4).

Otro punto del análisis regulacionista es la idea de complementación y de jerarquía de las formas institucionales. ¿Por qué mucha gente quedó convencida de la viabilidad de la convertibilidad al comienzo de los años '90? El modelo parecía apuntar a una mayor inserción internacional, basada en una apertura casi completa, con un régimen monetario que tuvo gran impacto sobre la competencia en

GRÁFICO Nº 4. Una crisis financiera sistémica, consecuencia de la incoherencia de un régimen macroeconómico: la convertibilidad

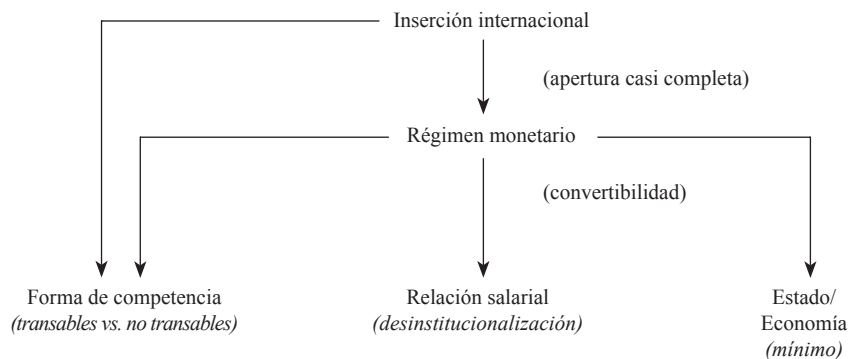


el sector de bienes transables, la desinstitucionalización de la relación salarial y la posibilidad de una menor intervención del Estado. En un nivel abstracto, parecía muy coherente, pero al aplicar la econometría, se advertía que el cierre del circuito económico no ocurría, con lo cual esa coherencia ideológica institucional no garantizaba la coherencia macroeconómica.

Quizás la misma impresión podría darse con la situación emergente después de la crisis de 2001-2002. Parece que la forma institucional dominante sería la legitimación de la intervención pública en la economía sobre la moneda, sobre los impuestos, sobre las reglas de juego. El régimen monetario de la pesificación, que fue un éxito, es la consecuencia directa de la intervención del Estado.

Otro aspecto ha sido la renegociación de los contratos de servicios públicos, la renegociación de la deuda después de la crisis y una modesta recuperación del salario. Pero la coherencia de este proyecto (político) no garantiza absolutamente que las tendencias macroeconómicas tengan necesariamente una buena evolución a largo plazo.

GRÁFICO N° 5. La configuración de la convertibilidad

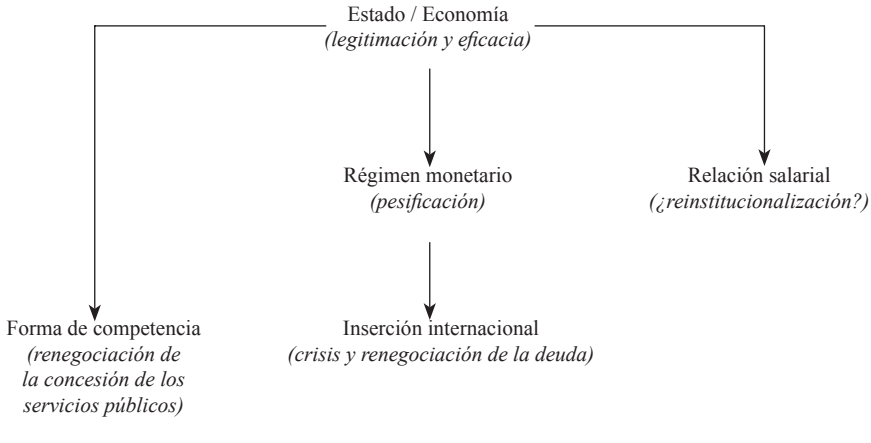


3.3. Una nueva jerarquía entre las formas institucionales

En tercer lugar, con la convertibilidad se dio una jerarquía muy marcada entre las formas institucionales, privilegiando la estabilidad monetaria, sin apuntar del mismo modo a mejorar la inserción internacional, y sin una política salarial e impositiva que favoreciera la competencia. Hoy se ha construido una nueva jerarquía, pero ella sería exactamente opuesta a lo que se dio durante la convertibilidad. Probablemente

esta configuración sea mucho más estable que la de la convertibilidad, aunque no existe una absoluta seguridad.

GRÁFICO N° 6. La configuración emergente



3.4. La búsqueda de un bloque hegemónico

Una cuarta idea es que en las políticas de salida de crisis económicas, el término más importante es “política”, y esto explica por qué algunos regulacionistas están estudiando de nuevo a Gramsci, con su idea de constituir un bloque hegemónico, que decide el estilo de la política económica (Palombarini, 2004).

La base de la teoría de la regulación supone que hay una relación dialéctica entre lo político y lo económico, que son armónicamente equilibrados, como el ying el yang, de modo que los políticos establecen reglas de juego y toman opciones económicas (gráfico N° 7). En la esfera económica, se afecta el poder de negociación de los grupos sociales, y esto se refleja en la adhesión que en la esfera política o ideológica logre el gobierno, con las consecuencias de que si los asalariados tienen una buena remuneración, los rentistas una alta tasa de interés y los empresarios una alta tasa de ganancia, hay un apoyo heterogéneo de los distintos grupos sociales y se logra la estabilidad de este mecanismo.

La convertibilidad, que fue exitosa en la recuperación de la situación de hiperinflación, se transformó después de cinco o seis años en una deflación, una recesión y una depresión que provocó el deterioro de la situación económica de grandes sectores de la población, de tal modo que a la inestabilidad macroeconómica se sumó la ruptura de la adhesión de varios grupos sociales, especialmente los asalariados. Entonces la crisis se tornó simultáneamente económica, financiera, institucional y política (gráfico N° 8).

GRÁFICO N° 7. Un enfoque general para el análisis de los vínculos entre lo político y lo económico

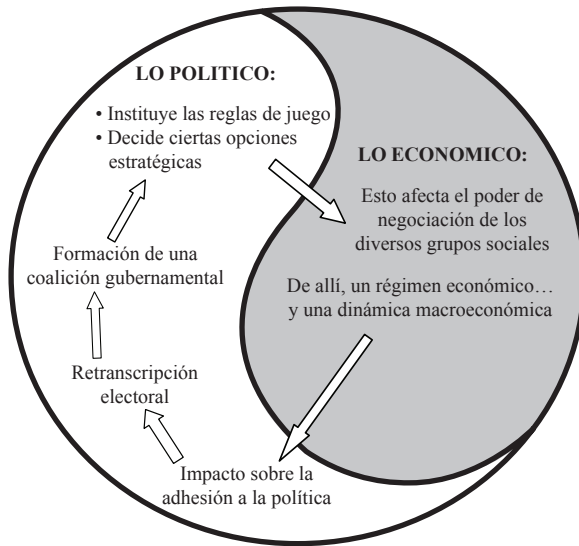
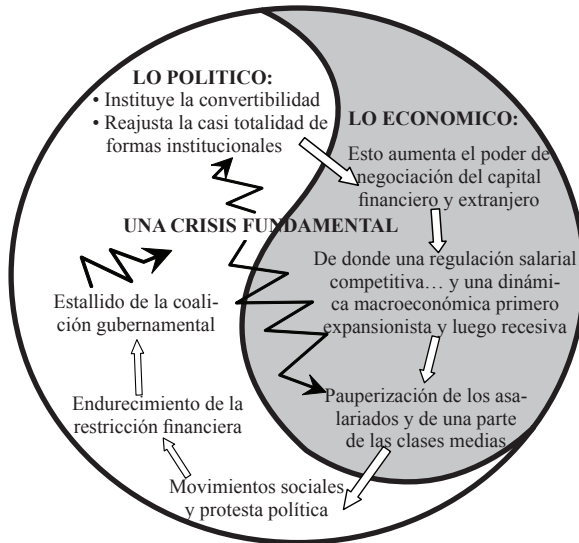
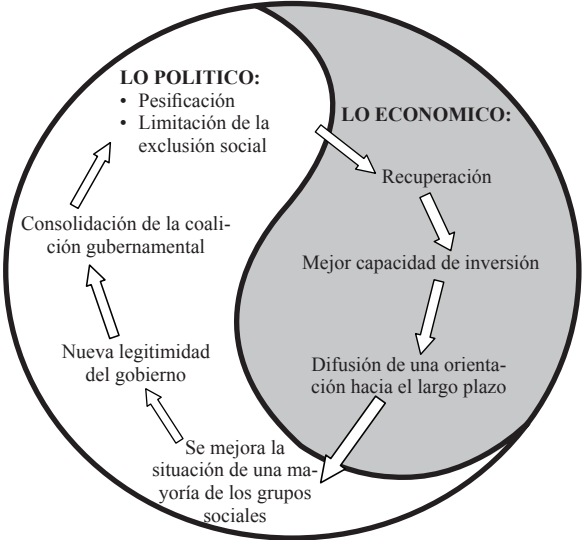


GRÁFICO N° 8. La brecha entre proyecto político y viabilidad de un modo de desarrollo: durante la convertibilidad



Resulta necesario analizar si la pesificación y la contención de la exclusión social son suficientes como para generar una recuperación económica y si, a largo plazo, el crecimiento del poder de los grupos beneficiados con el nuevo régimen se acentúa o bien, por el contrario, se desarrolla más el poder de los grupos que se vieron afectados negativamente por la política anterior. Es muy difícil estudiar estas perspectivas si sólo se manejan las herramientas económicas y no se tiene en cuenta lo político, aspecto esencial para los regulacionistas.

GRÁFICO Nº 9. La pesificación: ¿una consolidación dinámica de lo político vía el éxito económico?



3.5. *Cómo detectar los factores de crisis del régimen emergente*

Una de las particularidades de la teoría de la regulación es poner de manifiesto que los mismos factores que hacen el éxito de una fase de expansión o de un régimen de crecimiento, suscitan contratendencias que terminan por manifestarse debido a cambios de la coyuntura y la entrada en crisis de una arquitectura institucional. La originalidad de la teoría de la regulación es tratar de detectar, de manera precoz, las fuentes posibles de una crisis del régimen, en el mismo tiempo que los contemporáneos elogian su vigor y resiliencia. A este respecto, se pueden diagnosticar cuatro fuentes potenciales de crisis del régimen emergente.

- La *repetición de ciclos de “stop and go”* y crisis estructurales, debido al estancamiento de las exportaciones, constituye un permanente factor de crisis en Argentina. En efecto, la historia secular del crecimiento de este país se caracteriza por la interrupción recurrente del proceso de crecimiento por causa de la pérdida de competitividad de la economía doméstica. En consecuencia, la clarificación de los determinantes de las exportaciones constituye un factor clave en el análisis de la durabilidad del crecimiento observado desde 2002. Los riesgos de crisis provienen tanto de los factores internos –inercia de la especialización primaria exportadora, resurgimiento de las tensiones inflacionistas...– como externos. Habida cuenta de las actuales incertidumbres de la economía internacional, es pues importante seguir analizando los factores que regulan el crecimiento americano, chino, indio y brasileño.
- Una *aceleración de la inflación* podría destruir el régimen “export-led” y provocar una *crisis financiera* (fuga de capitales, dolarización de hecho...). Es necesario, en efecto, acordarse que la estabilidad monetaria es más bien la excepción, y que la norma en la conducta de la política económica argentina está dada por las amenazas inflacionistas. Si la inversión no se desarrolla en proporción al crecimiento de la demanda, se puede temer un regreso de la inflación. Esto puede contribuir no sólo a erosionar la ventaja competitiva de los sectores exportadores, sino también a acentuar la fragilidad del sistema financiero, precipitando una fuga de capital y/o una vuelta al arbitraje peso/dólar en descrédito de la moneda doméstica. La probabilidad de tal crisis sería tanto más fuerte cuanto la intermediación financiera doméstica siguiera siendo escasa, y se generalizaría el recurso al dólar.
- Con una persistente exclusión social y un alto desempleo, se podría observar una *pérdida de legitimidad de los gobiernos*, incapaces de construir un bloque hegemónico. Es necesario recordar que, habida cuenta de la fuerte coincidencia entre la política y la economía en la constitución de las formas institucionales que encuadran un régimen de crecimiento, la fragilidad de un régimen puede manifestarse mediante el estallido de una coalición política, que se vuelve inestable por evoluciones macroeconómicas que aumentan el número y el poder de grupos sociales hostiles al gobierno, castigados por los compromisos institucionalizados que se adoptaron inicialmente. Esto constituye una invitación al estudio atento de las consecuencias de recuperación económica a partir de la recomposición o no de los grupos y clases que apoyan la actual configuración de las formas institucionales.
- La renta emanada de las materias primas no se convierte en una fuente permanente de crecimiento: puede haber un auge y después crisis si hay ausencia de una *política industrial y de innovación*. Este riesgo de crisis se inscribe también en una larga tradición argentina. Los programas destinados a superar la maldición de un anclaje en las materias primas, han tropezado a menudo con los protagonistas económicos que tenían interés en proseguir la profundización de la

especialización heredada del pasado antes de hacer la apuesta a una reconversión. Dicho peligro está especialmente presente en el período de reactivación que ha mostrado cierto desarrollo, pero aún poco significativo, por parte de las exportaciones manufactureras no vinculadas a los recursos naturales.

3.6. Algunos escenarios para un debate

Por último, hay que actualizar algunos de los escenarios que fueron presentados anteriormente (Boyer y Neffa, 2004), y corregir el enfoque a la luz de las evoluciones de los años 2002-2007 (cuadro N° 6).

- Se podría creer ingenuamente que el mal manejo de la crisis asiática había sido comprendido por el Fondo Monetario, como advirtieron Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz y el anterior presidente del FMI. La crisis argentina debería haber dado lugar a una nueva construcción que reemplazara al consenso de Washington. Éste se murió, pero aún queda la referencia implícita a las decisiones del FMI.
- El crecimiento de China preocupa mucho ahora a los norteamericanos, no solamente por una cuestión geopolítica o por las consecuencias sobre la industria norteamericana. China ha seguido una política totalmente opuesta a la del consenso de Washington, sin la apertura de la cuenta de capital, con control del Estado sobre la Inversión Extranjera Directa y ampliando las dimensiones del sector público. Estas políticas permitieron el crecimiento anual de un 10% durante una década. Malasia y Corea adoptaron políticas similares a las sugeridas por el FMI, pero los resultados no superaron a los del modelo chino. Así, fracasó la ortodoxia de los años '90, pero no se reemplazó por un nuevo consenso.

CUADRO N° 6. Una reevaluación de los escenarios propuestos en 2003

Escenario	Opción estratégica	Verosimilitud en 2007
1. Argentina como origen de una nueva estrategia por parte del FMI	El FMI reconoce los errores previos para Argentina y Asia	Dudas sobre el Consenso de Washington (ejemplo de China) pero no hay mayor cambio
2. El Mercosur como vector de una salida de la crisis	Coordinar las políticas de Argentina y Brasil, pero diversificar los intercambios regionales	Estrategia de largo plazo, complemento pero no sustituto de las políticas nacionales
3. Dolarización completa y globalización financiera	Eliminar las crisis monetarias, favorecer la confianza	La pesificación mostró la importancia de una moneda nacional y del ajuste de la tasa de cambio

4. Una socialdemocracia argentina	Reducir la pobreza gracias a un compromiso salarial y a la extensión de la cobertura social	Supone un gobierno e interlocutores sociales organizados, abiertos a establecer compromisos negociados
5. Fatalidad del país primario exportador y pecado original	Política de seguir con la misma inserción en la economía internacional	Numerosos índices contradictorios (reprimarización de la economía, poca eficiencia del Estado, debilidad de I&D y de la innovación), pero contra tendencias (sustitución de importaciones, creación de empleos, inversión en capital humano)

- Otro punto de vista que hay que relativizar es el rol de la integración regional. Al fin de los '90 se pensaba que el Mercosur podría ser el vector de una salida de la crisis. Pero la Argentina debe resolver primero sus propios problemas nacionales, y en una dirección que sea compatible con la inserción internacional. Si un país elige un régimen de cambio fijo y otro elige un régimen ajustable, va a ser muy difícil coordinar las dos políticas, de manera que a largo plazo el Mercosur puede ser muy interesante, pero para los próximos años no es algo tan simple y la integración no constituye una panacea.
- El tercer escenario que los especialistas en finanzas y moneda privilegiaban era el de una dolarización completa de la economía argentina. Esto no sucedió, pero permanece siendo una gran cuestión teórica. Para los neoclásicos, la moneda es un objeto exclusivamente económico; para los institucionalistas, es una entidad política que está organizando los intercambios económicos, de tal modo que la dolarización, que parecía muy favorable desde la perspectiva economicista, no tenía gran atractivo cuando se consideraba que la moneda es una parte importante de la soberanía nacional.
- El cuarto escenario que se trató es el de una posible socialdemocracia en la Argentina, con sus efectos sobre la reducción de la pobreza, un compromiso salarial y la extensión de la cobertura social. Parece muy abstracto y muy lejos de la coyuntura argentina actual, pero puede ser útil leer de nuevo la historia de Suecia. En los años '30 hubo en ese país una crisis económica muy grande, que provocó la emigración y el desempleo. Es en este contexto que parecía muy malo, que se construyeron las instituciones de la social-democracia por medio de la deliberación de las organizaciones de los trabajadores, los campesinos y los empresarios, con los representantes del gobierno. Así se lograron establecer las convenciones colectivas, la organización pública de la educación y de la salud, que generaron un régimen de crecimiento muy exitoso. Así se podría imaginar que la solución a la crisis argentina pasaría por una intervención muy fuerte en

esta dirección. Pero lo que parece que falta son los actores de la intermediación política. En el pasado, en Argentina existía una fuerte organización de los asalariados, de los pequeños productores agropecuarios y de los empresarios, que discutían sobre nuevos compromisos, pero que a pesar de ello no generaron un régimen económico coherente.

- Un escenario que se confirmó en los últimos años es el de continuar siendo un país primario exportador. Por falta de una intermediación política, se puede pensar que la Argentina se convierta en una pequeña Rusia, por la cantidad de nuevos ricos. Pero este escenario no parece muy probable. ¡Lo peor nunca es cierto, solo probable!

4. Conclusión

Estas conclusiones van a ser muy abstractas, porque se apoyan no tanto en un análisis preciso de la situación de Argentina con un gran detalle, sino en un enfoque comparativo en el tiempo y el espacio de los modos de regulación y de los regímenes de crecimiento.

1. *Los economistas no tienen soluciones claras, sencillas y sólidas para la crisis argentina.* La primera conclusión es muy importante para el debate democrático. Los economistas no tienen soluciones listas para resolver la crisis argentina. Muchas de las soluciones claras son falsas. Basta con recordar el impacto que tuvo el monetarismo, al pensar que la moneda es neutral y solo influye sobre la tasa de inflación.

Hay una contradicción entre la complejidad de la economía y la simpleza de las ideas. Los políticos entienden solamente las ideas sencillas, pero las ideas sencillas suelen ser parciales, falsas y en algunos casos, tontas. En Alemania, donde hay una forma de socialdemocracia, algunos expertos de la Unión Democristiana propusieron reducir la tasa impositiva sobre la renta personal, proponiendo una tasa muy baja, que significaba una transferencia de los pobres a los ricos. Naturalmente, era una idea muy sencilla, pero iba al revés de los compromisos anteriores, por eso significó casi una derrota de dicho partido. Un ministro de finanzas de Allende, en Chile, analizaba las razones del fracaso económico de esa experiencia y decía que las conexiones de sentido son más fuertes que las leyes de la economía, y el drama consiste en que los economistas venden conexiones de sentido presentándolas como leyes de la economía.

2. *No hay una única decisión buena que podría favorecer la emergencia de un nuevo régimen de crecimiento.* Los economistas imaginan que los políticos son como pilotos de avión, y entonces sólo se necesita que haya una buena conducción para resolver los problemas. Pero la economía no funciona así, aplicando una sola medida que permita solucionar todo. Como se observa en un proceso

revolucionario, los economistas no conocen con mucha precisión los mecanismos de la economía. Además, éstos son interdependientes y se transforman en conjunto. De tal modo que los políticos deben actuar, tomar decisiones económicas sin poder recurrir a la teoría.

3. *La coherencia y la secuencia de las decisiones de política económica no son fáciles de analizar.* De hecho, la coherencia y la secuencia de las decisiones de política económica no son algo sencillo. Cuando hay una crisis y hay que construir de nuevo el sistema monetario, el Estado de bienestar, los derechos del trabajo y de la competencia, el orden en que se toman las decisiones va a influir sobre el destino final de la economía. No es fácil estudiarlo, porque supone una alta sofisticación de la economía, que hoy no poseemos.
4. *El cambio de jerarquía de las formas institucionales no es suficiente para el éxito de la estrategia actual.* Después del colapso de la convertibilidad, se observa una nueva jerarquía de las formas institucionales, en la cual el Estado nacional está en el centro de la organización; pero ello no es suficiente para promover una compatibilidad de todas las formas institucionales. Recordemos que en los años '90 muchos economistas imaginaban que la convertibilidad estaba construyendo un régimen de crecimiento más estable del que de hecho emergió. Entonces, un cambio de jerarquía de las formas institucionales no es suficiente para lograr el éxito, porque un nuevo régimen puede significar nuevos desafíos para el análisis.
5. *Lo político y lo simbólico desempeñan un papel determinante, aunque no exclusivo, en las salidas de crisis.* Durante un período de crisis, lo político y lo simbólico desempeñan un gran papel, ya que no existe un puro determinismo económico. En períodos de estabilidad del régimen de crecimiento, la política parece desempeñar un papel menor. Pero cuando hay una ruptura de las regularidades, hay que construir nuevas reglas de juego, y lo político y lo simbólico se convierten en algo mucho más importante que las reglas de la racionalidad o la teoría de las expectativas. Por consiguiente, se necesita una gran actuación por parte del político para convencer a la opinión pública, las empresas, los asalariados, el FMI, las multinacionales, de que existe un futuro mejor. Es muy difícil hacerlo, y el pragmatismo que se observa desde la pesificación no parece ser suficiente.
6. *La tarea de los regulacionistas sería anticipar los variados factores de crisis cíclicas y estructurales.* Contrariamente a los enfoques normales, que se imaginan la posibilidad de una senda de crecimiento equilibrada a largo plazo, si se adopta una o sólo la “buena política económica”, los enfoques regulacionistas destacan en cambio la repetición de una secuencia de un régimen de crecimiento

del tipo: emergencia, maduración y luego crisis. A este respecto, ya se pueden señalar algunos potenciales factores de crisis del régimen emergente: detención del crecimiento de las exportaciones, aumento de las tensiones inflacionistas, rigidez de la oferta de recursos energéticos frente al fuerte incremento de la demanda, aumento de las tasa de inversión, pero insuficiencia para mantener en el largo plazo las actuales tasas de crecimiento; vuelta de una fragilidad financiera asociada al arbitraje entre peso y dólar; debilitamiento de la legitimidad del gobierno cuestionado en su transparencia y por causa de la persistencia de bolsones de pobreza y la acción de grupos sociales excluidos del proceso de crecimiento. Todo esto sin olvidar que es muy difícil romper con la “enfermedad holandesa”, porque en el largo plazo es difícil la emergencia de un sistema de innovación dinámico en el contexto de una economía primaria exportadora.

7. *Hay muchas investigaciones por hacer, y debates que realizar, antes de llegar al éxito o al fracaso de las políticas actuales.* Así, entonces, después de esta segunda serie de investigaciones institucionalistas y regulacionistas sobre la economía argentina (Neffa y Cordone, 2006), permanecen muchos elementos de interrogación en cuanto a la viabilidad de la reactivación actual. Cuanto más avanza este programa de investigaciones, son más numerosas y más difíciles de resolver las nuevas cuestiones que surgen.

Es una invitación para llevar a cabo una nueva serie de investigaciones que asocien una mayor cantidad de investigadores de varios países y distintas disciplinas.

Bibliografía

- Amable Bruno (2003), *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Bas Maria, Ledezma Ivan (2007), “Los efectos de la apertura comercial sobre el patrón de especialización de las exportaciones: El caso de la Argentina”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: el caso argentino*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE/CDC, Buenos Aires.
- Bleger Leonardo (2007), “Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: el caso argentino*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE/CDC, Buenos Aires.
- Boyer Robert, Dehove Mario, Plihon Dominique (2004), *Les crises financières*, rapport du Conseil d'Analyse Economique, n° 50, París. <http://www.cae.gouv.fr/>.
- Boyer, R. y Neffa, J. (coord.) (2004), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE, CDC, Buenos Aires.
- Bresser-Pereira Luis Carlos, Gala Paulo (2007), *Why foreign savings fail to cause growth*, January, <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.9.WhyForeignSavingsFail-web.pdf>.

- Eichengreen Barry, Haussman Ricardo, Panizza Ugo (2003), The pain of original sin, agosto, <http://www.econ.berkeley.edu/~eichengr/research/ospainaug21-03.pdf>.
- Español, Paula (2007), *Contrainte extérieure, structures productives et fragilité financières*. Thèse EHESS, Paris.
- Feliz Mariano, Pérez Pablo E. (2007), “Macroeconomía, conflicto y mercado laboral. El capital y el trabajo detrás de la política económica argentina posconvertibilidad”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: el caso argentino*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE/CDC, Buenos Aires.
- Gaggero Jorge, Grasso Federico (2006), “La reforma tributaria necesaria en argentina problemas estructurales, desafíos y propuesta”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: el caso argentino*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE/CDC, Buenos Aires.
- Hausmann Ricardo, Rodrik Dani, Velasco Andrés (2005), “Growth Diagnostics”, Mimeo John Kennedy School of Government, Harvard University, March.
- Heymann Daniel, Sanguinetti Pablo (1999), Pseudo equilibrios de expectativas: algunos ejemplos macroeconomicos, <http://www.econ.uba.ar/www/departamentos/economia/plan97/macro2/heyman/pdfs/pseudo%20equilibrios.pdf>.
- Hopenhayn Benjamin, Montagu Haroldo, Pincemin Carlos (2006), Argentina 2006-2010 : Ejercicio de simulación y consistencia macroeconómica del Plan Fenix, UBA, Buenos Aires.
- Kalantzis Yannick (2006), *Structure sectorielle et fragilité sectorielle dans les économies émergentes*, Thèse ENPC, Paris, Mars.
- Kosacoff Bernardo (2001) *Cambios contemporáneos en la estructura industrial argentina 1975 – 2000*, Prometeo, Buenos Aires.
- Neffa, Julio César, Julieta Salas y Valeria Giner (2005), “*Actividad, empleo y desempleo según la EPH. Elementos para un análisis descriptivo del periodo comprendido entre las ondas de mayo de 1974 y 2003*”. Materiales de Investigación 3, CEIL-PIETTE del CONICET, Buenos Aires.
- Neffa Julio César y Cordone Héctor (comp.) (2006), *Escenarios de salida de crisis y estrategias de desarrollo para Argentina. Materiales resultantes de seminario taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005*, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Palombarini Stefano (2001), *La rupture du compromis social italien*, CNRS Editions, Paris.
- Palombarini Stefano (2004), “Sobre el concepto de crisis política”, en Boyer Robert, Neffa Julio (eds) *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulationistas*, Miño y Dávila editores, Madrid, Buenos Aires.
- Panigo Tupac Demian, Torija-Zane Edgardo (2004), “Una revisión de las crisis económicas argentinas desde la Teoría de la Regulación”, en Boyer Robert, Neffa Julio (eds) *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulationistas*, Miño y Dávila editores, Madrid, Buenos Aires.
- Rodrik Dani (2006), “Goodbye Washington Confusion? A Review of the World Bank’s Economic Growth in the 1990s: learning from a Decade of Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol XLIV, n° 4, December, p. 973-987.
- Rodrik Dani, Hausmann Ricardo (2003), Economic development as self-discovery, mimeograph, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf>.
- Roig Alexandre (2007), “La confianza desesperada: discurso científico y crisis monetaria”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.),

- Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: el caso argentino*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE/CDC, Buenos Aires.
- Sbatella José (2004), “Crisis fiscal y rol de la moneda”, en Boyer Robert, Neffa Julio (eds) *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulationistas*, Miño y Dávila editores, Madrid, Buenos Aires.
- Theret Bruno (Dir.) (2007) *La monnaie dévoilée par ses crises*, à paraître, EHESS, París.
- Vanoli Alejandro (2007), “Moneda y sistema bancario, deuda pública y sustentabilidad del sistema financiero”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *Salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo: el caso argentino*, Miño y Dávila editores/CEIL-PIETTE/CDC, Buenos Aires.

Los efectos de la apertura comercial sobre el patrón de especialización de las exportaciones: el caso argentino

MARIA BAS E IVÁN LEDEZMA

Introducción

En el presente artículo analizaremos la evolución de las exportaciones en la Argentina de los '90, luego de implementada su política de apertura comercial. Nuestro objetivo es explicar la persistencia y profundización de su patrón de especialización de las exportaciones en el transcurso de dicho periodo.

El argumento principal que se desarrolla aquí es que la política de liberalización comercial favoreció la persistencia de la especialización de las exportaciones en aquellos sectores que tienen mayores ganancias de productividad debido a la importación de bienes de capital. Dichos sectores se caracterizan por la producción de *bienes básicos*, tales como los productos primarios y sus derivados, con una baja transformación en el proceso productivo.

Nos basamos en un trabajo nuestro anterior (Bas y Ledezma, 2006) en el que se desarrolla un modelo de comercio internacional con heterogeneidad sectorial para explicar cuáles son los tipos de bienes que se exportan. Dicho modelo es una extensión del estudio de Melitz (2003), siendo nuestra contribución principal endogeneizar la productividad del trabajo a través de la inversión en bienes de capital importado. Los sectores están diferenciados por el impacto de dicha tecnología sobre la productividad laboral. A nivel sectorial, las diferencias técnicas asociadas a las características específicas del proceso de producción de cada bien determinan el modo a través del cual las firmas mejoran su productividad. Mediante esta heterogeneidad sectorial queremos captar el hecho de que, por ejemplo, en la extracción pesquera o en el trabajo del cuero, la productividad laboral se ve mejorada con mayor facilidad a través de la inversión en bienes de capital que en el diseño de artículos farmacéuticos o electrónicos.

Los sectores productores de bienes básicos se caracterizan por una gran dotación de mano de obra no calificada y, por esta razón, obtienen sus ganancias de producti-

vidad a través de la sustitución de mano de obra por bienes de capital. Al contrario, los sectores que producen bienes con un alto grado de desarrollo tecnológico son intensivos en mano de obra calificada. Por lo tanto, en estos sectores donde los bienes de capital y el trabajo calificado son complementarios, las ganancias de productividad ya no provienen de la sustitución de trabajo por capital, sino que se originan en la inversión en Investigación y Desarrollo.

La Argentina, en comparación con los países desarrollados, se caracteriza por un bajo nivel de capital humano y por obtener sus ganancias de productividad de las tecnologías incorporadas en bienes de capital importado. En consecuencia, los sectores productores de bienes básicos tienen *ex ante* mejores condiciones para mejorar su productividad. La idea central que proponemos aquí es que la apertura comercial amplifica *ex post* estas ventajas de productividad por medio de dos canales. Por un lado, la disminución de las tarifas arancelarias reduce el precio de los bienes de capital importado. Por otro, la liberalización comercial genera un aumento de la demanda extranjera y, en consecuencia, de la demanda de factores de producción, incitando a una mayor sustitución de trabajo por bienes de capital.

Estos mecanismos introducen dos resultados. En primer lugar, las ganancias derivadas del proceso de liberalización comercial se encuentran concentradas en aquellos sectores donde la tecnología importada tiene un mayor impacto en la productividad laboral. En segundo lugar, la reducción de las tarifas aduaneras tiene un bajo impacto en la diversificación cualitativa de las exportaciones en aquellos países que, como la Argentina, se encuentran muy abiertos al comercio internacional.

Este trabajo se encuentra organizado en cinco secciones: en la primera se analiza la política comercial de la Argentina y su patrón de especialización de las exportaciones durante la década de los años '90. En la segunda sección se presenta el marco teórico, desarrollando una revisión de los principales trabajos de la literatura económica. En la sección tercera se introducen los resultados del modelo desarrollado en Bas y Ledezma (2006). En la cuarta sección se analizan las principales implicancias de política comercial y de desarrollo para la Argentina y, por último, en la quinta se resumen las conclusiones.

1. La política comercial en los años '90

A principios de la década del '90, la Argentina atravesó un importante proceso de reformas comerciales. Como se puede observar en el cuadro N° 1, en 1988 las tarifas aduaneras sobre los productos importados fueron reducidas de 43 a 30%. Esta primera reforma comercial fue reforzada en 1989 y 1990 a través de una nueva reducción de tarifas, quedando establecidas en los siguientes niveles: (a) 11% bienes intermediarios, (b) 22% bienes de consumo, y (c) 0% las *commodities* y los bienes de capital. Al mismo tiempo, durante este período se eliminaron las retenciones sobre las exportaciones de la mayoría de los bienes. Como excepción a este marco general, el gobierno promovió un régimen especial para la industria automotriz

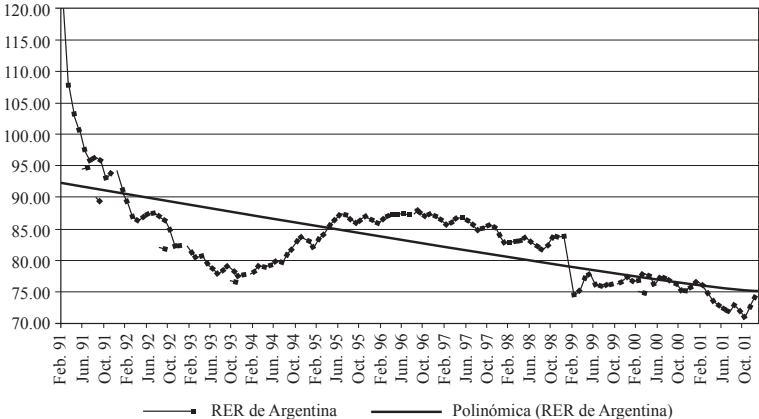
estableciendo las tarifas a las importaciones a un nivel del 35% y un sistema de cuotas a las exportaciones dentro del marco del Mercosur. Este sistema permitió aumentar la demanda externa, y en consecuencia hubo un fuerte incremento de las exportaciones de vehículos de Argentina a Brasil¹.

CUADRO N° 1. Liberalización comercial en Argentina en los años 1990

Política comercial	1. Reducción de tarifas aduaneras entre 43% y 30% (1988).
	2. Eliminación de las retenciones a las exportaciones de la mayoría de bienes (1991).
	3. Reducción de tarifas a las importaciones: (a) 11% bienes intermediarios, (b) 22% bienes de consumo y (c) 0% las <i>commodities</i> y los bienes de capital.
	4. Establecimiento de un régimen de protección especial para la industria automotriz, con tarifas a la <i>importación</i> de 35% (1992).

En paralelo a las reformas comerciales se instauró la convertibilidad de la moneda, estableciendo un tipo de cambio nominal fijo. Durante este régimen cambiario, las diferencias de precios domésticos e internacionales determinaron una elevada apreciación del tipo de cambio real, tal como puede observarse en el gráfico N° 1.

GRÁFICO N°1. Tasa de cambio multilateral real argentina

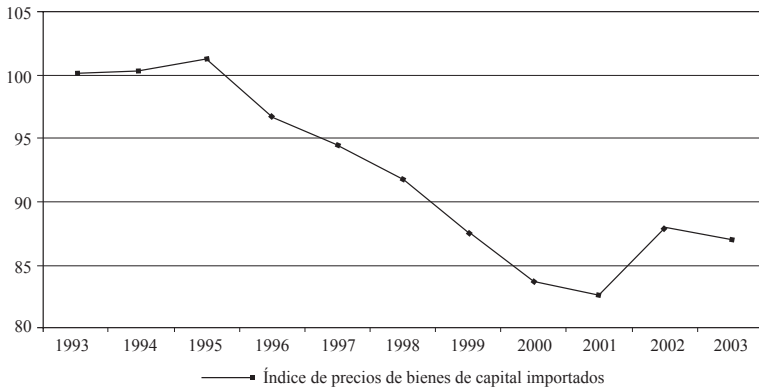


Fuente: Ministerio de Economía de la República Argentina.

1 Hay varios autores que analizaron el desarrollo de la industria automotriz en Argentina durante la década de los 90' debido a la política proteccionista y al sistema de cuotas para las exportaciones dentro del Mercosur. Bovecchi y Porta (2003), Yoguel (2000).

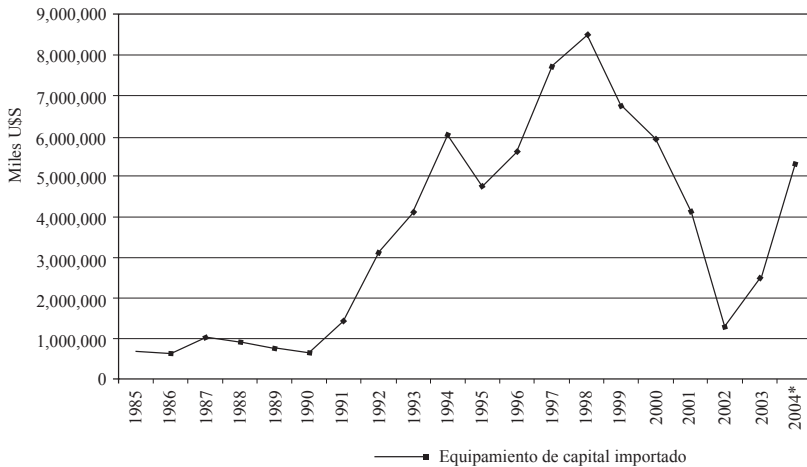
En este contexto, hubo una fuerte reducción del precio de los bienes de capital importado que condujo a un gran aumento de la importación de dichos bienes, proceso que se expande hasta 1998 (gráficos N° 2 y N° 3).

GRÁFICO N° 2. Índice de precios de bienes de capital importados



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

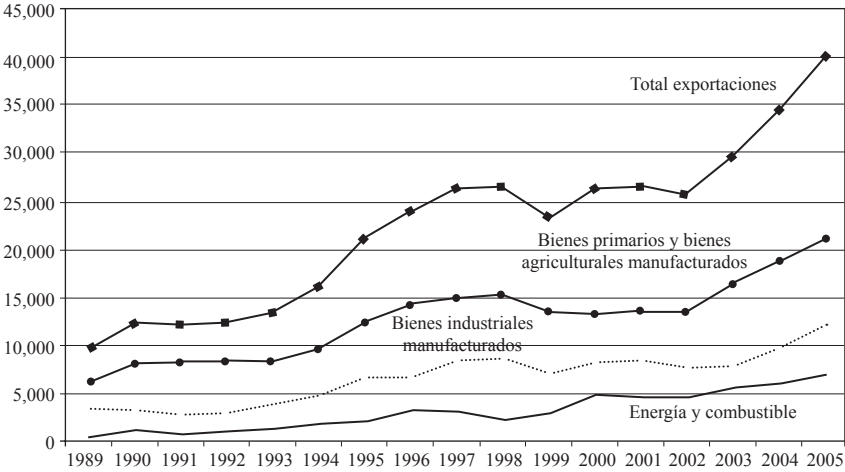
GRÁFICO N° 3. Equipamiento de capital importado después de la liberalización del intercambio



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

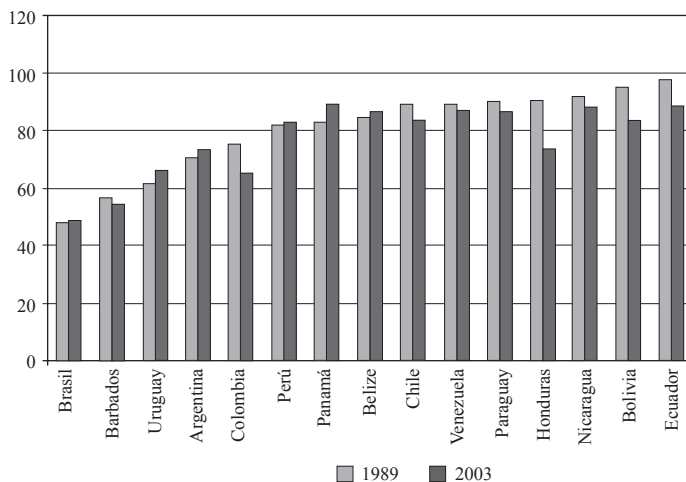
Las exportaciones en su conjunto también tuvieron un importante crecimiento. Desde 1991 hasta 1998, hubo una duplicación del volumen de las exportaciones (gráfico N°4a). Si analizamos la evolución de las exportaciones por tipo de bien, podemos constatar que las exportaciones de combustibles, materias primas y bienes industriales de origen primario son aquéllas que tuvieron un mayor dinamismo durante todo el período, mientras que las exportaciones de bienes industriales con un alto desarrollo tecnológico, como electrónicos o maquinarias y equipos fueron las que menos se desarrollaron. En efecto, en el gráfico N° 4b vemos que, al igual que la gran mayoría de los países en América Latina, en Argentina la proporción de bienes básicos dentro del total de exportaciones no ha variado significativamente, e incluso ésta ha aumentado levemente. Dicho gráfico se basa en la definición de bienes primarios de la CEPAL, que incluye no solamente las materias primas sino también los bienes industriales que se caracterizan por una débil transformación de bienes de origen primario, como por ejemplo alimentos y bebidas, metales básicos, madera, etc.

GRÁFICO N°4 (a). Crecimiento de las exportaciones



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.

GRÁFICO N° 4(b). Exportaciones de bienes básicos en América Latina



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Nuestro argumento es que aquellos sectores que fueron capaces de aumentar su capacidad exportadora son los que obtuvieron mayores ganancias de productividad a partir de tecnologías incorporadas en los bienes de capital que importaron. Para respaldar este argumento, en la próxima sección desarrollamos un análisis empírico con los datos disponibles.

1.1. Los determinantes de la heterogeneidad sectorial en Argentina

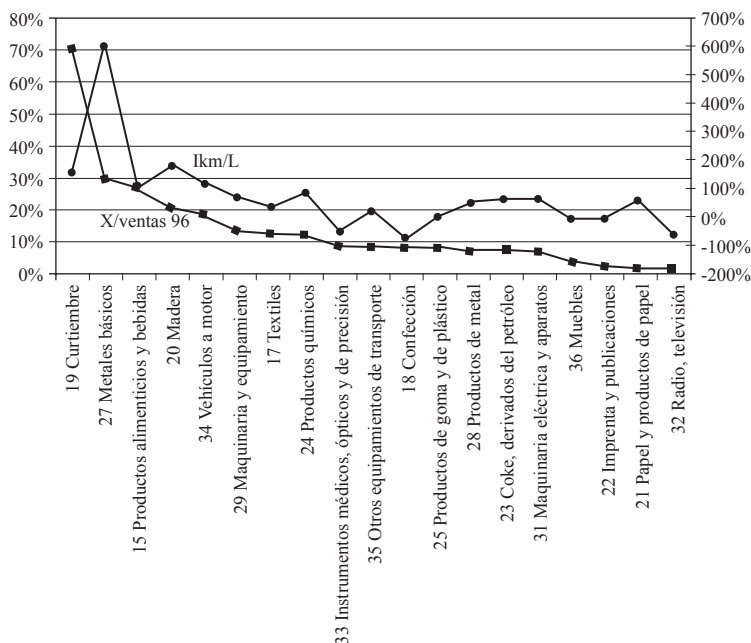
El objetivo de esta sección es analizar cuáles son las principales diferencias en la forma que adquiere el proceso de producción en los distintos sectores de la Argentina. De este modo, buscamos explicar los determinantes de la especificidad técnica de cada sector.

Debido a que no existen estadísticas disponibles de capitales importados abiertos a nivel intraindustrial, utilizamos la *Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas*, que contiene datos de 1639 firmas para el período 1992-1996². Teniendo en cuenta que nuestro análisis hace foco en la especialización de las exportaciones a nivel sectorial, agregamos los datos de las firmas por rama industrial a 2 dígitos. La muestra de las firmas de esta encuesta

2 Esta encuesta fue realizada por el INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

representa el 54% de las ventas industriales, el 50% del empleo y el 61% de las exportaciones industriales en 1996.

GRÁFICO N° 5. Estatus de las exportaciones e inversión de bienes de capital importados en 1996



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Tecnológica de las empresas industriales argentinas, INDEC.

Asumiendo que los sectores exportadores corresponden a aquellas industrias que tienen un porcentaje de exportaciones sobre ventas mayor al 15%, podemos constatar en el gráfico N° 5 que los sectores que tienen un mayor nivel de exportaciones/ventas en 1992 continúan siendo los principales sectores exportadores en 1996. Este gráfico también muestra que los sectores exportadores son aquellos donde hubo una mayor acumulación de bienes de capital importado entre 1992 y 1996. Esta variable está medida como la variación de la inversión en bienes de capital importado sobre el total de la mano de obra en cada industria. Los principales sectores exportadores en 1992 y 1996 son industrias productoras de bienes básicos como cuero, metales comunes, alimentos y bebidas. Los nuevos secto-

res exportadores en 1996 son la industria automotriz y la maderera. La industria automotriz es probablemente un nuevo exportador debido al régimen de tarifas especial y a su capacidad de acumular bienes de capital importado. Cabe señalar que el sector productor de petróleo refinado no tiene en cuenta el petróleo crudo, considerado como producto primario que ha experimentado un gran crecimiento de las exportaciones durante los años '90.

La base de datos de la *Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas* es utilizada en la literatura para explicar el impacto de la liberalización comercial en el nivel de gasto tecnológico y el *skill upgrading* a nivel industrial. Bustos (2005) demuestra en un estudio empírico que las firmas que continúan exportando en 1996 y las nuevas exportadoras son las que poseen una mayor productividad laboral y un mayor nivel de gasto tecnológico luego de la reforma comercial. Según este autor, el nivel de gasto tecnológico está determinado por el nivel de productividad laboral. Nuestra idea es diferente: la inversión en bienes de capital importado determina endógenamente la productividad laboral. Este argumento encuentra un soporte empírico en el trabajo de Chudnovsky, López y Pupato (2004). Estos autores estudian los efectos de la inversión en Investigación y Desarrollo, de los gastos en adquisición tecnológica y de los *innovative inputs* sobre la productividad laboral. Usando la misma base de datos, estos autores demuestran que las firmas innovadoras obtienen mayores ganancias de productividad que las firmas que no lo hacen. Al mismo tiempo, sostienen también que los bienes de capital importado son la principal fuente de adquisición tecnológica para las firmas manufactureras de la Argentina.

A fin de testear nuestra hipótesis con los datos disponibles de la encuesta tecnológica a nivel de firmas, realizamos la regresión de la productividad del trabajo en función de la tecnología importada. La productividad laboral es medida por el indicador ventas sobre mano de obra, y la tecnología importada por la inversión en bienes de capital importado sobre el total del trabajo. Como variables de control se utilizaron el estatus exportador, el tamaño de la firma y *dummies* sectoriales. El efecto de la inversión en bienes de capital importado sobre la productividad laboral es positivo y significativo³.

En resumen, a partir del análisis empírico realizado podemos afirmar que la persistencia del patrón de especialización de las exportaciones en Argentina puede ser explicado por el efecto de la política comercial. La apertura comercial reduce el precio de los bienes de capital importado y, a su vez, aumenta la demanda externa de manera heterogénea en los sectores productivos. En el modelo presentado en Bas y Ledezma (2006) partimos de la idea de que solamente las firmas más productivas pueden exportar debido a la existencia de costos fijos a la exportación. Aquellos sectores que tienen a la vez bajo costo marginal y altas ganancias de

3 El valor del coeficiente es 0.2 y es significativo al 5% con un error estándar de 0.024. El número de observaciones es de 383 y el R2 de 38%.

productividad, son capaces de afrontar los costos fijos de exportación. Asumimos que las diferencias de ganancias entre los sectores dependen de la productividad laboral determinada por la inversión inicial en bienes de capital importado. En el contexto de la Argentina de los años '90, de liberalización comercial y apreciación del tipo de cambio real, el precio de los bienes de capital importado fue fuertemente reducido. En consecuencia, las industrias en las cuales la tecnología importada tiene un mayor impacto en la productividad laboral, tuvieron mayores ganancias de productividad y, por ende, menor costo marginal, lo que les permitió reforzar su estatus exportador y perpetuar el patrón de especialización de las exportaciones de la Argentina en bienes básicos.

2. Marco teórico: la New New Trade Theory

¿Todos los sectores se benefician de la misma manera de la apertura comercial? ¿O bien, el impacto de la liberalización comercial en las ganancias sectoriales depende de las diferencias tecnológicas entre los sectores? Las respuestas a estas preguntas se encuentran estrechamente vinculadas con los determinantes del estatus de exportador. Por esta razón, creemos que un modelo basado en la *New new trade theory* nos permite representar la idea desarrollada en la sección precedente.

Antes de introducir los principales resultados de nuestro modelo, creemos oportuno exponer brevemente los trabajos más significativos de esta reciente literatura. Melitz (2003) desarrolla un modelo intra-industria para analizar las consecuencias de la apertura comercial en un marco teórico de heterogeneidad de firmas que difieren en los niveles de productividad. Su modelo demuestra que el comercio internacional genera dos procesos de selección de las firmas más eficientes. Por un lado, sólo las firmas más productivas serán capaces de entrar al mercado exportador, debido a la existencia de costos de exportación variables y fijos. Por otro lado, asumiendo la existencia de costos fijos en la producción, el comercio internacional provoca la quiebra y cierre de las firmas menos productivas. Este segundo tipo de selección es explicado *ex post* a través de un mecanismo de competencia por la mano de obra. La reducción de tarifas aduaneras extiende la demanda extranjera, y para satisfacerla, las firmas aumentan la demanda de trabajo que en consecuencia genera un crecimiento del salario (debido a la hipótesis de pleno empleo en el mercado de trabajo). Este incremento en los costos marginales conduce al quiebre de las firmas menos productivas que ya no pueden pagar el costo fijo de producción. A través de estos dos mecanismos de selección, la apertura comercial conduce a una reasignación de recursos hacia las firmas más productivas, aumentando la productividad promedio del país.

A partir de una reinterpretación del efecto Balassa-Samuelson, Ghironi y Melitz (2004) analizan los canales de la apreciación del tipo de cambio real que dependen de la entrada de firmas al mercado y de la reasignación de la participación de mercado desde las firmas menos eficientes hacia las más productivas. La principal

conclusión es que la desregulación del mercado de bienes aumenta el número de firmas y conduce a la apreciación del salario. En consecuencia, el tipo de cambio real se aprecia, y el número de firmas exportadoras disminuye. Bergin *et al.* (2005) también desarrollan un modelo del tipo Balassa-Samuelson para explicar por qué en la actualidad las diferencias de productividad entre los sectores transable y no transable se observan con una mayor persistencia que hace cincuenta años. Estos autores desarrollan un modelo de competencia monopolística, con costos fijos a la exportación, y heterogeneidad en la productividad de las firmas. En sus simulaciones, el “estatus de exportación” es determinado endógenamente por las ganancias de productividad que son representadas como *shocks* exógenos. La competencia monopolística genera que las firmas menos productivas deban competir con la productividad promedio de la economía, que es más elevada. Al final, las diferencias entre la productividad promedio del sector transable y no transable aumentan. A diferencia de Ghironi y Melitz (2004), estos autores consideran un número fijo de industrias representativas.

Yeaple (2005) desarrolla un modelo de comercio internacional donde la heterogeneidad entre las firmas está determinada endógenamente por la distribución de los trabajadores calificados y la decisión de la firma entre dos tecnologías. En cada tipo de tecnología los diferentes trabajadores tienen ventajas comparativas basadas en el tipo de calificación. La condición de equilibrio de libre entrada al mercado determina la relación entre los costos marginales relativos y los costos fijos relativos de adquisición tecnológica, y a su vez, establece la asignación de los trabajadores a las diferentes tecnologías. La reducción de las tarifas reduce los costos fijos relativos de la tecnología más avanzada, y en consecuencia, aumenta la participación de la mano de obra asignada a dicha tecnología, generando un aumento del *skill premium*.

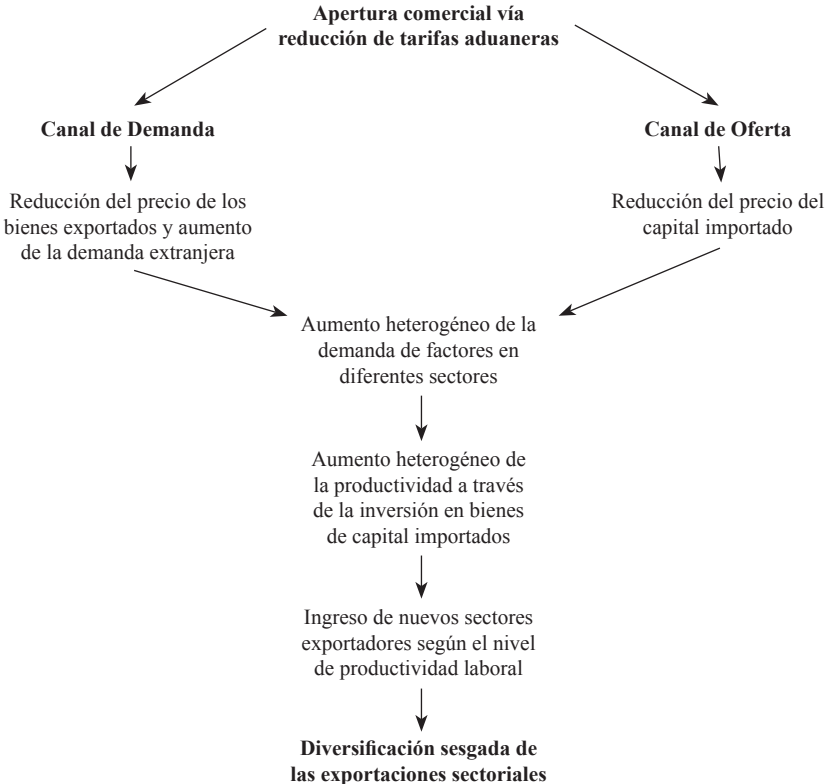
Los modelos citados no fueron construidos con el fin de explicar los determinantes de las ganancias de productividad que provienen de la apertura comercial a través de la sustitución capital-trabajo, ya sea porque consideran que dichas ganancias son exógenas o bien porque estudian firmas homogéneas que eligen la tecnología según la disponibilidad de mano de obra calificada. En nuestro modelo, en cambio, para analizar las ganancias de productividad provenientes de la apertura comercial, representamos la decisión tecnológica como una inversión inicial en tecnología incorporada en bienes de capital importado. Esta inversión es una decisión de la firma que depende del impacto heterogéneo de la tecnología en la productividad del trabajo.

El efecto resultante, de ganancias del comercio internacional sesgadas hacia los sectores básicos, proviene de la heterogénea incitación a comprar bienes de capital debido a dos razones: (1) la reducción de los precios de los bienes de capital vía la baja de tarifas, (2) el aumento de la demanda de factores luego de la ampliación de la demanda extranjera de bienes. Como resultado de este proceso, las diferencias de productividad se vuelven cada vez mayores, generando un proceso de reasignación

de participación de mercado y de mano de obra entre los sectores. En nuestro modelo asumimos un número fijo de variedades de productos, y cada variedad representa una industria específica. En el modelo de Melitz (2003) el proceso de entrada y salida de firmas es un mecanismo central para explicar las mejoras de productividad global de la economía. Pero a diferencia de éste, en nuestro modelo las ganancias de productividad promedio de la economía aumentan debido al canal de la inversión.

En el gráfico N° 6 resumimos las principales ideas de nuestro modelo, que permiten explicar los efectos de la política comercial sobre el patrón de especialización de las exportaciones, y en el Anexo se presentan las principales ecuaciones del modelo⁴.

GRÁFICO N°6.



4 Un desarrollo completo del modelo teórico se encuentra en Bas y Ledezma (2006).

3. ¿Cuáles son los sectores que obtienen mayores ganancias de una reducción de tarifas aduaneras?

El primer resultado que obtenemos en nuestro modelo es el mismo que encontramos en la literatura estándar: la apertura al comercio internacional conduce a una diversificación de las exportaciones. El mecanismo por el cual se explica este aumento de la variedad de bienes exportados es el mismo de Melitz (2003): la reducción de tarifas conduce a una disminución del precio de los bienes que se exportan y a un aumento de la demanda extranjera, lo que genera un crecimiento de las ganancias de exportación. En el nuevo equilibrio, las firmas necesitan un nivel de productividad menor para poder pagar el costo fijo de exportación y vender en el mercado exterior. Es por esta razón que una mayor cantidad de firmas pueden acceder al mercado externo.

Este resultado estándar se encuentra complementado por el mecanismo que hemos introducido, a través del cual la productividad del trabajo está determinada por la inversión inicial en bienes de capital importado. Dicho mecanismo permite distinguir cuáles son los sectores y los tipos de bienes que podrán acceder al mercado extranjero luego de la apertura comercial.

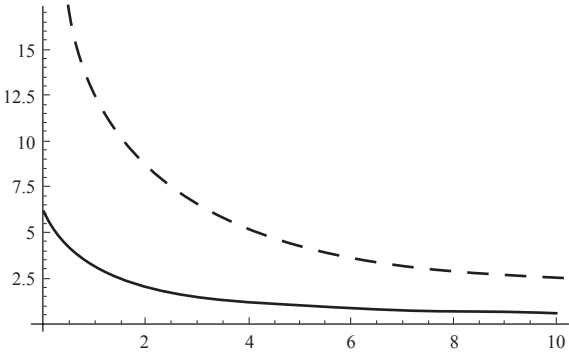
El acceso al mercado externo depende de las ventajas de productividad determinadas por la especificidad técnica relativa de cada sector. Por esta razón, luego de una reducción de tarifas, los sectores que se vuelven más productivos son aquellos en los que la compra de bienes de capital importado tiene un mayor impacto sobre la productividad laboral. Por el contrario, aquellos sectores donde la mejora de las ganancias de productividad no depende de la inversión en capital, sino más bien de la inversión en Investigación y Desarrollo, tendrán aún menos razones para comprar bienes de capital, y no serán beneficiados por la apertura comercial. La carencia de trabajo calificado y de inversión en investigación y desarrollo, genera un entorno económico en el cual las industrias básicas poseen ventajas de productividad, ya que su modo de obtener eficiencia se basa principalmente en la inversión en capital. Estas ventajas son intensificadas por la disminución de barreras al comercio exterior.

En este modelo, el impacto de la liberalización comercial puede ser separado en dos canales diferentes según si se observan los efectos de oferta o de demanda generados por la variación de las tarifas. Por un lado, el canal de oferta está relacionado a la reducción del costo de adquisición de los bienes de capital. Por otro lado, el canal de la demanda está vinculado al aumento de la demanda extranjera de bienes nacionales, aumento que a su vez genera un crecimiento de la demanda de inversión. En consecuencia, el canal de demanda favorece el proceso de sustitución de mano de obra por capital en aquellos sectores donde la productividad laboral es reforzada por la inversión en capital importado. El marco de competencia monopolística implica que cada industria particular compite con el total agregado. A medida que la industria promedio se vuelve más básica, ya que los sectores básicos

lideran la participación del mercado, las desventajas relativas de los sectores de bienes más sofisticados aumentan desincentivando su inversión, generándose así un efecto de externalidad.

Podemos observar estos resultados a partir de las simulaciones que realizamos del modelo. En primer lugar, medimos el impacto de la reducción de las tarifas aduaneras en la productividad laboral de dos tipos de sectores diferentes. El gráfico N° 7 muestra que en ambos casos una reducción de las tarifas aumenta la productividad laboral dependiendo del valor del parámetro alfa, que mide el impacto de la inversión en bienes de capital importado sobre la productividad laboral. Un alto valor de alfa representa una industria productora de bienes básicos con una alta sustitución capital-trabajo. Mientras que un bajo valor de alfa representa las industrias productoras de bienes con un mayor grado tecnológico y con una menor sustitución entre ambos factores. Cuanto más elevado es el valor de este parámetro, más importante es el aumento de la productividad luego de la reducción de tarifas, mostrándose así un efecto no lineal del impacto del capital en la productividad laboral. Podemos observar este resultado en la diferencia de la pendiente entre las dos curvas de productividad.

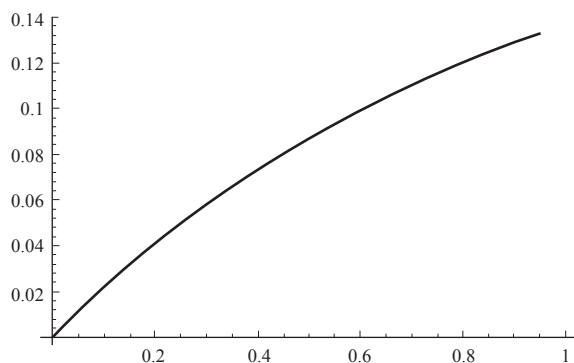
GRÁFICO N°7. Productividad de las empresas



Un segundo resultado interesante es que las ganancias de la apertura comercial se encuentran concentradas en los sectores que ya eran exportadores antes de la reforma comercial, y en unos pocos nuevos sectores que pueden acceder al mercado externo. Este resultado es importante en cuanto a implicancias de política comercial, ya que muestra que la diversificación de las exportaciones luego de la apertura comercial es muy baja. En el gráfico N° 8 simulamos el comportamiento del valor de corte (α^*) que determina la cantidad de sectores exportadores. Presentamos allí la elasticidad de dicho valor de corte respecto de las tarifas. Esta elasticidad

es del orden de 0.02 y 0.07 para niveles de tarifas que varían entre 20 y 40%. Por lo tanto, si las tarifas se encuentran ya en niveles bajos, como en Argentina, una reducción de las mismas tendrá un efecto muy bajo o nulo en la diversificación de las exportaciones hacia industrias productoras de bienes *no básicos*, donde los bienes de capital son complementarios con la mano de obra calificada.

GRÁFICO N° 8. Elasticidad



Ambos resultados del modelo permiten explicar la persistencia del patrón de especialización de las exportaciones en la Argentina luego de la liberalización comercial de inicios de los años '90. Como hemos analizado en la sección 1, luego de la apertura comercial la Argentina continúa exportando principalmente productos industriales *básicos*, derivados de los recursos naturales o bienes primarios. Mientras que los sectores que pueden ser clasificados de nuevos exportadores también se caracterizan por la producción de bienes básicos como la madera. Esta dificultad de ampliar la gama de productos exportables es explicada en el presente artículo por las ventajas comparativas de ganancias de productividad que poseen *ex ante* los sectores básicos. Dichas ganancias, determinadas por el impacto diferenciado de la inversión en capital, se encuentran relacionadas con la forma específica que adquiere el proceso de producción en cada sector.

4. Implicancias de políticas económicas: “diversificación cualitativa de las exportaciones”

Dentro de las barreras existentes al comercio internacional se pueden distinguir los costos variables y los costos fijos a las exportaciones. Por un lado, los costos variables representan las tarifas aduaneras establecidas para cada producto entre los socios comerciales. Por otro lado, los costos fijos de exportación representan

las barreras no arancelarias y los costos de adaptación del producto a las normas de calidad y preferencias del mercado extranjero.

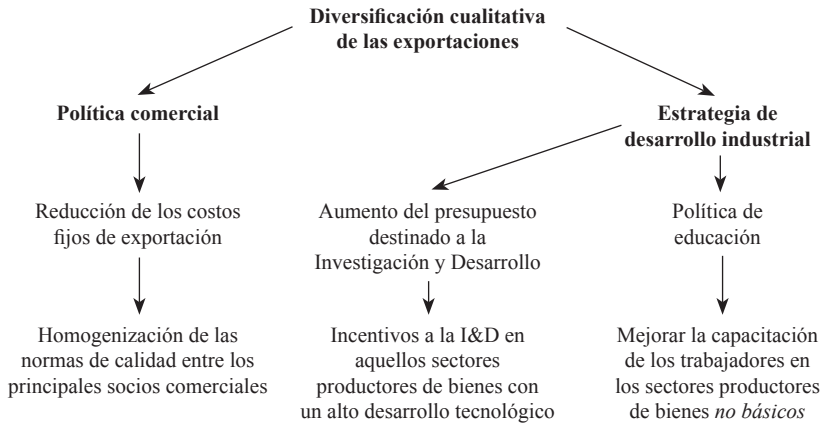
A partir de los resultados presentados en la sección precedente, la principal conclusión en materia de política comercial es, precisamente, que la reducción de los aranceles no es la herramienta adecuada para lograr el objetivo de la diversificación de la gama de productos exportados.

Por su parte, la reducción de los costos fijos de exportación es un objetivo muy difícil de alcanzar, ya que depende en gran medida de los gustos y preferencias de los consumidores residentes en el país extranjero. Sin embargo, una parte de estos costos fijos también corresponde a la adaptación del producto a las normas de calidad del mercado extranjero. Por lo tanto, una política comercial que busque homogeneizar dichas normas de calidad a través de acuerdos específicos con los principales socios comerciales permitirá que una mayor cantidad de sectores productivos puedan insertarse en el comercio internacional.

En efecto, en Bas y Ledezma (2006) mostramos que el canal de demanda, que implica un aumento en la demanda de factores y una incitación heterogénea a la sustitución capital-trabajo, es el canal realmente importante para definir ventajas relativas de productividad. Ventajas que determinan la condición del estatus exportador de cada sector en competencia monopolística. El canal de oferta, que concierne la reducción de costos de adquisición de bienes de capital, actúa de forma homogénea entre las industrias. Esto implica que las negociaciones dirigidas a reducir las barreras a la exportación debieran tener la prioridad para lograr un aumento de la cantidad de industrias que tienen acceso al mercado extranjero.

Sin embargo, la sola reducción de las dificultades a la exportación no asegura diversificación cualitativa, sino más bien cuantitativa. Una política económica que intente alcanzar el objetivo de la diversificación cualitativa de las exportaciones debería focalizarse además en una estrategia de desarrollo industrial de largo plazo. Esta estrategia puede ser implementada con dos tipos de medidas estrechamente vinculadas. Por un lado, una política que refuerce los incentivos para la inversión en Investigación y Desarrollo en aquellos sectores productivos especializados en la producción de bienes *no básicos*. Por otro, es necesario también implementar una política de educación que permita mejorar la capacitación de los trabajadores de dichos sectores, reforzando la dotación de capital humano. Estas ideas se resumen en el gráfico N°9.

GRÁFICO N° 9.



4.1. Estrategia de desarrollo industrial basada en la inversión en Investigación y Desarrollo (I&D)

Una de las vías posibles para poder alcanzar el objetivo de la diversificación cualitativa de las exportaciones consiste en reforzar las ganancias de productividad específicas de los sectores productores de bienes *no básicos*. En estos sectores, el proceso de producción se caracteriza por la necesidad de una gran dotación de mano de obra calificada respecto a la producción de bienes *básicos*. Este tipo de trabajadores es complementario con los bienes de capital. Por lo tanto, las ganancias de productividad no están vinculadas en estos sectores a la sustitución de mano de obra por bienes de capital. Por el contrario, su productividad puede ser reforzada a través de la innovación del producto o del proceso de producción.

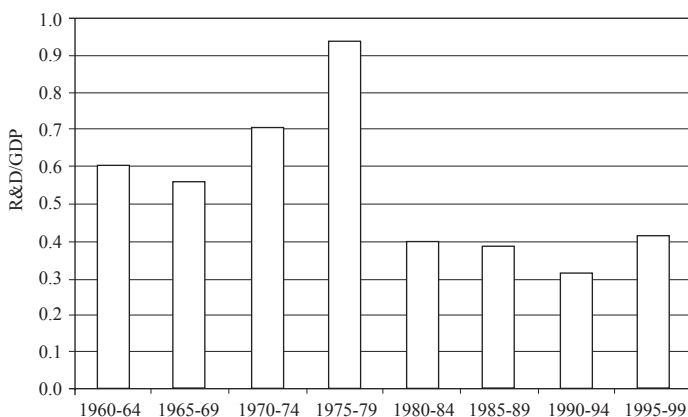
Ambos tipos de innovación están asociados a la inversión en Investigación y Desarrollo. La Argentina, como la mayoría de los países en desarrollo, se caracteriza por un bajo nivel de inversión en Investigación y Desarrollo. En el gráfico N°10 podemos observar la evolución de los gastos en Investigación y Desarrollo sobre el producto bruto total desde 1960 hasta 1999. Se puede constatar que desde la década de los años '80 estos gastos han sido fuertemente reducidos, y se encuentran en niveles de 0.3%.

Por otro lado, si analizamos la evolución de la innovación realizada a nivel sectorial, podemos constatar la existencia de una heterogeneidad entre los sectores productivos. Para ello, como ya mencionamos en la primera sección, utilizamos los datos disponibles en la *Encuesta sobre la conducta tecnológica de las empre-*

sas industriales argentinas agregando los datos de las firmas a niveles de ramas industriales a 2 dígitos.

Como lo muestra el gráfico N°11, aquellas industrias que producen bienes con un mayor grado tecnológico –como maquinarias y equipos, vehículos, productos químicos, radio y televisión– poseen un porcentaje de gastos en Investigación y Desarrollo sobre ventas superior al 0.10%. Mientras que en las industrias productoras de bienes básicos –como el petróleo, la industria alimenticia, la madera, el plástico, los metales básicos– estos gastos se sitúan en un 0.04%.

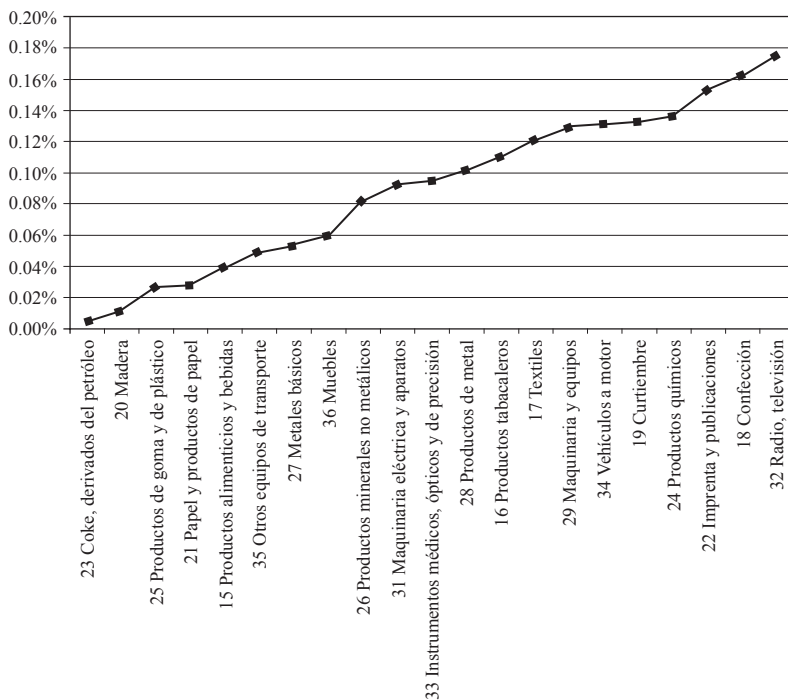
GRÁFICO N° 10. Gastos en Investigación y Desarrollo



Fuente: UNESCO, Banco Mundial.

Sin embargo, el porcentaje de gastos en Investigación y Desarrollo sobre ventas de las industrias que producen bienes *no básicos* continúa siendo muy bajo en comparación a los países desarrollados. En ellos el nivel de este gasto alcanza el 3% del PBI. Por lo tanto, una política que busque aumentar los incentivos de inversión en I&D en los sectores productores de bienes con un alto desarrollo tecnológico permitirá aumentar las ganancias de productividad en dichos sectores y adquirir el estatus exportador. En las industrias básicas el progreso técnico viene dado principalmente por las tecnologías incorporadas en los bienes de capital. En actividades más sofisticadas, es necesario impulsar la innovación de los procesos internos del proceso de producción, y ello se logra incentivando la innovación al interior de la firma. La teoría del crecimiento endógeno ha mostrado la importancia de la innovación en la productividad y en su particularidad de generar externalidades positivas y rendimientos crecientes.

GRÁFICO N° 11. Inversión en Investigación y Desarrollo sobre ventas totales por sectores en 1998



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Tecnológica de las empresas industriales argentinas, INDEC.

4.2. Estrategia de desarrollo industrial basada en el mejoramiento del capital humano

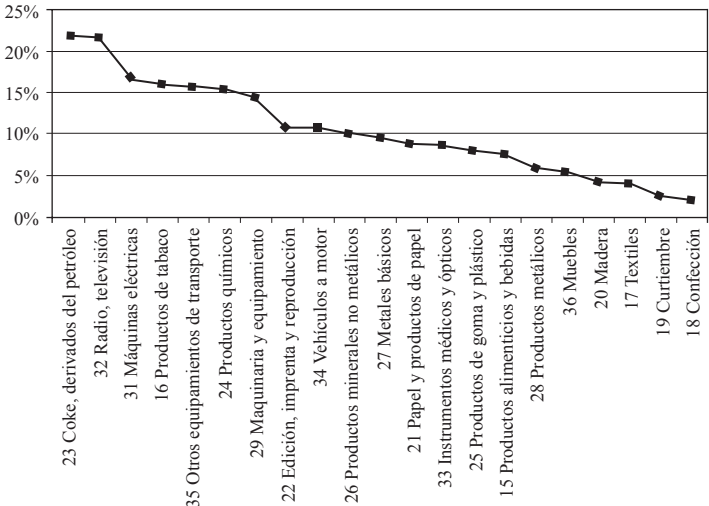
Una segunda estrategia para reforzar las ganancias de productividad de los sectores productores de bienes con un alto grado tecnológico se basa en el desarrollo de una política de educación centrada en el aumento de la capacitación de sus trabajadores.

Si analizamos la dotación de mano de obra calificada sobre el total de mano de obra en las diferentes industrias (gráfico N°12), podemos constatar que las industrias productoras de bienes con un alto grado tecnológico como maquinarias, electrónica y transporte, poseen una mayor dotación de mano de obra calificada que las indus-

trias productoras de bienes básicos como madera, alimentos, metales, textiles. La excepción es la producción de petróleo, industria considerada como básica, que sin embargo requiere una gran cantidad de técnicos.

No obstante, el porcentaje de mano de obra calificada en las industrias productoras de bienes *no básicos* no supera el 25%. Teniendo en cuenta que en estas actividades, el capital es complementario con el trabajo calificado, esto es, que su efecto depende positivamente de la dotación de capital humano, una política de capacitación y formación específica de los trabajadores en dichas industrias permitirá reforzar las ganancias de productividad y lograr la diversificación cualitativa de la gama de bienes producidos.

GRÁFICO N° 12. Trabajo calificado por sector industrial en 2001



Fuente: elaboración propia en base a datos de la Encuesta Tecnológica de las empresas industriales argentinas, INDEC.

5. Conclusión

El análisis presentado en este trabajo demuestra que las ganancias de la apertura al comercio internacional, en países en vía de desarrollo, lejos de ser homogéneas

entre los sectores productivos, se encuentran sesgadas hacia aquéllos donde la productividad puede ser fácilmente mejorada por la inversión en capital importado.

En la Argentina post apertura comercial, como en la mayoría de los países latinoamericanos, se pudo constatar una persistencia del patrón de especialización de las exportaciones en bienes *básicos*, en los cuales la productividad depende en gran medida de la inversión en bienes de capital (gráfico N°4). Estos sectores se caracterizan por una gran dotación de trabajo no calificado, el cual es más fácil de sustituir por bienes de capital que el trabajo calificado.

En este sentido, nuestro estudio refuerza las conclusiones de Mussachio y Robert (2005) con respecto a la necesidad de alcanzar una verdadera diversificación de las exportaciones para lograr el desarrollo económico y social de la Argentina.

La principal pregunta que surge de este análisis es la siguiente: ¿cuál es la política económica viable para alcanzar una diversificación cualitativa de las exportaciones?

Contrariamente a la visión clásica que sostiene la idea de una política comercial basada en la reducción de tarifas aduaneras para alcanzar la diversificación de la gama de bienes exportables, nuestro trabajo demuestra que en el caso de un país como la Argentina, que se encuentra muy abierto al comercio internacional⁵, la disminución de tarifas no tiene casi ningún impacto sobre el aumento de la variedad de los sectores exportadores.

Una de las respuestas posibles a la pregunta formulada está relacionada con una política industrial que favorezca la inversión en Investigación y Desarrollo y una política de educación, con el fin de mejorar la capacitación y calificación de los trabajadores.

Estas dos políticas tienen como fin desarrollar las ganancias de productividad en aquellos sectores que producen bienes *no básicos* con un alto grado tecnológico. Dichos sectores tienen una mayor necesidad de dotación de trabajo calificado, el cual es complementario con los bienes de capital. Por lo tanto, las ganancias de productividad no están determinadas por la sustitución de mano de obra por bienes de capital, sino por la dotación de capital humano y la inversión en Investigación y Desarrollo. El desarrollo de las ganancias de productividad de dichos sectores permitirá que se vuelvan suficientemente competitivos para pagar los costos fijos de exportación. Esta sería una vía posible a través de la cual la Argentina podría insertarse en la economía internacional exportando productos con un mayor valor agregado.

5 Según cálculos del Banco Mundial, en el período 1990-2001 la tarifa promedio de la Argentina para todos los bienes industriales fue del 11%.

Anexo. Principales ecuaciones del modelo⁶

Consumo total determinado por la función de utilidad CES:

$$C = \left(\int_0^1 C_{hi}^{\frac{\phi-1}{\phi}} di + \int_{\alpha_{f^*}}^1 C_{fi}^{\frac{\phi-1}{\phi}} di \right)^{\frac{\phi}{\phi-1}}$$

El índice de precios que se deriva de dicha función:

$$P = \left[\int_0^1 (p_{hi})^{1-\phi} di + \int_{\alpha_{f^*}}^1 \left(p_{fi}^* (1 + \tau) e \right)^{1-\phi} di \right]^{\frac{1}{1-\phi}}$$

La función de producción:

$$Y_{hi} = A_{hi} l_{hi}$$

Determinación de la productividad (A) y de la inversión (I):

$$A_{hi} = \alpha_{hi} I_{hi0}$$

$$I_{hi0} = \left[\frac{\frac{1}{\delta} R \left(\frac{\phi-1}{\phi} \right)^{\phi}}{(1+\tau) p_{fi}^* e_{rm}} \right]^{\frac{1}{2-\phi}} (P \alpha_{hi})^{\frac{\phi-1}{2-\phi}} \equiv I(\alpha_{hi})$$

La condición de entrada al mercado externo implica ganancias de exportación nulas (π_x):

$$\pi_x(\alpha^*) = 0$$

$$\frac{r_{di}(\alpha^*)}{\phi} (1 + \tau)^{1-\phi} = f_x$$

Determinación del valor de corte (α^*) que determina la cantidad de sectores exportadores y de la elasticidad de este valor de corte respecto de las tarifas:

6 El desarrollo teórico del modelo completo y las simulaciones se encuentra en Bas y Ledezma (2006).

$$[\alpha^*]^{\frac{1-\phi}{2-\phi}} [2\varphi + 1] = \alpha^* \left[\frac{1}{\phi-1} \right] + \left(\frac{2-\phi}{\phi-1} \right) \gamma$$

$$\frac{\partial \alpha^*}{\partial \tau} > 0$$

$$\eta \equiv \frac{\partial \alpha^*}{\partial \tau} \frac{\tau}{\alpha^*} = f(\tau) > 0$$

Bibliografía

- Anderson, J. y E. van Wincoop (2003), "Trade Costs", *Journal of Economic Literature*, 42 (3), pp. 691-751.
- Baldwin R. y R. Forslid (2004), "Trade Liberalization with Heterogenous Firms", *CEPR Discussion Paper* No. 4635.
- Bas, M. y Ledezma, I.(2006), "The impact of trade reforms on the extensive margin of trade", Mimeo PSE (Paris Jourdan Sciences Economiques).
- Baldwin R, Forslid R, Martin P., and Nicoud F (2005), "The core-periphery model: key features and effects", *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press.
- Bergin P. y Glick R. (2005), "Tradability, Productivity, and Understanding International Economic Integration", University of California at Davis mimeo.
- Bergin P., Glick R. y Taylor A. (2005), "Productivity, Tradability and the Long-Run Price Puzzle", *NBER Working Paper*
- Bergin P. y R. Glick, (2003), "Endogenous Non-tradability and Macroeconomic Implications", *NBER Working Paper* No. 9739.
- Bustos P. (2005), "Rising Wage Inequality in the Argentinean Manufacturing Sector: The impact of Trade and Foreign Investment on Technology and Skill Upgrading", Harvard University.
- Chudnovsky D., López, A. y Pupato G. (2004), "Innovation and productivity: A study of Argentine manufacturing firms' behavior", CENIT 25
- Dixit, A.K. y J. Stiglitz (1974), "Monopolistic Competition and Optimum Product Diversity", original working paper version published in Brakman and Heijdra (eds.), *The monopolistic competition revolution in retrospect*, 2003, Cambridge University Press.
- Ghironi, F. y M. Melitz (2004), "International Trade and Macroeconomics Dynamics with Heterogenous Firms", *NBER Working Paper* No. 10540.
- Lane, P, 2003, "The New Open Economy Macroeconomics: a Survey", *Journal of International Economics*, vol. 54(2), pp 235-266.
- Melitz M.(2003), "The impact of Trade on Intra-Industry Reallocations and Agregate Industry Productivity", *Econometrica*, Vol. 71, N 6, pp 1695-1725.
- Neffa J. y Cordone H. (2005), *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina*, CEIL-PIET-TE, Buenos Aires.
- Obstfeld M. y Rogoff K. (2001), "The six major puzzles in international macroeconomics: is there a common cause?", *NBER Macroeconomics Annual* N° 7777.
- Pavcnik N. (2001), "Trade liberalization, exit and productivity improvement: evidence from chilean plants", *Review of Economic Studies*, 69, 245-76.
- Yeaple S. (2005), "A Simple Model of Firm Heterogeneity, International Trade, and Wages", *Journal of International Economics*, vol. 65, N° 1.

4/

Subdesarrollo y crisis en América Latina: impacto de la brecha externa y recomendaciones para una adecuada inserción internacional. El caso argentino

ALEJANDRO VANOLI

Introducción

En los últimos años, los países de América Latina han revertido los desequilibrios de cuenta corriente financiados con endeudamiento, propios de los años '90, que produjeron severas crisis financieras en la mayoría de ellos.

Las crisis recientes han sido más intensas, duraderas y frecuentes dada la creciente globalización financiera y la profunda liberalización comercial y financiera en el marco de problemas estructurales históricos pendientes de resolución y agravados por la apertura.

En ese contexto, repasaremos en la primera parte de este trabajo las características salientes de la globalización financiera, distinguiendo si los movimientos de capital dependen de razones exógenas o endógenas a la región, y sus efectos en América latina –y en Argentina en particular– tanto en la fase de auge como en la crisis, diferenciando los resultados según el grado de apertura y las políticas de manejo de la cuenta capital, para luego discutir elementos salientes de una adecuada política macro externa y una razonable inserción internacional que permitan retomar una senda de desarrollo con equidad.

I. Factores que promovieron la globalización financiera y el ingreso de capitales a América Latina en los años '90

Resulta conveniente, a efectos de determinar en qué medida los países importadores de capital pueden influir sobre la cuantía de los ingresos y de visualizar la sustentabilidad futura de dichos ingresos (sean producto de factores coyunturales o permanentes), analizar las causas del cambio en la dirección de la circulación de los capitales, distinguiendo los factores potenciales de su expulsión de los centros (*push*) de los factores de atracción de la periferia (*pull*).

Los factores exógenos o externos son aquéllos que no dependen y están más allá de las decisiones político-económicas de los Estados de los países emergentes. Si bien la cantidad de los factores posibles es muy amplia, vamos a citar algunos de los más importantes que se han dado en esos años, como es el descenso en la tasa de interés de los países desarrollados, la exigencia de menores requisitos de calificación crediticia para la emisión y venta de activos de deuda calificada como especulativa (*non investment grade*) en Suiza, Alemania, Italia y Japón, el cambio tecnológico que permitió incrementar los volúmenes de transacción entre operadores lejanos a menores costos, las políticas de diversificación de cartera de inversores institucionales, y la aprobación de legislaciones que permitieron el endeudamiento en el exterior de las empresas en países emergentes.

Como factores de atracción (*pull*) pueden citarse: las denominadas “reformas estructurales”, que promovieron el ingreso de capitales del exterior, la liberalización de la cuenta capital, la eliminación de restricciones a las transferencias de utilidades y dividendos, el desarrollo y/o creación de mercados abiertos de títulos, la existencia de altas tasas de interés en moneda local en un contexto de estabilización económica, lo que brindó un virtual seguro de cambio en moneda dura.

La distinción respecto a la prevalencia de los factores de “*push*” o “*pull*” son relevantes para administrar los flujos de capital. Si los factores externos (“*push factors*”) son las razones fundamentales para determinar los flujos de capital, entonces los países emergentes deben considerar en el diseño de sus políticas este patrón de comportamiento, evitando el sobreendeudamiento, y generando políticas anticíclicas como las empleadas por Chile, Colombia y otros países asiáticos en los años ‘90.

Entre quienes dan preeminencia a los factores de atracción figura Schadler (1993). Este autor señala que los inversores distinguen las diferencias macroeconómicas existentes entre las distintas regiones y las diferencias intraregionales. Chuan, Claessens y Mamingi (1993) encuentran que la varianza de las inversiones de portafolio desde Estados Unidos hacia países emergentes se explica en la misma proporción por los factores de *push* y por los factores de *pull*. Hernández y Rudolph (1997) arriban a conclusiones parecidas.

No obstante, la mayoría de los autores dan predominancia a los factores de “*push*” para explicar el fenómeno de reversión de los flujos de capital, como es el caso de Calvo, Leiderman y Reinhart (1993). Otros, como Chuan, Claessens y Mamingi (1993), otorgan igual peso tanto a los factores de atracción como a los de empuje. Fernández Arias (1994) le otorga un 60% a los factores de “*push*”, pero efectúa una ponderación de los factores exógenos de la credibilidad de los países endeudados asignándole finalmente un 86% a los factores de *push*. En línea con esta evidencia, los flujos de capital también ingresaron a principios de los años ‘90 a países en momentos de inestabilidad, e incluso con la deuda bancaria aún no reestructurada, como Brasil y Perú, y resulta difícil pensar que los inversores ya “descontaban” las futuras reformas.

Tomado en cuenta esto y los distintos estudios, entre los cuales está el de Le Fort y Sanhueza (1997), puede señalarse que: los flujos de capitales ejercen un efecto pro cíclico significativo y robusto sobre el ciclo del PBI. El tipo de cambio real es una variable que determina la magnitud y dirección de dichos flujos.

Entre las variables domésticas fundamentales la que ejerce el efecto más importante, significativo y robusto es el tipo de cambio real. El resultado obtenido indica un comportamiento contra cíclico y desestabilizador en la relación entre el TCR y los flujos de capitales. El ciclo de la cuenta de capitales responde negativamente al ciclo del tipo de cambio real, por lo que una sobreapreciación atrae más capitales, y una sobredepreciación los repele, de forma que la reacción del tipo de cambio real es desestabilizadora.

Hernández, Mellado y Valdés (2000), en línea con el trabajo citado de Calvo, encuentran que las tasas de interés de Estados Unidos afectan en forma significativa y contra cíclica a los flujos de capital hacia países latinoamericanos.

Se encuentra que el ciclo de la economía de los Estados Unidos genera efectos pro-cíclicos en las economías latinoamericanas, lo que también se encuentra en Calvo *et al.* (2001).

1.1. Argumentos teóricos del beneficio del ingreso de capitales

Según las teorías convencionales, el ingreso de capitales produce un aumento del bienestar, sujeto a determinados supuestos de optimalidad de uso, ausencia de shocks y supuestos de fijación de un horizonte de largo plazo de los prestamistas, para esperar la maduración de los proyectos de inversión.

La liberalización de los movimientos de capitales –en la visión convencional originada en el trabajo de Mc. Kinnon y Shaw que promueve la liberalización como forma de eliminar la represión financiera y aumentar la inversión– permite una asignación óptima del ahorro mundial, ya que posibilita el flujo de capitales para la inversión en proyectos de otros países con mayores tasas de retorno, y en países con una insuficiente tasa de ahorro, mejorando de esa forma la asignación mundial de los recursos (Mathieson y Rojas Suárez, 1993).

Para que el ahorro externo no genere problemas de balance de pagos, el mismo debe ser empleado en la financiación de proyectos de inversión que permitan directa o indirectamente aumentar la tasa de crecimiento de las exportaciones, cuya productividad sea mayor que la tasa de interés de la deuda contraída, para que posteriormente el excedente en divisas por exportaciones permita reducir el nivel de endeudamiento. De esta forma, como la maduración de los proyectos generalmente insume un cierto período de tiempo, los acreedores deben ser racionales y esperar que el flujo de fondos neto tenga signo positivo.

Cabe destacar que, a diferencia del flujo de bienes físicos, el intercambio de bienes financieros está signado por la incertidumbre de la realización futura del

mismo, debido a que éste no es total e inmediato como el de intercambio de los bienes físicos.

Asimismo, la expectativa de la tasa de retorno de la inversión depende de factores muy afectados por la volatilidad, pudiendo cambiar en forma rápida las expectativas. En circunstancias de temores ante cambios macroeconómicos desfavorables, se produce un aumento de la preferencia por la liquidez, y se reduce el horizonte de planeamiento, lo cual afecta a las inversiones de largo plazo.

Existen otros factores que impiden la generación de un circuito virtuoso del endeudamiento. Para Tobin (1984) y Stiglitz (1993), los precios no siempre valoran adecuadamente la matriz de rendimientos/riesgos en el largo plazo, generando shocks por problemas de información. Asimismo, la percepción de que existan garantías de algún prestamista de última instancia, sea autoridad monetaria, Estado nacional, organismo internacional o Estado de algún país desarrollado, pueden crear señales erróneas en la percepción de los riesgos (Calvo, 1992). Ello puede generar crisis por sobrevaloración de los activos, generando burbujas que después provocan crisis. Precisamente la falta de claridad sobre la existencia de un prestamista de última instancia internacional es un elemento clave para entender el proceso que condujo a la crisis de Argentina en 2001.

Como se observa, si se producen choques exógenos (elevación de las tasas de interés internacionales o fuertes caídas en los términos de intercambio), existe miopía en el horizonte de planeamiento de los acreedores o existen rigideces en la economía que desalientan la inversión de largo plazo, los aumentos en el nivel de endeudamiento provocan futuras crisis de sector externo, como sucede en el caso de algunas economías emergentes en 2006 (Turquía, Hungría, etc.).

Además, existen dificultades de intermediación de los sistemas financieros de los países subdesarrollados, ante el ingreso masivo de capitales, por la inmadurez de su mercado de capitales que impiden la valuación de los riesgos y la canalización de los fondos a proyectos eficientes.

1.2. Efectos producidos por el ingreso de capitales en Latinoamérica

Luego de la fuga de capitales de los años '80, el ingreso de capitales creció con fuerza en los '90 –ya en 1992 representó en América Latina el 5,6% del PBI–. Esto permitió la recuperación del nivel de crecimiento del PBI y el incremento en el nivel de reservas internacionales. Pero también produjo una caída del ahorro interno, que ante la recuperación del nivel de la tasa de inversión provocó un importante déficit en cuenta corriente, que pasó del 0,8% entre 1983 y 1989 al 3,3% en 1992. Asimismo, el valor de las importaciones se incrementó de 9% a 14% del producto en dicho lapso, mientras que el valor de las exportaciones solo aumentó del 15,7% al 18,5% del producto.

Resulta ilustrativo comparar el destino de los ingresos de capital de países seleccionados de América Latina y Asia, y su situación relativa. Si bien no se veri-

ficar diferencias apreciables entre el agregado de ambas regiones en cuanto a la proporción de la acumulación de reservas, los pagos a los factores y la financiación del déficit de cuenta corriente del ingreso de capitales, puede observarse que la proporción del consumo y la inversión en la absorción total presenta importantes diferencias.

En el caso de la Argentina y de México en la primera mitad de los años '90, alrededor del 70% de la absorción corresponde a gastos de consumo, mientras que en los países de Asia, salvo el caso de Filipinas, la proporción se invierte a favor de la inversión; incluso en Corea, Indonesia y Tailandia la tasa de crecimiento de la inversión superó la tasa de crecimiento del ahorro externo.

En Latinoamérica se distinguió el caso de Chile, donde la inversión representó el 80% de la absorción. En general, en los países donde el ahorro externo fue menos sesgado hacia el financiamiento del consumo, el tipo de cambio se apreció en menor proporción independientemente del monto del ingreso de capitales.

Como puede observarse, el ingreso de capitales provocó efectos diferenciados en distintos países en virtud de su grado de intensidad y de las políticas internas ante el mismo. Estas diferencias explican por qué algunos países sufrieron la crisis del tequila –la crisis rusa de 1998, Brasil en 1999 o Argentina en 2001–. La crisis asiática, en cambio, muestra cómo niveles elevados de ahorro interno no inmunizan ante desequilibrios de la cuenta corriente propios de apreciaciones cambiarias en el marco de procesos de liberalización cambiaria, aún en ausencia de endeudamiento público externo.

Con posterioridad a la crisis rusa, los flujos de capital se redujeron, retomando un sendero creciente a partir de 2003. Como se observa en el cuadro N°1, en 2005 los flujos de capital privado superaron significativamente los niveles pre-crisis de 1998, en un marco de bajas tasas de interés internacionales y un sector externo superavitario favorable en la mayoría de los países en desarrollo. La distribución regional (cuadro N°2) marca que los flujos financieros se dirigieron a todas las regiones emergentes, con fuerte crecimiento desde 2002 no sólo en América Latina –donde ese año tocaron un mínimo–, sino en Asia y Europa Central y Oriental.

CUADRO N°1. Flujos de capital neto a países en desarrollo en miles de millones de dólares estadounidenses.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déficit de cuenta corriente	-84,5	-89,4	-4,0	47,1	18,8	69,8	122,3	153,1	248,4
como % del PBI	-1,5	-1,6	-0,1	0,8	0,3	1,2	1,8	2,9	2,6
Flujos financieros	306,5	233,5	212,2	181,9	181,9	176,7	261,2	367,8	418,9
Flujos de acciones netos	199,3	179,3	195,9	182,9	183,3	166,1	186,8	248,8	298,9
IED neta	168,7	172,4	183,3	168,8	176,9	160,3	161,6	211,5	237,5
Flujos de portfolio netos	30,6	6,9	12,6	14,1	6,4	5,8	25,2	37,3	61,4
Flujos de deuda netos	107,2	54,2	16,3	-1	-1,4	10,6	74,4	119	120
Acreedores oficiales	13,1	34,3	13,9	-5,7	27,4	5,2	-10,8	-28,8	-71,7
Banco Mundial	9,2	8,7	8,8	7,9	7,5	-0,2	-12,3	1,3	0,7
FMI	3,4	14,1	-2,2	-10,7	19,5	14	-0,9	-14,7	-41,4
Otros	0,5	11,5	7,3	-2,9	0,4	-8,6	2,4	-15,4	-31
Acreedores privados	94,1	19,9	2,4	4,7	-28,8	5,4	85,2	147,8	191,7
Flujos netos med. y largo plazo	85,0	85,7	22	11,5	-6,1	1,2	30,3	77,8	122,4
Bonos	38,4	40,6	30,6	20,5	11	10,8	26,4	43	61,7
Bancos	44	50,3	-7,1	-5,2	-10,8	-2,8	9,8	39,4	67,4
Otros	2,7	-5,2	-1,5	-3,8	-6,3	-6,8	-5,9	-4,6	-6,7
Flujos netos de corto plazo	9,2	-65,8	-19,6	-6,8	-22,7	4,2	54,9	70	69,3
Errores y omisiones	169,6	127,7	175	183,6	119,0	74,6	91,9	116,1	274,3
Variación de reservas	52,4	16,4	33,2	45,5	81,7	171,9	291,6	404,8	393

Fuente: Banco Mundial, Global Development Finance, 2005.

CUADRO N°2. Flujos de capital neto a países en desarrollo en miles de millones de dólares estadounidenses.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Este de Asia-Pacífico	6,5	28,8	28,0	39,2	58,9	81,5	125,4	137,7
Europa y Asia Central	66,7	50,9	51,5	33,1	59,7	101,1	160,2	191,7
América Latina	98,9	95,8	85,2	59,5	28,2	49,9	59,3	94,4
Medio Oriente y Norte de África	8,1	2,6	3,3	4,8	8,3	7,8	8,3	14,6
Asia del Sud	5,3	3,5	9,7	5,8	10,1	15,8	22,7	23,6
África Sub Sahariana	13,7	16,7	9,9	12,1	6,3	15,8	20,7	28,4

Fuente: Banco Mundial, *ibid*, GDS, 2006.

1.3. Efecto del ingreso de capitales y crisis

Luego de haber analizado que los factores de “*push*” son una fuente primordial para determinar el ingreso de capitales, y que no existe una diferenciación razonable de los países emergentes en los momentos tanto de auge de la liquidez internacional como también a veces en los de crisis, vale la pena señalar las razones y los efectos de determinados shocks exógenos que generan crisis financieras en los países receptores

1.3.1. Cambios abruptos en la política monetaria de los países centrales

Estos cambios, que en general reflejan los ciclos de crédito que acompañan a los vaivenes económicos, se manifiestan a través de las tasas de interés y la disponibilidad de créditos. En estos casos la crisis deviene, tanto por el aumento del peso de los servicios financieros como por el racionamiento de créditos, que afectan el balance de pagos y el sistema financiero de los países que entran en crisis. Por ejemplo, mencionamos en la sección anterior la suba de las tasas de interés a principios de los años ‘80, debido a la adopción de una política monetaria fuertemente restrictiva para combatir las presiones inflacionarias, particularmente en Estados Unidos, Gran Bretaña y luego en el resto de Europa Occidental, que fue un detonante claro de la crisis de la deuda de 1982. Otro ejemplo más reciente fue la duplicación del nivel de las tasas de interés en Estados Unidos en 1994, preludio de la crisis mexicana de fines de ese año, la crisis del “tequila”, que afectó particularmente a la Argentina en 1995.

También movimientos significativos en los tipos de cambio de los países centrales son una fuente de crisis, tal como ocurrió con la fuerte depreciación del yen a partir de 1995, que fue uno de los factores que provocaron la crisis que azotó a ciertos países de Asia, un par de años después. En estos casos, la crisis se produce tanto por la reducción abrupta de la disponibilidad de créditos, como por el peso de los intereses de la deuda antes contraída.

1.3.2. Transmisión por “contagio”

Ante una crisis que se produce en un país determinado, los países vecinos, o aquellos relacionados por factores económicos o financieros, o incluso por presentar algunas características comunes, son percibidos como más riesgosos por los mercados internacionales de capital. Ocurre también que varios países integran fondos comunes de inversión de la misma clase, por ejemplo fondos de países emergentes. Una retracción o retiro de los inversores induce en estos casos una liquidación de activos de otros países que están en el mismo fondo, provocando así una caída en los precios, una suba en las tasas de interés y una mayor prima de riesgo en diversos países emergentes. Este fenómeno puede producirse también por devaluaciones de

países vecinos. Fue común en el caso de la crisis asiática, y lo vamos a considerar detalladamente más adelante. Un fenómeno similar se registró recientemente con los efectos de la devaluación de Brasil sobre la economía argentina, no sólo por la vecindad, sino también por sus fuertes lazos de intercambio.

1.3.3. Fallas en los mercados de capitales

En general, la literatura económica y financiera caracteriza a los mercados de capitales con cualidades de eficiencia en lo que comúnmente se denomina “mercado de competencia perfecta”, donde se supone que la información disponible es perfecta y pública, los inversores son muy numerosos e independientes, y ninguno de ellos puede influenciar más que otros en los precios de mercado. Además, postula que los operadores son “racionales” y su objetivo común es maximizar los beneficios de largo plazo.

Del análisis de las distintas crisis financieras, y en particular las diversas ocurridas en la década del ‘90, se observa que el mercado “real” tiene un comportamiento muy diferente al ideal que surge de la teoría.

Existen múltiples problemas de información, a pesar de que el desarrollo tecnológico haya facilitado su acceso y diseminación. La información relevante suele ser costosa y, por tanto, de acceso asimétrico entre los distintos inversores. La asimetría de la información, como vimos en Stiglitz y otros ya a comienzos de los años ‘80, suele ser un factor de gran peso en la distribución o racionamiento del crédito.

La existencia de grandes inversores, que en general influyen con su comportamiento sobre los precios –particularmente en mercados relativamente pequeños como el de los países en desarrollo– genera un típico comportamiento llamado de “manada” o “rebaño”, donde los más grandes y prestigiosos influyen sobre el resto.

Asimismo, la conducta de los inversores generalmente privilegia el corto plazo, por razones de información u horizonte de planeamiento, y puede actuar de manera tal que la teoría consideraría “irracional”, valorando subjetivamente con distinto criterio indicadores similares en distintos momentos de tiempo. Esto se presenta tanto en oleadas de euforia, en las que se minimizan los riesgos a la búsqueda de retornos extraordinarios, como en oleadas de pánico, en las que se exageran los factores negativos. Esas oleadas se combinan con profecías, generando círculos viciosos que se “autocumplen”.

Veamos cómo los factores internos inciden en las crisis. En general estos factores están vinculados, sobre todo en los países más afectados por las crisis recientes, con la adopción rápida e imprudente de la liberalización comercial y financiera, recomendada por otra parte por los organismos internacionales y las doctrinas económicas de mayor peso mediático.

1.3.4. Deficiencias en políticas macroeconómicas (fiscales, monetarias y externas)

La imprudencia en las políticas públicas suele ser un factor que en el mediano plazo despierta una crisis. La disponibilidad de capitales internacionales abundantes en oleadas de euforia o alta liquidez ha tendido a ser la fuente de esas deficiencias en el plano fiscal, monetario y de pagos externos. Estas deficiencias –o imprudencias– se ponen de manifiesto en forma de crisis en los períodos de restricciones de la liquidez internacional.

La responsabilidad histórica por estos procesos es compartida tanto por los gobiernos y empresarios de los países receptores, como por los acreedores –que también valoraban más sus comisiones presentes que los riesgos (y comisiones) futuros– y por los propios organismos internacionales que alabaron las bondades del reciclaje internacional de capitales, sobre todo en la época de exceso de liquidez por abundancia de petrodólares. Unos y otros se comportaron de manera similar en el proceso que llevó a la crisis de la deuda de los ‘80 y en la primera parte de los años ‘90. Como si el nuevo “maná” fuera un regalo de Dios que iba a estar disponible siempre, y no préstamos a interés o inversiones a plazo y en búsqueda –temporal– de retornos.

1.3.5. Debilidad del sistema financiero y del mercado de capitales

Otro factor fundamental en varios episodios críticos fue la debilidad del sistema financiero y del mercado de capitales. Los sistemas financieros nacionales de muchos países receptores no estaban preparados para intermediar eficientemente grandes flujos de capital. Por otra parte, los organismos públicos encargados de la supervisión financiera no tenían ni una legislación ni regulaciones prudenciales eficientes, y tampoco cantidad y calidad de recursos para efectuar una adecuada supervisión del mercado local de crédito y de capital.

1.3.6. Imprudencia en el manejo de la deuda pública y privada

En muchos casos, cuando los países tuvieron problemas por mayores dificultades de acceso al crédito y mayores costos, optaron por reducir el plazo de las colocaciones, convertir la deuda en monedas fuertes, y/o colocar deuda a tasa variable. Como veremos, en los casos de México en 1994, Brasil en 1998 y Argentina en 2001, entre otros, dicha situación generó una concentración de vencimientos, mayor costo fiscal, percepción de un mayor riesgo de renovación de la deuda, pérdida de reservas, es decir, todo aquello que antecede a la devaluación de la moneda y al incumplimiento o *default* de los compromisos, con pésimas consecuencias financieras y económicas. La propia dinámica de apertura comercial conduce a

la apertura financiera, lo cual incrementa el endeudamiento y el costo del mismo endeudamiento (Aizenman, 2004)

En general, las crisis responden a algunos de estos factores externos e internos, y son la consecuencia de fuertes procesos de ingresos de capital de cartera (inversiones financieras), incorrectamente asignados en los países receptores para mejorar su capacidad productiva y de repago de los capitales recibidos. Por lo demás, no es raro que estos ingresos de capital correspondan a inversiones especulativas que buscan aprovechar el diferencial entre las mayores tasas de interés locales respecto de las tasas internacionales. Pero esta misma abundancia de capital externo lleva a una apreciación de la moneda local, eleva la disponibilidad de crédito y genera un mayor crecimiento ligado a mayores importaciones de bienes de consumo e inversión, más que al crecimiento de las exportaciones, debido al abaratamiento relativo de los productos importados. Pero en algún momento la acumulación de déficits y el nivel de endeudamiento generan, a su vez, una salida de capitales que se va acelerando y desemboca en un “desbarranque” de la moneda, el crédito y la actividad económica en general. ¿Sucederá esto en varias economías centro europeas y de Oriente Medio, e incluso algunos países “desarrollados”?

1.4. Estrategias de política para minimizar los efectos indeseados del ingreso de capitales

Ante el ingreso de capitales, los países pueden optar por tres estrategias:

- a) No intervenir, lo que provoca una caída en la tasa de interés, un aumento de la demanda global y un incremento de los precios de los bienes no sujetos a la competencia internacional (no transables) que se encarecen respecto a los transables, generando una revaluación cambiaria. Un ejemplo extremo es la Argentina en los años ‘90.
- b) Intervenir en el mercado, para evitar la apreciación cambiaria mediante la compra de las divisas ingresadas.
- c) No permitir los efectos reales del ingreso de capitales mediante la esterilización de dichos flujos, e incluso establecer restricciones de precio o cantidad a los flujos financieros de corto plazo como ha efectuado Chile en los años ‘90, diversos países de Asia y Argentina desde 2003.

Cabe señalar que los efectos del ingreso de capitales sobre la balanza comercial se reforzaron en América Latina por las políticas generalizadas de levantamiento a las restricciones comerciales parancelarias y una reducción generalizada de los aranceles, especialmente por el aumento en las preferencias comerciales con los países vecinos por los acuerdos de integración tendientes a la constitución de zonas de libre comercio y uniones aduaneras.

En el caso de la Argentina, ante la existencia de un tipo de cambio fijo y la convertibilidad del peso, la absorción de los fondos ingresados, mediante la entrega de moneda nacional a la paridad de conversión, provocó un aumento en el nivel de la monetización, una caída en las tasas de interés, aumento en el crédito interno y un aumento del producto a partir del incremento en el consumo y en menor medida en la inversión. Asimismo, se produjo un cambio en los precios relativos en favor de los bienes no comercializables, que incrementó el déficit comercial, financiado con endeudamiento, lo que provocó una dinámica explosiva de apreciación real.

Otros países como Chile, Colombia, y los de Asia Oriental decidieron minimizar, en mayor o en menor medida, los efectos reales provocados por el ingreso de capitales, mediante distintos mecanismos tendientes a desincentivar el ingreso de capitales especulativos de corto plazo. En el caso chileno la introducción de controles de capital demostró amplia efectividad para desincentivar los flujos de corto plazo, limitando la apreciación real del tipo de cambio y promoviendo inversión de mediano y largo plazo (Le Fort y Sanhueza, 1997)

La experiencia de las crisis recientes, y la volatilidad recurrente de los movimientos de capital, es clara en el sentido de la conveniencia de tener prudencia mediante la instrumentación de políticas anticíclicas y controles selectivos a los movimientos de capital.

Con este último diagnóstico resulta racional tomar medidas de prevención. No obstante, cabe señalar que las políticas de esterilización de los flujos de capital tienen costos que se deben sopesar con los beneficios, siendo más costosas proporcionalmente en función del lapso de duración y la intensidad del fenómeno.

Una política óptima de esterilización implica el uso de un “mix” de dichas medidas (controles, emisión de bonos, ahorro fiscal, manejo de la política monetaria) que sean consistentes entre sí, a efectos de minimizar los costos de dichas políticas en un contexto de creciente globalización y sofisticación de los inversores. De manera especial, se debe incentivar el crecimiento del ahorro interno que pueda financiar la inversión en épocas de mayor restricción externa.

Es oportuno recordar que el Art. 6 del Acuerdo Constitutivo del FMI contempla la posibilidad de mantener restricciones a los movimientos de capital, como forma de reducir los riesgos de la recurrente volatilidad financiera que había registrado la historia de las crisis internacionales. Amparados por este artículo, en la inmediata posguerra, un número de países desarrollados liberalizaron rápidamente su comercio internacional, pero mantuvieron restricciones tanto al ingreso como al egreso de capital financiero. Estas restricciones se fueron aliviando junto con el desarrollo de mercados de capital locales, y también de una adecuada regulación y supervisión financiera.

En cambio, muchos países subdesarrollados –entre ellos la Argentina–, en condiciones totalmente diferentes, abrieron su cuenta de capital a mediados de los años ‘70, lo cual trajo una oleada de endeudamiento, retraso cambiario, y mayores

déficits fiscales y comerciales, desembocando como se sabe en crisis financieras y de pagos externos, de cruentas consecuencias económicas y sociales.

Tras la crítica década de los '80, a lo largo del decenio siguiente algunos países, invadidos por el neoliberalismo y estimulados por el FMI y los “sentimientos (¿!) de los mercados”, adoptaron una rápida apertura a los movimientos de capitales externos. Esto tuvo un papel decisivo en la crisis de México en 1994, la de varios países de Oriente en 1997, así como en la de Rusia, Brasil, Argentina y Turquía en los años siguientes. Otros países, como China, Chile y Taiwán, mantuvieron restricciones a los movimientos de capital, con resultados muy superiores en términos de crecimiento y estabilidad macroeconómica (Ffrench Davies y Ocampo, 2001). Incluso un estudio de Prasad, Rogoff y otros (2004), aún revistando este último como Director de Investigaciones Económicas del FMI concluye que no existe evidencia estadística significativa entre liberalización financiera y crecimiento, una interesante parábola previa a su partida del FMI luego de que la crisis asiática demorara la pretendida obligatoriedad de apertura de la cuenta capital a nivel global impulsada por el FMI, que la crisis asiática demoró, ¿para siempre?

2. Alternativas de políticas nacionales para la periferia latinoamericana

La experiencia de por lo menos las dos últimas décadas, y la situación y perspectivas de la globalización financiera muestran efectos muy considerables y variados sobre la periferia. En primer término, como vimos, un gran aumento del volumen de los flujos. Segundo, discontinuidad en los movimientos de capitales entre el centro y la periferia: hay etapas de influjo masivo que se suceden en general en forma abrupta con otras de estancamiento o reflujo. Es asimismo importante la naturaleza de los flujos: bancarios o no bancarios, de inversión directa o de cartera; en fin, de financiamiento que podríamos dividir entre “positivo” (que nutre inversiones reales y aumenta la competitividad internacional) y “especulativo”.

Uno de los mayores peligros de la volatilidad de los flujos financieros externos es su impacto sobre la oferta y la demanda de dinero, y sobre el sector financiero y el crédito interno de los países periféricos. Las variaciones súbitas de los flujos afectan a veces de manera crítica la disponibilidad y costo del crédito y la fortaleza o debilidad del sistema financiero. Así lo prueban las crisis bancarias asociadas a las crisis externas de mercados emergentes en la última década.

Quizás estos años, en que se han conjugado situaciones distintivas respecto a los años '90 –como es un escenario internacional favorable en términos de crecimiento global, términos de intercambio favorables (cuadro N°3) que han permitido revertir temporalmente los déficit de cuenta corriente a partir de 2003 y reducir la carga de la deuda–, constituyen una oportunidad para discutir políticas que permitan asegurar un escenario de solvencia intertemporal que aleje el fantasma de la brecha externa si se revirtieran las condiciones favorables de los últimos años.

En el caso argentino, la severa crisis de 2001 marcó las profundas consecuencias de una elevada exposición a los flujos de capital en el marco de serias inconsistencias macroeconómicas. Vale la pena examinar el caso argentino como paradigma de las pésimas estrategias pre 2001, y las alternativas que se abren al conjunto de los países de la región como forma de administrar sus políticas de sector externo, que debe enfrentarse con políticas macroeconómicas y políticas estructurales adecuadas, imaginativas y realistas a la vez.

CUADRO N°3. Indicadores externos de América Latina

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Saldo cuenta corriente / PBI %	-2,1	-3,3	-4,5	-3,1	-2,4	-2,7	-0,8	0,5	0,9	1,3
Ind. Términos de intercambio (1)	92,8	95,0	91,5	94,6	100,0	96,3	96,6	98,7	103,9	108,9
Ind. Tipo de Cambio real (2)	105,2	99,8	98,6	100,0	100,0	99,1	106,8	112,2	113,2	111,4
Intereses / Exportaciones	16,0	15,5	16,8	16,2	14,2	14,7	12,9	11,8	9,9	6,0
Deuda Externa / Exportaciones	216	205	224	217	176	185	181	172	141	118
Item de memorandum										
Crecimiento del PBI real %	3,8	5,5	2,6	0,4	3,9	0,3	-0,8	2	5,9	4,3

(1) base 100 año 2000.

(2) base 100 año 2000. La moneda se deprecia si sube el índice.

3. Propuestas para una adecuada inserción internacional y políticas macro externas consistentes: la experiencia argentina

En la década de los '90, el fuerte crecimiento de la deuda pública interna y externa en Argentina –provocada por la aplicación “a rajatablas” del modelo neoliberal– fue inversamente proporcional a la capacidad de pagos externos –asociados a una apertura indiscriminada con gran atraso cambiario y convertibilidad– y al equilibrio fiscal nunca logrado, a pesar de la reducción cada vez más recesiva del gasto público. Ello llevó a la destrucción de gran parte de la industria nacional a niveles desmesurados de desempleo y pobreza, a la creciente limitación de la capacidad financiera del Estado, a sucesivas crisis y ataques especulativos, a una gran depresión, al derrumbe financiero externo e interno, y al colapso de instituciones fundamentales de la sociedad argentina.

El abuso de la ingeniería financiera y del apoyo de los organismos financieros internacionales sólo pudo postergar –agravándolos– los nocivos efectos reales de

las políticas neoliberales que privilegiaban el pago del servicio de la deuda a toda consideración racional y social. El Estado y la Nación fueron llevados a una virtual quiebra, que desembocó en el “default” o moratoria parcial de la deuda pública.

En los años ‘90, la convertibilidad implicó, además de la fijación del tipo de cambio nominal con creciente apreciación real, la renuncia al empleo de la política monetaria como herramienta de regulación del ciclo económico, y se profundizó la extranjerización y dolarización del sistema financiero y del ahorro. Esta situación generó inconsistencias de moneda, plazo, etcétera, entre activos y pasivos, factor que aceleró la crisis cambiaria y financiera de 2001.

Después del cruento período de caos generado por la implosión del modelo en diciembre de 2001, la economía nacional se fue recuperando gradualmente. La eliminación del abismal atraso cambiario después de una década de convertibilidad con subvaluación de la moneda nacional, el control temporal de cambios, la moratoria de la deuda con acreedores privados externos, así como una firmeza mayor en las negociaciones con los organismos financieros internacionales –aunque sin dejar de cumplir los pagos de créditos vigentes– entre otros factores, posibilitaron después de un tiempo una significativa recuperación del ritmo de actividad económica, con estabilidad de precios y con solvencia fiscal y externa.

En ese marco la cancelación total de la deuda con el FMI y la exitosa renegociación con los acreedores privados, obteniendo una quita del 75% en términos de valor presente, coronaron una estrategia que permitió ampliar los grados de libertad para tener el comando de políticas autónomas y reducir la carga de la deuda en el mediano y largo plazo.

De todos modos, persistía, y persiste, una situación social estructuralmente grave, cuya atención urgente requiere, como uno de los pilares de un indispensable programa de transformación productiva y distributiva, de una estrategia definida para una nueva inserción internacional financiera de la Nación.

Así, a mediados de 2006, en un escenario de vigorosa recuperación económica, la Argentina sigue enfrentando múltiples y complejos desafíos para entrar en un programa sostenido de crecimiento con equidad. Entre ellos, la necesidad de profundizar un cambio sustancial en su inserción financiera internacional, en un mundo de intercambios dominados por la globalización financiera.

En esta sección formularé propuestas vinculadas con las negociaciones necesarias para instituir esa nueva inserción internacional financiera de la Argentina. En tal sentido se incluyen propuestas en lo que hace a las relaciones con los organismos financieros multilaterales y otros acreedores, endeudamiento del sector privado, controles selectivos de capital, promoción del ahorro interno y necesidad de desarrollo de un mercado de capitales. Las mismas tienen por objetivo minimizar las brechas externa, fiscal y social que afectaron a la Argentina en las últimas décadas, transformar la deforme estructura productiva y distributiva heredada, y contribuir, en suma, a crear las condiciones necesarias para la adopción e implementación de un programa nacional de crecimiento con equidad.

Se formalizarán recomendaciones tendientes a asegurar una política cambiaria que, siguiendo la evolución de la inflación, permitan empalmar la presente recuperación con el objetivo primordial de avanzar en la senda de un proceso de desarrollo con equidad. Las mismas, si bien de aplicación para Argentina, implican enseñanzas que pueden ser útiles para otros países de la región, deberán respetar las distintas realidades políticas, económicas y sociales de la misma a efectos de evitar caer en la trampa del espejo del “pensamiento único”.

3.1. Necesidad de estimular el ahorro interno

Para hacer efectiva una estrategia de crecimiento con equidad es indispensable alcanzar y mantener tasas de inversión mucho más elevadas de las que caracterizan la economía argentina de los últimos lustros. En un escenario de corto y mediano plazo, de escaso o incluso negativo ahorro externo neto, esas tasas de inversión sólo podrán alcanzarse y mantenerse a su vez con tasas de ahorro interno –privado y público– mucho más elevadas. Esa masa de ahorros requerirá también de eficientes mecanismos y canales de absorción y distribución que la orienten, en el caso de los ahorros privados, preferentemente hacia la inversión reproductiva, y en de los ahorros públicos hacia la infraestructura física y social.

La tasa de ahorro interno de la Argentina en relación con el PBI tuvo un marcado descenso desde la crisis de la deuda de los ‘80, a niveles históricamente bajos. Tales niveles se mantuvieron en los ‘90 por políticas que compensaban ese bajo ahorro interno con captación de ahorro externo –vía apertura financiera con endeudamiento, privatizaciones, tipo de cambio sobrevaluado con altas tasas reales de interés, etc.¹–; políticas que, como se sabe, no sólo fueron llevando a niveles insostenibles los pasivos externos de la Nación, sino que generaron expectativas y ofrecieron incentivos perversos al ahorro interno.

Así, la tasa de ahorro interno no aumentó en los años de alto crecimiento del PBI de los ‘90, y al comenzar la declinación de la actividad económica bajó aún más su nivel. Debe destacarse, sin embargo, que en el último trienio se invierten las proporciones: crecen significativamente los ahorros internos –públicos y privados–, al tiempo que el ahorro externo muestra signos negativos (desahorro externo). Actualmente el ahorro alcanza a casi el 26% del PBI.

Históricamente la insuficiencia del ahorro interno se agravó por los sucesivos ajustes económicos que, sin lograr reducir los déficits públicos y manteniendo un tipo de cambio altamente sobrevaluado en condiciones de plena convertibilidad,

1 Los textos enseñan que la tasa de interés altera la intertemporalidad del consumo presente y el consumo futuro (ahorro). Según estudios del FMI (“El Ahorro en una economía mundial en crecimiento”, en *Perspectivas de la Economía Mundial*, mayo de 1995), cerca de 100 estudios para un conjunto de países muestran que no existe sustento en la correlación entre tasas reales positivas y mayor ahorro.

generaron expectativas y condiciones propicias para el atesoramiento en moneda extranjera (fuga de capitales). De todos modos y aun reconociendo la importante suba de la tasa de ahorro generada por una estrategia de crecimiento y una política fiscal y externa coherentes con tal estrategia, persisten fallas o debilidades de los canales de captación y distribución. En otras palabras, el sistema financiero es ineficiente en su papel de captación de ahorros privados para financiar la inversión, y el mercado de capitales adolece de insuficiente desarrollo y falta de transparencia.

Estas debilidades revelan la falta de estímulos regulatorios, problemas de supervisión, naturaleza del sistema financiero, fallas a nivel de intermediarios, y en general, imperfecciones o fallas de información y asignación que derivan en mercados muy incompletos. Se establece así un círculo vicioso que tiende a concentrar el sistema financiero en crédito al consumo y acceso privilegiado a los mercados financieros y de capitales sólo para el Estado Nacional, para el circulante de las grandes empresas, y para financiar el consumo de ciertos sectores, en desmedro de la inversión y de las pequeñas y medianas empresas.

Las políticas y medidas concretas para estimular el ahorro interno es un tema que, a pesar de su importancia y complementariedad con la recuperación de la solvencia externa, excede largamente el marco y alcances de este trabajo. Sin embargo, no debe dejar de insistirse en la necesidad de adecuar el sistema financiero y el mercado de capitales a fin de que generen –dentro de un marco regulatorio y de supervisión adecuados– mecanismos de oferta, demanda e intermediación que incentiven el ahorro para financiar un aumento de la inversión sobre bases sólidas y estables. En ese sentido, se presentan las siguientes sugerencias, con ánimo de contribuir a la reflexión y a la adopción de políticas consistentes con el necesario estímulo y la canalización adecuada del ahorro interno privado.

Existe la necesidad de prever medidas regulatorias, macroeconómicas y estructurales, para evitar la reaparición de déficits externos que no puedan ser financiados, dado el contexto internacional y el elevado nivel de endeudamiento externo². Es pues indispensable priorizar el ahorro y la inversión nacionales como motores de un proceso de desarrollo endógeno, como ha ocurrido en los casos exitosos de la historia económica contemporánea.

Se deben negociar con las principales empresas transnacionales establecidas en el país normas de desarrollo de proveedores locales y negociaciones tendientes a evitar en el mediano plazo –subsana la actual coyuntura de presiones a la apreciación del tipo de cambio– un nuevo estrangulamiento externo de la economía nacional. Tales negociaciones tenderían a evitar balance de divisas desfavorables en términos de operaciones de comercio exterior, remisión de utilidades y dividendos e intereses. Con el mismo propósito, las políticas productivas, comerciales y

2 Debe tomarse en cuenta el tradicional comportamiento de “pare y siga” condicionado por las cuentas externas en la historia económica argentina previa a la “convertibilidad”.

tributarias deberán promover la inversión y reinversión de utilidades, y desestimular el endeudamiento externo de las empresas, salvo para actividades que directa o indirectamente generen o ahorren divisas.

Por otra parte, se deberá, según el caso, denunciar o renegociar en mejores términos los tratados de protección de inversiones, a efectos de que no privilegien indebidamente a los inversores extranjeros ni limiten la soberanía de los Estados nacionales de fijar normas prudenciales para la solvencia macroeconómica del país como los controles prudenciales de capitales.

Resulta fundamental también mantener estrictos límites a la inversión en activos del exterior y en divisas, promoviendo los mercados, bancos e intermediarios e inversores institucionales locales. En tal sentido deben mantenerse restricciones prudenciales, resistiendo las presiones liberalizadoras en los Grupos de Negociación de Servicios e Inversores en el marco del ALCA y la Unión Europea, que pueden ser contraproducentes para el desarrollo del sistema financiero local y de un mercado de capitales nacional, pues contribuirían a promover una extranjerización cuyas nefastas consecuencias son historia reciente de la Argentina.

3.2. Regulaciones a la cuenta de capital

En Argentina, la liberalización financiera de principios de los años '90 provocó, en el marco de la convertibilidad, un masivo ingreso de capital especulativo, y una mayor apreciación real del tipo de cambio, lo cual no sólo contribuyó al déficit comercial, sino que también generó un fuerte endeudamiento externo del sector privado. Cuando el déficit de cuenta corriente ya no fue financiable por la dinámica del círculo vicioso de apertura-desindustrialización-pérdida de recaudación-sobrevaluación cambiaria-endeudamiento, el sobreajuste económico aplicado en la agonía del modelo no pudo frenar un fenómeno de sostenida fuga de capitales, agudizada en 2001 al punto de quiebre sistémico.

Se deben mantener políticas prudenciales y pragmáticas que tiendan a minimizar la cíclica volatilidad financiera externa (aluvión de capitales en el auge y fuga de divisas en la declinación).

El mercado financiero argentino aún no tiene la profundidad y transparencia indispensables para absorber estos flujos sin provocar serias distorsiones transmisibles a la economía real, por la vía de la misma volatilidad de los flujos, la apreciación del peso y los elevados diferenciales de las tasas de interés con respecto a los centros financieros internacionales.

Para ello se deben reforzar las medidas preventivas empleadas –tales como la introducción de plazos mínimos de permanencia y el encaje no remunerados del 30% implementados en 2005– que hagan más costosos y riesgosos los ingresos de flujos de capital de corto plazo y las “bicicletas financieras” que compliquen el manejo de la política monetaria y cambiaria, induciendo prociclicidad, burbujas

de activos y volatilidad. En tal sentido, es clave evitar o al menos acotar el empleo del mercado de capitales para burlar las restricciones prudenciales.

El control de capitales implica mantener un nivel de encaje no remunerado que permita neutralizar el diferencial de tasas de interés interno y externo corregido por la variación esperada del tipo de cambio. Este encaje, combinado con un plazo mínimo de permanencia, debe armonizarse con estrictos controles sobre el sistema financiero y los agentes bursátiles para evitar arbitrajes de ingresos de capitales “golondrina” cubiertos con ventas en el exterior.

Se deberá, además, controlar y limitar el ingreso de capitales financieros disfrazados de financiamiento comercial.

Si bien la coyuntura de fuerte ingreso de capital en 2005 implicó estimular el acceso al mercado de cambios para evitar una apreciación exagerada del tipo de cambio con menores plazos de pago de importaciones, mayores plazos de cobros de exportaciones y mayores facilidades para la salida de capitales para evitar la apreciación cambiaria, superada esta coyuntura se requerirá limitar las posiciones generales de cambio de las entidades financieras y reintroducir controles prudenciales a la salida de capitales.

Aunque los controles sean imperfectos, o por esa misma razón, se requiere extremar los esfuerzos para monitorear y limitar efectivamente las operaciones externas de bancos, agentes de bolsa y otros intermediarios financieros, entre aquéllos que procuran burlar las restricciones al ingreso de capitales especulativos del exterior con medios tales como calzar operaciones de compras de activos en el país con ventas de activos en divisas en el exterior.

La actual coyuntura, en que se procura equilibrar el mercado externo estimulando la demanda de divisas, no debe hacer perder de vista la necesidad de reintroducir—superada la actual coyuntura del mercado cambiario—medidas prudenciales que limiten las posiciones de cambios de las entidades financieras y la salida de capital de residentes y no residentes por operaciones financieras. Es indispensable tomar oportunamente las medidas necesarias para evitar la volatilidad financiera que se viene produciendo en los recurrentes ciclos argentinos de endeudamiento y fuga de capitales, lo cual no sólo depende de políticas económicas consistentes, sino también de normas que limiten la capacidad desestabilizadora de movimientos de capitales de corto plazo. Para la efectividad de esas medidas es prioritario mantener y perfeccionar el registro de operaciones cambiarias en el Banco Central, incluyendo las atribuidas a inversiones extranjeras, pues la falta de control informativo reduce la transparencia del sistema y facilita los fraudes.

Se deberá incorporar a los Estatutos del Banco Central la obligación de efectuar una proyección plurianual de balance de pagos, informando periódicamente al Congreso Nacional sobre el comportamiento del sector externo.

La crisis que implosionó en Argentina en 2001 impuso la necesidad de un nuevo régimen cambiario, con controles selectivos de capital. Con la progresiva normalización del país se fueron eliminando algunas restricciones cambiarias. Es destacable

que la introducción en su momento de controles selectivos y el mantenimiento de una paridad cambiaria realista han sido pilares de la estabilidad macroeconómica y el vigoroso proceso de reactivación de estos últimos tiempos. No obstante, preocupa que los pagos al exterior por rentas financieras han crecido notablemente en 2004, alcanzando los niveles de precrisis. Esta situación, junto al aumento del volumen y valor de las importaciones vinculadas en general a la recuperación del crecimiento, ha generado una significativa tendencia a la declinación del superávit de la cuenta corriente, a pesar del notable aumento de las exportaciones.

3.3. *Un tipo de cambio estimulador*

La política cambiaria es de fundamental importancia para el desarrollo del país. Más aún, en un país que ha salido de una severa crisis con un aparato productivo profundamente afectado.

La política cambiaria en el actual contexto no puede ser de tipo de cambio fijo, pero tampoco absolutamente flotante, tiene que combinar las ventajas de la estabilidad pero sin rigideces; tampoco ser fuente de volatilidad ni de distorsión temporaria de precios relativos.

Si el tipo de cambio adoptado es lo suficientemente competitivo, funciona como el mejor subsidio para promover la inversión en productos tanto tradicionales como no tradicionales, con el fin de venderlos en el mercado mundial. En este contexto, las exportaciones se diversifican —escapando de los inestables precios de las *commodities*— y crecen, generando un mayor producto y aumentando los niveles de empleo. Sin embargo, un tipo de cambio competitivo es una condición necesaria pero no suficiente para obtener el crecimiento.

La competitividad sistémica incluye cuestiones que van desde acceso al crédito, políticas sectoriales y un entorno macro que implique un mercado interno, que sea una plataforma para poder producir en escala y calidad adecuadas.

La administración de un tipo de cambio competitivo debería estar acompañada de una política activa de estímulo al desarrollo industrial, a la creación de mercados y al desarrollo de tramas productivas entre las grandes empresas y las PyMEs. Lo anterior debería complementarse con políticas que busquen superar los factores limitantes sistémicos, como son la falta de créditos a las PyMEs, la promoción de exportaciones tradicionales y no tradicionales, el acceso a mercados, la inversión de recursos en investigación y desarrollo (I&D) de productos no tradicionales, y la escala de las explotaciones.

Más allá del aprovechamiento de las oportunidades que se presenten en materia de precios internacionales de *commodities* y otros productos que tradicionalmente se exportan, que ciertamente son importantes pero no suficientes, la Argentina debería aprovechar esta oportunidad histórica que brinda la actual coyuntura para cambiar su patrón de especialización productiva e intentar revertir la crónica tendencia hacia la “primarización” de la economía. En este sentido, es esencial superar la falsa antinomia

entre campo e industria y generar eslabonamientos entre el agro, la industria y los servicios que sirvan como estrategias de desarrollo inclusivas y sustentables.

3.4. Objetivos múltiples para el Banco Central

La independencia de los Bancos Centrales y/o la adopción del “*inflation targeting*” como objetivo exclusivo, independientemente de un tipo de cambio, que estimule la producción y alivie la brecha externa, lo que provoca altas tasas de interés, apreciación cambiaria e ingreso de capitales financieros, es una apuesta riesgosa ante las experiencias de la crisis

En el caso argentino debería incorporarse en la carta orgánica del Banco Central un agregado al artículo 3º, complementando al actual objetivo primordial de la política monetaria de preservar el valor de la moneda, con un nuevo “tradicional” objetivo de propender al crecimiento económico y la inclusión social. De esta forma el accionar del Banco Central sería más afín conforme a derecho, con la política de mantener un tipo de cambio alto, y podría así equilibrar el nivel de la inflación con las necesidades de crecimiento de la economía y una mayor equidad.

3.5. Consolidación de las monedas nacionales como reserva de valor

Es primordial contar con un sistema financiero en moneda local. Esto implica limitar las operaciones pasivas en divisas exclusivamente para el fondeo de operaciones de comercio exterior. Las operaciones activas de préstamo también deberán estar denominadas en pesos, salvo las operaciones con el exterior. Para el mercado de capitales también deben privilegiarse instrumentos en pesos. En una primera fase, luego de la crisis de la convertibilidad en Argentina es inevitable –dada la experiencia de países que también han sufrido alta inflación– pasar por una fase que incluya un grado de indexación de los préstamos de mediano y largo plazo, luego de lo cual habría que avanzar hacia la completa nominalidad de operaciones pasivas y activas.

3.6. Cómo manejar el trilema: opciones intermedias

Existe un conjunto de tres instrumentos, la política de control de capitales, el tipo de cambio y la tasa de interés de los cuales los dos últimos son, también, objetivos. Como hemos señalado, las políticas monetaria y cambiaria deben permitir mantener el tipo de cambio real evitando alzas en las tasas de interés. El importante superávit coyuntural exige una combinación de monetización y esterilización. En el corto plazo es crucial mantener y reforzar el control de capitales especulativos a efectos de evitar distorsiones de precios, así como también frenar la volatilidad de las tasas de interés y el tipo de cambio.

3.7. Flotación administrada y tipo de cambio alto

Las nefastas experiencias de las “tablitas” cambiarias de los años ‘80, de la convertibilidad en Argentina y de otras diversas experiencias de retraso cambiario, exigen mantener un tipo de cambio real que sea compatible con la competitividad de los sectores productivos y la defensa del mercado interno. La estrecha vinculación entre competitividad, nivel de empleo y de salarios exige mantener como un objetivo estratégico el tipo de cambio real en niveles cercanos a los actuales.

En Argentina, el tipo de cambio real está un 66% más depreciado que el del promedio 1995-1997, y no muy alejado, por ende, del nivel de retraso cambiario de la convertibilidad, lo que exige defender el nivel actual del tipo de cambio real multilateral a partir de compras de divisas, límites al ingreso de capital especulativo y cierto alivio temporal en la restricción a la salida de divisas.

Lo expuesto no implica de ningún modo la existencia de un tipo de cambio fijo con respecto al dólar, sino que se propone una flotación administrada y controlada que permita mantener el tipo de cambio real con una razonable previsibilidad en aras de desestimular la especulación financiera. Si bien es cierto que a corto plazo el tipo de cambio podría mantenerse en una banda implícita más o menos estrecha —en el marco de los objetivos propuestos—, esto no implica un compromiso explícito ni implícito de mantener la paridad en sí, como ocurre en el caso de un tipo de cambio fijo o en un caso aun más extremo como fue la convertibilidad.

3.8. Mantenimiento de un stock razonable de reservas

La recomposición del nivel de reservas en el marco de la política monetaria y cambiaria otorga un reaseguro de confianza para financiar las necesidades comerciales y financieras del país y el suficiente margen de maniobra para mantener un cierto grado de independencia financiera.

La política de acumulación de reservas ayuda a mantener un tipo de cambio competitivo. Además contribuye a mejorar la solvencia financiera. En ausencia de un prestamista internacional de última instancia, ante los problemas derivados de una deficiente arquitectura del sistema financiero internacional, la acumulación de reservas es el mejor seguro prudencial anticrisis ante shocks exógenos.

En el caso argentino, la administración de reservas debe mantenerse bajo normas muy prudenciales debido a la posibilidad de embargos. No obstante, en ese marco debería implementarse un programa activo de cobertura de los riesgos cambiarios, que apunte a una diversificación de monedas para cubrir los riesgos cambiarios de la deuda externa de corto plazo.

3.9. Evitar la dolarización y los descalces de moneda

En el sector financiero se debe limitar el descalce de monedas entre activos y pasivos, mantener un sistema financiero en pesos, y evitar de todas maneras la reaparición del fantasma de la dolarización, que aceleró el colapso financiero.

4. Consideraciones finales

En las últimas décadas, en la fase de una creciente globalización financiera que amplificó la liquidez internacional, se ha verificado un significativo aumento de los flujos de capitales internacionales, particularmente flujos financieros que han superado significativamente las magnitudes de la producción y el comercio global.

Los países latinoamericanos se han visto expuestos a una importante volatilidad en las corrientes de capitales, períodos de fuertes inlfujos, particularmente a fines de los años '70 y en los años '90, hasta la crisis rusa de 1998 y entre 2003 y 2005, y períodos de profunda retracción en los años '80, en el tequila y de 1998 hasta 2001. Desde mayo y hasta el momento –julio de 2006– la turbulencia de los mercados globales ha vuelto a reducir los flujos hacia América Latina.

Las razones fundamentales de dichos movimientos se corresponden con factores que dependen fundamentalmente de los países desarrollados, particularmente las políticas monetarias de los Estados Unidos.

Los países latinoamericanos sufren entonces una gran volatilidad financiera, están expuestos a oleadas de ingresos en las fases de auge, y luego a “*sudden stops*” por razones muchas veces exógenas a la región, como por ejemplo: cambios en las políticas monetarias en los países desarrollados, variaciones en la aversión al riesgo internacional, contagio, etc., y están expuestos a fuertes distorsiones de sus variables, dada la pequeñez de sus mercados, teniendo pocas herramientas de políticas para contrarrestar esos desequilibrios.

La tradicional vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas fue llevada al límite de la crisis estructural por la insensata estrategia neoliberal de apertura financiera y comercial con sobrevaluación cambiaria, endeudamiento externo y extranjerización de los servicios públicos, la producción y el comercio.

En tal sentido, una apertura financiera en el marco de políticas macro inconsistentes, débiles sistemas financieros y pobre regulación, políticas promovidas por los organismos multilaterales y adoptadas en casi toda la región, han generado serias distorsiones, provocando volatilidad cíclica de crecimiento y una profunda desigualdad que se produce tanto en los auges de ingreso de capital, debido al crecimiento de importaciones y pérdidas de empleos, como en las crisis bancarias y cambiarias asociadas con la imposibilidad de seguir financiando desequilibrios, tanto ante shocks internacionales como ante implosiones del modelo por factores endógenos.

Por lo tanto, establecer políticas macro adecuadas que eviten apreciación cambiaria e introduzcan controles selectivos al ingreso de capitales golondrinas, permiten minimizar los riesgos financieros, aumentar la tasa de ahorro nacional y maximizar el crecimiento con mayores niveles de equidad.

La experiencia de las últimas décadas muestra que no sólo se debe seguir una política de endeudamiento público prudencial, sino que, en general, se debe asumir nuevas deudas prioritariamente en el mercado interno, en moneda nacional. Las crisis de Argentina y de varios países emergentes se explican en gran parte por el abuso del endeudamiento externo, en especial de corto plazo y con inversores especulativos. Los países desarrollados y muchos países en vías de desarrollo se inmunizaron de las crisis no solo por políticas macroeconómicas adecuadas y oportunas, sino también por políticas de endeudamiento prudentes, que privilegiaban los préstamos en moneda nacional para evitar el “original sin”, que evitaban convalidar grandes diferencias de tasa de interés y que, mediante licitaciones públicas dotaban de transparencia el manejo de la deuda.

Por otro lado, y en el marco de una necesaria reforma tributaria, debe gravarse la renta de instrumentos financieros que están sujetos a imposiciones en países centrales. De esta forma se terminaría con este verdadero e injustificado subsidio a los países centrales, y no se perjudicaría a los tenedores, salvo que operen desde plazas extraterritoriales (“*off shore*”).

En el caso argentino, un cambio importante en la política económica, relacionada en particular con el mantenimiento de una paridad cambiaria competitiva, la renegociación de la deuda con acreedores privados y la aplicación de retenciones, así como la resistencia a la imposición de condicionamientos por el FMI, han contribuido a la recuperación del nivel de actividad económica después de una depresión histórica, y a equilibrar el marco macroeconómico. No obstante Argentina, como la región, se encuentra aún en un difícil período de transición hacia la superación de los obstáculos estructurales –macroeconómicos, productivos, sociales– creados por el neoliberalismo.

Es indudable que subsisten desafíos estructurales –y por ende de largo plazo–, tanto de transformación productiva como de recomposición social y de una inserción ventajosa en el mundo globalizado. Para ello es indispensable una reconstrucción integral del Estado. Lo anterior fundamenta la necesidad de adoptar e implementar un programa de desarrollo que asegure crecimiento sustentable y sostenible con equidad. En ese marco, evitar estrangulamientos externos mediante políticas públicas apropiadas es una condición necesaria para recuperar la senda del desarrollo como muestra la experiencia de Asia.

La sustentabilidad de ese programa sigue amenazada por la perspectiva de un horizonte –quizás no tan lejano– de un nuevo estrangulamiento externo regional, como lo muestra la volatilidad de los términos de intercambio que puede afectar el actual superávit del balance comercial y la cuenta corriente del balance de pagos. Superar y con el tiempo revertir la vulnerabilidad de la economía a las deficiencias

estructurales de su inserción internacional requiere políticas adecuadas, firmes y sostenidas, tanto de naturaleza financiera como comercial.

La experiencia enseña que no basta confiar en el mercado manteniendo un tipo de cambio alto y estable con equilibrios monetarios y fiscales. También se requiere una estrategia y políticas concretas que promuevan las exportaciones –tradicionales y no tradicionales–, la sustitución selectiva de importaciones y aun el racionamiento de éstas que refleje, no el actual “crecimiento desigual”, sino un desarrollo socialmente equitativo. Desde el punto de vista cambiario mantener un tipo de cambio real competitivo es un desafío primordial para asegurar la recuperación. Es cierto que en el caso argentino sea probablemente inevitable aceptar un mínimo de apreciación real cambiaría en el corto plazo. En tal sentido, las políticas de compras de divisas y acumulación de reservas constituyen un elemento central que permitirá inmunizarse frente a menores superávits externos futuros, ante mayores importaciones de bienes y servicios y/o eventuales choques en términos de intercambio o tasa de interés.

Con respecto al rubro de rentas financieras (intereses, dividendos, regalías) de la cuenta corriente, además de la renegociación con los organismos internacionales para refinanciar parte de los intereses en un período de transición, proponemos acordar con las grandes corporaciones multinacionales una autolimitación (¿controlada?) en las remesas de divisas de distinta naturaleza, también por un período transicional, para preservar la solvencia financiera internacional de América Latina.

Destaquemos, en estas consideraciones finales, que al haber negociando firmemente Argentina con el FMI y cancelado la deuda él, al igual que Brasil, implica rechazar el condicionamiento de políticas que, sabemos, son antagónicas al crecimiento y a la equidad. En lo estrictamente financiero, se requiere reestructurar las deudas con los otros organismos internacionales de crédito, así como con el Club de París, de tal modo que esas fuentes de financiamiento internacional público y multilateral contribuyan al desarrollo argentino y a la recuperación de su solvencia financiera externa, lo cual es de interés racional de los mismos organismos y del sistema financiero internacional en general.

Los principales objetivos de tal reestructuración debieran ser la extensión de los plazos y el cambio en los destinos del refinanciamiento (en especial del Banco Mundial y del BID), para que contribuyan al financiamiento de necesidades de provisión de infraestructura física y bienes públicos que hacen a la recomposición económica y social de la región. Es importante aumentar el componente en moneda nacional de los préstamos de estos organismos que pueden fondearse crecientemente en monedas locales.

Estos requerimientos con respecto a la renegociación de pasivos externos deberán ser articulados con políticas que estimulen el ahorro interno y su canalización preferencial hacia las actividades productivas, de tal modo que el sistema financiero en su conjunto y en sus diversas partes (bancos, seguros, fondos de pensión, mercado de capitales) contribuya a la realización del programa de desarrollo con

equidad. Por supuesto que esto deberá ir acompañado de severas medidas regulatorias y de supervisión para minimizar la “fuga de capitales”, que ha conocido la región en las distintas crisis, y tal vez estudiar estímulos para revertirla.

Se debe avanzar en el desarrollo del sistema financiero y el mercado de capitales de nuestros países a efectos de contribuir al desarrollo de canales financieros que permitan optimizar la política monetaria y cambiaria y, adicionalmente, aumentar el ahorro para financiar un incremento de la inversión sobre bases sólidas y estables.

Una nueva inserción económica internacional debiera, por supuesto, privilegiar la integración del Mercosur, la Unión Sudamericana, y en lo posible latinoamericana, sobre bases comerciales pero también financieras, productivas, culturales y sociales.

La integración financiera supone profundizar los mecanismos de cooperación regional tendientes a establecer en el mediano plazo un Fondo Monetario Sudamericano que posibilite canalizar parte de la liquidez regional, y así otorgar asistencia a países con necesidades financieras. Esto es crítico en ausencia de un prestamista internacional de última instancia y para prevenir condiciones más adversas en los mercados globales.

En este ensayo hemos identificado problemas y hemos formulado propuestas que, sin abarcar el vasto y complejo campo de la inserción financiera internacional, se centran en algunas áreas esenciales.

En suma, si las perspectivas de contar con ahorro externo complementario no son halagüeñas, para “vivir con lo nuestro” y construir las bases económicas de nuestras sociedades será indispensable seguir aumentando el ahorro interno, público y privado, y canalizarlo hacia inversiones consistentes, como en el caso argentino plantea el Grupo Fénix.

Ello es un proceso simultáneo de acumulación de capital y distribución progresiva del ingreso, que implique una ruptura definitiva con el modelo anterior. Significa cambiar las matrices productiva –mayor diversificación y valor agregado a la producción– y redistributiva, a efectos de eliminar la indigencia y atenuar la desigualdad a través de la recuperación paulatina de ingresos y la adecuada provisión de los bienes públicos, básicamente salud y educación.

Cada país latinoamericano debe seguir su propia estrategia de desarrollo económico y social en función de las diferentes realidades nacionales, sería un grave error reflejarse en el espejo del “pensamiento único” que asoló la región en estas décadas, o pretender que hay una única vía que prescinda del desarrollo histórico estructural y social de cada país. En ese marco se debe formular una política macro y una inserción internacional funcional a un desarrollo autónomo con equidad.

Sí, en cambio, es menester aprender de las distintas experiencias, aplicar la misma a la propia realidad de manera autónoma y, sin prisa pero sin pausa, converger en un proceso de integración que permita competir en mejores condiciones con la creciente integración de los Estados y los mercados

Bibliografía

- Aizenman, J. (2004), *Financial Opening and Development: Evidence and Policy Controversies*, NBER, mayo.
- Banco Mundial (2006), *Global Development Finance*.
- Bosworth, B. y Collins, S.M. (1999), "Capital Flows to Developing Economies: Implications for Saving and Investment", *Brookings Papers on Economic Activity* 0 (1), 143-169.
- Calvo, G. (1992), "Are High Interest Rates Effective for Stopping High Inflation? Some Skeptical Notes", *The World Bank Economic Review*, vol. 6, N° 1.
- Calvo, G. (1998), "Capital Flows and Capital-Market Crises: The Simple Economics of Sudden Stops", *Journal of Applied Economics*, noviembre.
- Calvo, G., Leiderman, L. y Reinhart, C. (1993), "Capital inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America", *IMF Staff Paper*, Washington, 108-151.
- Calvo, G., Fernández Arias, E., Reinhart, C. y Talvi, E. (2001), "Growth and External Financing in Latin America", Documento de trabajo de CERES.
- Chuan, P.S., Claessens y Mamingi, N. (1993), "Equity and Bond Flows to Latin America and Asia: The Role of Global and Country Factors", *Working Paper Series* # 1160, World Bank.
- CEPAL (1994), "La estabilidad macroeconómica y los flujos financieros internacionales", en *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, 195-281.
- CEPAL, Anuarios Estadísticos 2003 a 2005.
- Fernández Arias, E. (1994), *The New Wave of Private Capital Inflow: Push or Pull?*, World Bank, Washington.
- Fernández Arias E. y Montiel P. (1995), "The surge in capital inflows to developing countries: prospects and prospects and policy response", mimeo, marzo de 1995, ps. 1-47.
- Ffrench Davies, R. y Ocampo, J. (2001), "Globalización de la volatilidad financiera: Desafíos para las economías emergentes, en Ffrench Davies, "Crisis financieras en los países exitosos", CEPAL, Mc Graw Hill, 2001.
- Hernández, L., Rudolph, H. (1997), "Sustainability of Private Capital Flows Developing Countries: is a generalized reversal likely?", *Cuadernos de Economía*, vol. 34, N° 102, Universidad Católica de Chile, Santiago.
- Hernández, L., Mellado, P. y Valdés, R. (2000), "Private Capital Flows in the 1970's and 1990's: is there any evidence of contagion?", mimeo.
- Hopenhayn, B. y Vanoli, A. (2002), *La globalización financiera: génesis, auge, crisis y reformas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2002.
- IMF (1995), *The role of national saving in the world economy: Recent trends and prospects*, Washington, World Economic Outlook.
- Le Fort, G. y Sanhueza, G. (1997), *Flujo de capitales y encaje en la experiencia chilena de los 90*, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Le Fort, G., y Budnevich C., "Entendiendo las volatilidades cíclicas de la cuenta de capitales y del PBI: un estudio de panel para países latinoamericanos", *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Vol. VIII, 37-58.
- Mathieson, D. y Rojas Suárez, L. (1993), "Liberalization of the Capital Account", *Occasional Paper* 103, Washington, marzo.
- Prasad, E., Rogoff, K. y otros (2003), *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, marzo (www.imf.org).
- Stiglitz, J. E. (1993), *Economía*, Barcelona, Ariel.
- Tobin, J. (1974), "Monetary Policy in 1974 and Beyond", *Brooking Papers on Economic Activity*, vol. 1.

5/ Coordinación macroeconómica en el Mercosur¹

DIEGO MOCCERO Y CARLOS WINOGRAD

Introducción

La coordinación macroeconómica en el Mercosur no ha adquirido un rol central en el proceso de integración regional. Este es el caso aun cuando el Mercosur tiene entre sus objetivos fundacionales la coordinación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria (Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, 1988).

La coordinación de políticas macroeconómicas presenta costos y beneficios, que deben ser evaluados cuidadosamente antes de avanzar en el proceso de cooperación. Para llevar a cabo este análisis se utilizan generalmente dos corrientes de la literatura sobre la integración monetaria. La primera es la de las Áreas Monetarias Óptimas (AMOs), que enfatiza las condiciones bajo las cuales es beneficioso para un país abandonar su política cambiaria (y monetaria) como instrumento de ajuste de la economía ante shocks externos. La segunda es la teoría de las Ganancias de Credibilidad, la cual sostiene que podría ser beneficioso para un país fijar su moneda a la de un país de baja inflación, de manera de “absorber” su credibilidad.

Otros argumentos no considerados por estas teorías también deberían ser tenidos en cuenta en el momento de decidir avanzar o no en el proceso de cooperación macroeconómica. Uno de ellos se refiere a los *costos de interdependencia*, esto es, el costo originado por el impacto de una perturbación macroeconómica negativa

1 Agradecemos el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo para este trabajo. Nos hemos beneficiado significativamente de los diversos seminarios en que hemos participado, en Washington, Río de Janeiro, París y Buenos Aires. Agradecemos los comentarios de Robert Boyer, Robert Devlin, Eduardo Fernández Arias, Daniel Heymann, Bernardo Kosacoff, Hernán Lacunza, Luis Miotti, Gianmarco Ottaviano, Pascal Petit, Carlos Quenan, Pablo Sanguinetti, Tony Venables y los participantes en las conferencias mencionadas.

sufrida por uno de los países miembros. La integración comercial y financiera eleva el nivel de interdependencia entre las economías, reforzando la transmisión de *shocks* entre países. Ante tal escenario, podría ser de interés la coordinación de las políticas macroeconómicas para evitar los efectos de “contagio”, y mitigar el impacto negativo de *shocks*². A su vez, si una mayor integración comercial y financiera conduce a un mayor bienestar, un entorno macroeconómico más estable en cada uno de los socios también reforzaría los incentivos a la integración³. En el caso del Mercosur, tanto los *shocks* internacionales como las perturbaciones económicas nacionales y los efectos de contagio han sido significativos en los últimos veinte años. En el transcurso del proceso de integración comercial comenzado en los años ‘80, estos países se tornaron más interdependientes, y la transmisión de *shocks* económicos en la región muestra un rol creciente en su desempeño macroeconómico⁴.

Otro elemento clave para la región, no considerado en las teorías mencionadas, es la volatilidad de los tipos de cambio reales. Ésta puede tener un impacto negativo sobre un conjunto importante de variables macroeconómicas, como son el comercio, la inversión y el crecimiento. Cambios abruptos en los tipos de cambio reales bilaterales pueden tener un fuerte impacto negativo sobre determinados sectores de la economía y la sociedad, impulsando presiones proteccionistas o políticas distorsivas. En la situación actual del Mercosur, marcada por un estado de confusión y parálisis, aspirar a tipos de cambio reales relativamente estables puede contribuir a contener las ganancias de la retórica proteccionista, y así profundizar la integración regional.

Por otro lado, hay consideraciones de economía política relevantes para el proceso de integración, tal como ocurrió en Europa. Por siglos, ese continente fue escenario de guerras frecuentes hasta que, al final de la Segunda Guerra Mundial, los líderes del mundo occidental reconocieron que la única manera de asegurar la paz y el progreso económico era incrementar la interdependencia entre los países rivales. Esto explica que, incluso ante tensiones políticas y económicas durante los últimos cuarenta años, el proceso integrador europeo haya sido relativamente exitoso⁵. Si bien las consideraciones militares en el caso del Mercosur tienen una

2 La coordinación puede reducir la posibilidad de crisis al imponer límites a los déficits fiscales y a la deuda, favorecer el “control cruzado” entre países, etc. Este tema será tratado en una sección posterior.

3 Este argumento se remonta a las controversias sobre la optimalidad del régimen monetario internacional, cuando J.M. Keynes propuso los acuerdos de Bretton Woods, que siguieron al colapso comercial y financiero internacional de los caóticos años ‘30. De esa experiencia se desprende que puede resultar un círculo virtuoso de cooperación, interdependencia creciente y beneficios mutuos de bienestar.

4 Para un análisis de la especialización comercial y de la relación entre los dos socios mayores del bloque, Argentina y Brasil, véase Miotti, Quenan y Winograd (1995, 1998 y 2005). A su vez, Carrera *et al.* (1998) muestran que un *shock* en un país tiene un impacto mayor sobre los otros países en los años ‘90 que en los ‘80, esto es, a medida que avanzó el proceso de integración.

5 Para una discusión comparativa de las experiencias de Europa y del Mercosur, ver Moccerro y Winograd (2006).

importancia relativa menor, no debe ignorarse que estos países fueron rivales desde la independencia, y en 1978 Argentina y Chile (miembro asociado), ambos bajo regímenes dictatoriales, estuvieron a pocas horas de ir a la guerra⁶. Desde su constitución, el Mercosur ha introducido cláusulas particulares referidas al mantenimiento de la democracia en la región⁷.

El objetivo del presente estudio es discutir los beneficios potenciales de la cooperación, considerando el rol de las disparidades regionales. Éstas son significativas en el caso del Mercosur, y se manifiestan en términos de tamaño, ingreso *per cápita* (entre países y desigualdad doméstica), apertura comercial, estructuras económicas, desarrollo institucional e indicadores sociales. Las disparidades pueden tener un impacto negativo sobre el potencial de coordinación regional, al requerir tratamientos desiguales frente a condiciones adversas, y pueden llevar a que los beneficios de la coordinación se distribuyan desigualmente entre los socios. Por lo tanto, uno de los principales desafíos reside en diseñar estrategias de coordinación considerando las disparidades identificadas⁸.

En este trabajo presentaremos tres secciones. La primera sección discute los fundamentos de la coordinación macroeconómica en el Mercosur desde la perspectiva de las teorías mencionadas, con el objetivo de identificar disparidades relevantes que puedan afectar el proceso de integración. Allí se considera el impacto de las crisis financieras frecuentes, los problemas de contagio en el Mercosur y el rol de la volatilidad del tipo de cambio real. Luego, en la segunda sección, se analiza qué variables macroeconómicas aparecen como candidatas naturales para la coordinación en el Mercado Común del Sur, haciendo hincapié en las condiciones actuales de las finanzas públicas, la deuda pública, la inflación, y los regímenes de tipo de cambio. En esa sección se discuten los argumentos de política económica relevantes para el análisis costo-beneficio de la coordinación. La tercera y última sección contiene las conclusiones.

1. ¿Por qué coordinar las políticas macroeconómicas en el Mercosur?

1.1. *El Mercosur y las AMOs*

Según la teoría de las Áreas Monetarias Óptimas (AMOs), el beneficio primordial de la coordinación o de una moneda común provendría de la caída en los costos de transacción asociados a la existencia de múltiples monedas y su impacto

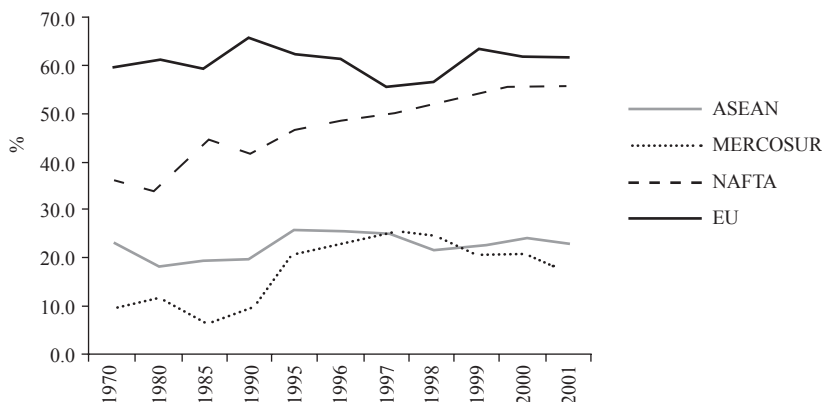
6 Ver Potash (1969) y Rouquié (1978).

7 Estas cláusulas operaron eficazmente en el caso de Paraguay, cuando al enfrentar una crisis política en los años '90, el bloque contuvo los riesgos de un golpe militar.

8 Por supuesto, también se espera que la coordinación contribuya endógenamente a la convergencia en las dimensiones citadas más arriba.

sobre el comercio exterior de los países candidatos a la integración. Una medida directa de los beneficios de la unificación está dada por el grado de apertura de los países. Si el comercio intra-regional es elevado, la reducción en los costos de transacción puede ser significativa, como también así los incentivos para formar una unión monetaria. En el gráfico N°1 podemos ver que el grado de comercio intra-regional (medido por el ratio de exportaciones a los socios comerciales regionales sobre el total de exportaciones) en el Mercosur es bajo, comparado con la Unión Europea (UE), pero también comparado con otras regiones económicas (NAFTA y ASEAN). La evidencia parece mostrar que la ganancia por la reducción de costos de transacción sería menor que en otras regiones económicas. Los cuadros N°1 y N°2 muestran que estos beneficios se encuentran distribuidos heterogéneamente, siendo los países pequeños los que más se beneficiarían⁹.

GRÁFICO N°1. Comercio intra-regional en el Mercosur (exportaciones a los socios como proporción del total exportado)



Fuente: CEI.

9 No obstante, nótese que Uruguay muestra recientemente una tendencia al aumento del comercio extra-regional, producto del auge en los mercados de *commodities* (precios y cantidades). Si esta tendencia persiste, los beneficios para este país de la reducción de costos de transacción se verán reducidos, y consecuentemente menguarían los incentivos políticos a la coordinación macroeconómica regional.

CUADRO N°1. Exportaciones a los países miembros como porcentaje del PBI

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	1,6	1,9	2,6	2,9	3,3	3,1	2,5	3,0	2,8	5,6	4,3	4,3	4,1
Brasil	1,2	1,1	0,9	0,9	1,1	1,1	1,3	1,3	1,2	0,7	1,1	1,5	1,5
Paraguay	4,6	5,4	6,5	7,5	6,6	6,6	4,2	7,8	8,0	10,9	13,7	12,5	12,2
Uruguay	4,7	5,1	5,1	5,6	6,2	6,9	4,8	5,1	4,5	5,0	6,0	5,8	4,6
Promedio	3,0	3,4	3,8	4,2	4,3	4,4	3,2	4,3	4,2	5,5	6,3	6,0	5,6
Prom. ponderado (PBI)	1,4	1,4	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,8	1,9	2,2	2,1

Fuente: calculado empleando datos del CEI.

CUADRO N°2. Participación de los países miembros en las exportaciones totales (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina	28,1	30,3	32,3	33,2	36,3	35,6	31,2	31,9	28,2	22,2	18,8	19,2	18,8
Brasil	14,0	13,6	13,2	15,3	17,1	17,4	14,1	14,0	10,9	5,5	7,8	9,2	9,9
Paraguay	39,6	46,2	57,4	62,8	53,7	51,7	41,5	63,6	52,4	58,1	59,1	53,2	54,0
Uruguay	42,5	47,0	47,1	48,1	49,7	55,4	44,9	44,4	40,8	32,6	30,5	26,1	22,9
Promedio	31,0	34,3	37,5	39,9	39,2	40,0	32,9	38,5	33,1	29,6	29,1	27,0	26,4
Prom. ponderado (PBI)	19,6	19,8	19,2	20,8	23,0	23,2	20,8	20,6	17,7	9,4	10,8	11,9	12,1

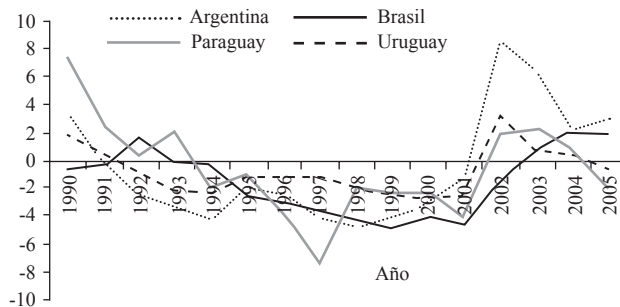
Fuente: calculado empleando datos del CEI.

La teoría de las AMOs también señala que los costos derivados de una moneda común están asociados al grado de simetría de los *shocks* sufridos por los países miembros: si los *shocks* son simétricos, los países tenderán a mostrar reacciones similares – en el caso de disparidades poco significativas en las preferencias de política. En tal caso, los incentivos para recurrir al tipo de cambio como mecanismo de ajuste serán más débiles, como también los costos asociados a la coordinación. La evidencia parece mostrar que los shocks son más importantes y menos simétricos en los países del Mercosur (Bayoumi y Eichengreen, 1994; Kenen, 1995; Licandro Ferrando, 2000; Machinea y Monteagudo, 2002). No obstante, varios autores encontraron que los *shocks* se han vuelto más simétricos en los últimos años, esto es, con el avance del proceso de integración (Carrera *et al.*, 1998; Giambiagi, 1999; Lacunza y Redrado, 2003; Machinea, 2004).

Una alternativa de evaluación menos formal del grado de simetría de los *shocks* externos sobre una región económica se basa en la evolución de un conjunto de indicadores tales como las cuentas corrientes, el riesgo país (tasa de interés) y el desempeño exportador. El análisis de las cuentas corrientes muestra que, desde

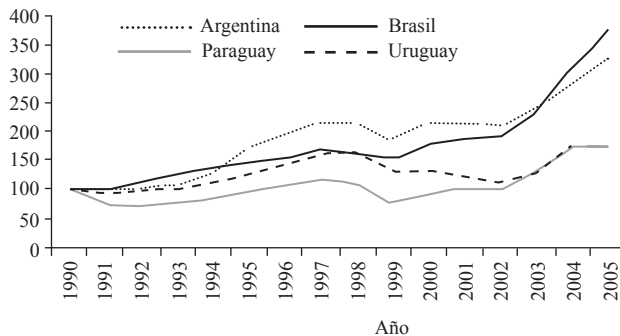
inicios de los años '90, la apertura de los mercados de capitales estuvo asociada a déficits persistentes y altamente correlacionados entre los países del Mercosur. El *sudden stop* en los flujos de capitales, unido a la severa crisis de comienzos de este siglo en Argentina, se reflejó en un brusco cambio en los balances de cuenta corriente de la región a partir del 2003 (gráfico N°2). Esta fuerte correlación positiva también se observa en las exportaciones (gráfico N°3) y en el comportamiento del riesgo país (con un quiebre cuando Argentina entró en *default* en 2002, gráfico N°4). En consecuencia, las economías del Mercosur tienden a experimentar *shocks* comunes provenientes del entorno internacional, como también tendencias similares en el desempeño exportador y movimientos comunes en los mercados de capitales y el riesgo país.

GRÁFICO N°2. Mejora en las cuentas corrientes desde fines de los '90 (% del PBI)



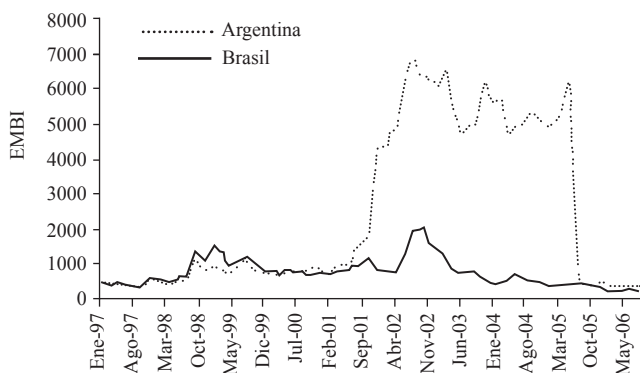
Fuente: elaborado por los autores en base a fuentes estadísticas nacionales.

GRÁFICO N°3. Las exportaciones en el Mercosur (1990 = 100)



Fuente: elaborado por los autores en base a fuentes estadísticas nacionales.

GRÁFICO N° 4. Divergencia transitoria del riesgo país argentino y brasilero (EMBI)



Fuente: elaborado por los autores en base a fuentes estadísticas nacionales.

El incremento continuo en la correlación de los *shocks* y el impacto común del entorno internacional pueden indicar que los costos de la coordinación cambiaria han disminuido a lo largo del tiempo. Si la región continúa en el sendero actual, pueden llegar a verificarse *ex-post* las condiciones para una AMO regional (Rose y Frankel, 1996). Sin embargo, y al contrario de lo que se observa en el caso de economías desarrolladas, el efecto dinámico de la integración monetaria sobre la sincronización de los ciclos puede ser débil en el caso de países en vías de desarrollo (Calderón, Chong y Stein, 2003). Una especialización en productos diferenciados (comercio inter-industria) puede llevar a incrementar la asimetría de los *shocks* y a reducir su grado de correlación. En tal caso, aun incluyendo el impacto intertemporal positivo de una unión monetaria, la adopción de una moneda común puede producir un resultado desfavorable¹⁰.

Por supuesto, y tal como fue establecido por la teoría de las AMOs, la asincronía de los shocks no sería un problema grave (dejando de lado las disparidades en las preferencias de política) si los salarios y precios fueran flexibles, si existe movilidad factorial (migración de factores hacia el país en que son mejor remunerados), o si las autoridades pueden operar transferencias fiscales redistributivas entre naciones (haciendo viables políticas contracíclicas en forma de fondos compensatorios). Estos son los sustitutos económicos para el ajuste en ausencia de tipo de cambio.

10 No obstante, si el comercio intra-industrial tiene un rol mayor en el proceso de especialización (como parece ser el caso del Mercosur) la última proposición debería ser modificada. En tal caso, el Mercosur puede mostrar una sincronización creciente.

Con respecto a la flexibilidad salarial, ella no parece ser elevada en el caso latinoamericano en comparación con el de las economías desarrolladas (Stein y Panizza, 2002). En la misma línea, Sturzenegger y Levy Yeyati (1999) encuentran que el grado de correlación entre salarios nominales y precios es elevado en Argentina y Brasil, concluyendo que los mercados laborales no son flexibles. No obstante, la presencia de un significativo mercado laboral informal hace que en la práctica el funcionamiento de los mercados de trabajo regionales no resulte acorde con la legislación vigente.

Por otro lado, en una región con importantes disparidades regionales, si un país con alto nivel de ingreso relativo sufre un *shock* negativo, sus trabajadores no tendrán incentivos a emigrar al país de bajo ingreso. Adicionalmente, reforzar la movilidad laboral entre países puede constituir una fuente de conflicto político nacional y regional si se espera que los países de altos ingresos abran sus mercados laborales, particularmente en vistas de las significativas disparidades de tamaño (Sturzenegger y Levy Yeyati, 1999). Frente a fuertes diferenciales de ingreso, un mercado de trabajo pequeño con un nivel de protección social más desarrollado, como el de Uruguay, podría tener serias dificultades para acoger importantes flujos de trabajo provenientes de su vecino del norte¹¹. En resumen, si los mercados laborales regionales se integraran hoy, los riesgos de *economía política* antes mencionados serían considerables.

En lo que respecta a la redistribución fiscal, establecer un presupuesto regional en el Mercosur sería hoy en día altamente controvertido. Primero, si observamos que la correlación de los *shocks* es creciente en la región, la demanda de fondos compensatorios tenderá a provenir simultáneamente de varios países, convirtiendo a la redistribución en un ejercicio de difícil realización. Además, si Brasil sufre un *shock* adverso, es arduo concebir una redistribución fiscal regional proveniente de la contribución de los socios más pequeños. Finalmente, la desigualdad nacional del ingreso pondría en peligro la legitimidad política de los flujos fiscales compensatorios a los países (o regiones) de mayor ingreso basados en parte en las contribuciones de regiones de bajo ingreso¹².

Resumiendo, si bien el comercio intra-regional ha ido creciendo (con algunas excepciones), el nivel de intercambio comercial no es elevado comparado con los niveles europeos así como con otros acuerdos regionales. Desde una perspectiva del comercio regional directo, las ganancias de bienestar provenientes de menores costos de transacción serían débiles. Los costos de coordinación podrían ser importantes ante *shocks* asimétricos y de magnitud, en relación a otras regiones. Si bien la correlación de *shocks* en la región parecería estar aumentando, las disparidades en las estructuras económicas de los países sugieren que el límite superior (para tal

11 Es de notar que en el caso de Europa ocurre lo contrario: los países de mayor ingreso relativo son los más poblados.

12 Piénsese en el noreste de Brasil financiando parte del ajuste de un *shock* adverso en Argentina.

correlación) no sería demasiado alto. Actualmente, los sustitutos económicos (instrumentos) para la ausencia de la herramienta cambiaria frente a *shocks* asimétricos no se encuentran fácilmente disponibles. De esta manera, desde el punto de vista de la teoría de las AMOs, los argumentos para una unión monetaria no emergen fácilmente, al menos en el corto plazo.

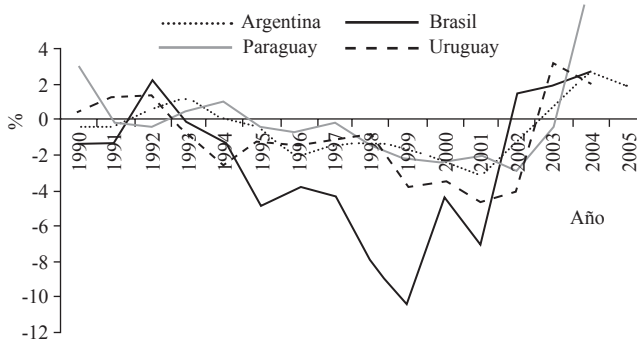
1.2 *Ganancias de credibilidad*

La posibilidad de ganar credibilidad y reducir la inflación fue un factor decisivo para algunos países europeos al decidir entrar a la Unión Monetaria Europea (UME)¹³. En el caso del Mercosur la presencia de un país que pueda actuar como líder y extender credibilidad en la región es menos evidente. El análisis de los indicadores macroeconómicos y el actual (y pasado) desempeño de los países miembros es un paso importante en la búsqueda de esta *Alemania* (líder) potencial en la región. Además, ayudaría a identificar las disparidades de preferencias de política de los diferentes países, ya que una gran disparidad en las mismas podría conducir a diferentes respuestas ante un shock común.

En materia fiscal observamos una importante reversión, pasando de déficits presupuestarios masivos en los años '80 y segunda mitad de los '90 a superávits presupuestarios importantes (gráfico N°5). Si bien se observan recientemente mejores resultados que la regla de Maastrich del 3%, en vista de los registros históricos de desorden persistente en las finanzas públicas, ganar credibilidad en la región requiere políticas fiscales más conservadoras que en el caso europeo. Déficits presupuestarios crecientes a mitad de los años '90 en conjunción con un fácil acceso a los mercados de capital internacionales, condujeron a un incremento significativo de la deuda pública (gráfico N°6): con una alta participación de bonos públicos dolarizados o indexados según el dólar, las devaluaciones produjeron un fuerte desequilibrio en las *hojas de balance* de los Estados (especialmente en Argentina y Uruguay en 2002).

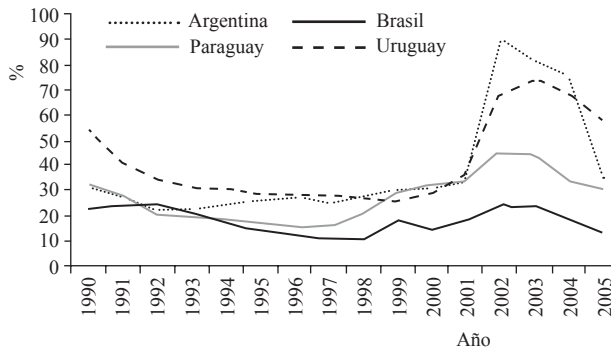
13 Éste fue, en particular, el caso de Grecia, Italia y España.

GRÁFICO N°5. Mejora de la situación fiscal desde fines de los años '90 (% del PBI)



Fuente: elaborado por los autores en base a fuentes estadísticas nacionales.

GRÁFICO N°6. Deuda pública externa en el Mercosur (% del PBI)



Fuente: elaborado por los autores en base a fuentes estadísticas nacionales. Nota: para Uruguay es el total de la deuda pública.

En lo que hace a la búsqueda de un líder monetario regional es necesario observar de cerca la evolución histórica de la inflación. El país más grande de la región, Brasil, exhibió una tasa de inflación promedio de 394,5% entre 1991 y 2003, fuertemente influenciado por los episodios de extrema inflación de principios de los años '90 (1991-1994), cuando la tasa de inflación alcanzó los cuatro dígitos. Los países con las menores tasas en el mismo período fueron Argentina y Paraguay (12% en promedio). El primero evidencia una década de estabilidad de precios,

pero presenta una prolongada historia previa de desorden monetario, y enfrentó una severa crisis macroeconómica en 2001-2002. Uruguay ha experimentado un nivel intermedio de inflación, con 28,4% en el período (gráfico N°7). A pesar de la reciente convergencia en los indicadores macroeconómicos, los mercados no olvidan que los déficits presupuestarios excesivos, el desorden monetario, la elevada inflación, las crisis de balanza de pagos y los ataques especulativos han sido eventos crónicos en las últimas décadas. Ninguno de los países de la región tiene una historia prolongada (ni incluso breve) de comportamiento monetario estable y creíble, como era el caso de Alemania¹⁴ en Europa.

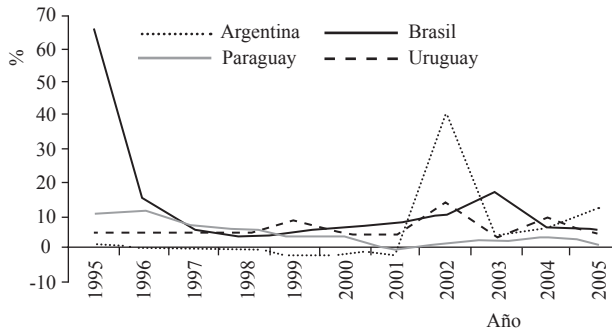
El análisis de las disparidades en las preferencias de los votantes y de los *policy makers* parece señalar que el país con el sesgo más fuerte hacia la estabilidad de precios puede haber sido Argentina en los años '90, que sacrificó su tipo de cambio nominal como mecanismo de ajuste. Los otros países de la región han dado más flexibilidad a su política cambiaria. No obstante, el *ranking de credibilidad* de Argentina ha estado seriamente comprometido luego de la cesación de pagos de la deuda pública de fines de 2001. Una perspectiva más extendida de veinticinco años señalaría a Paraguay como el país de mejor desempeño monetario relativo. Pero el tamaño, la debilidad institucional y la inestabilidad política le impiden jugar como ancla potencial para la región.

El riesgo de divergencia macroeconómica regional severa parece haber disminuido en los años '90 cuando los países de la región mostraron un alto grado de convergencia macroeconómica. Debe resaltarse una evidencia favorable, actualmente los países del Mercosur tienen en común regímenes de tipo de cambio flexibles (diferentes versiones de sistemas de flotación), lo que podría indicar una convergencia creciente en sus preferencias, disminuyendo los costos de coordinación (en términos de las preferencias de los *policy makers*). Una mayor flexibilidad no está desprovista de riesgos. La discrecionalidad implícita en la política monetaria actual es mayor, y puede ser desestabilizadora, con potenciales efectos de contagio entre las economías. De esta manera, basándose en el comportamiento económico del pasado, no puede descartarse el riesgo de una renovada divergencia en el futuro. Esto puede incitar a los países miembros a implementar mecanismos de coordinación para prevenir los comportamientos disfuncionales que conocieron en su historia monetaria. En tal caso, la coordinación podría actuar como un instrumento de *control entre pares*, que permitiría a los países poner en práctica políticas y reformas que no serían capaces de aplicar por sí solos¹⁵.

14 Alemania vivió un episodio monetario extremo de hiperinflación en los años '20.

15 Ver Carrera, Levy Yeyati y Sturzenegger (2000).

GRÁFICO N°7. Convergencia de la inflación en el Mercosur (CPI)



Fuente: elaborado por los autores en base a fuentes estadísticas nacionales.

1.3. Interdependencia, crisis financiera y contagio

Cuanto mayor es el nivel de interdependencia, más vulnerable es la economía nacional frente a los *shocks* provenientes de otras economías. En un mundo interdependiente, el proceso de toma de decisiones de las autoridades nacionales debería tener en cuenta los *derrames* potenciales hacia y desde otros países. Así, la existencia de un proceso de “decisiones acordadas” entre países (cooperación de políticas) puede aumentar el bienestar intertemporal de todos los jugadores. Por lo tanto, cuanto mayor es el grado de interdependencia (comercial y financiera), mayores serán los incentivos para coordinar políticas macroeconómicas.

Mediante el canal del comercio intra-regional, los ciclos en un país pueden ser transmitidos o “exportados” a los otros socios. Como se mencionara, en el caso del Mercosur, puede observarse que el grado de interdependencia agregada (medida por el ratio de exportaciones a los socios comerciales regionales sobre las exportaciones totales) es bajo comparado con el de la Unión Europea (gráfico N°1), pero también comparado con otras regiones económicas (NAFTA y ASEAN)¹⁶. El grado de interdependencia comercial regional en el Mercosur difiere entre los cuatro países miembros: Brasil tiene el menor comercio intra-regional con 9% en 2004, seguido por Argentina con 20%, Uruguay y Paraguay con niveles, respectivamente, de 26% y 50% (cuadro N° 2). Las exportaciones como porcentaje del PBI también muestran importantes disparidades, del 1,5% en el caso de Brasil a 4% para

16 Como indicaron Miotti, Quenan y Winograd (1998, 2005), Lacunza y Redrado (2003) y Lavagna y Giambiagi (2000), el grado de interdependencia es mayor si uno tiene en cuenta las exportaciones con mayor valor agregado.

Argentina, 6% y 12%, respectivamente, para Uruguay y Paraguay (cuadro N°1). Identificamos, entonces, una potencial disparidad en los incentivos a coordinar: el país con el menor incentivo es Brasil, seguido por Argentina, y la mayor demanda de coordinación recaería en Paraguay y Uruguay¹⁷.

Adicionalmente, argumentos de *economía política* pueden afectar los incentivos a la cooperación: la estrategia geopolítica de Brasil y su deseo de obtener el liderazgo regional de los socios del Mercosur puede incrementar su interés en la coordinación económica, a pesar de tener un nivel de comercio intra-regional relativamente bajo. El *lobby* de sectores fuertemente dependientes regionalmente puede, asimismo, tener un impacto sobre los incentivos a coordinar: en el sector manufacturero en Brasil, por ejemplo, el grado de comercio intra-regional es alto.

Pero además de esta interdependencia “real”, los ataques especulativos y las crisis financieras se convirtieron en noticia regular para los mercados emergentes en la segunda mitad de los años ‘90, resaltando el hecho de que la interdependencia financiera podía ser tan profunda como la comercial¹⁸.

En el caso del Mercosur, la turbulencia financiera en un país miembro puede convertirse en un serio problema para los otros socios. La coordinación macroeconómica puede contribuir a mitigar los efectos negativos de estos *shocks* financieros. En este caso, las economías más grandes pueden encontrar importantes incentivos para cooperar si las políticas cooperativas contribuyen a la estabilidad regional: Argentina y Brasil fueron fuentes recientes de turbulencia financiera en la región. Los estudios desarrollados acerca de las causas de las crisis financieras y de balanza de pagos analizan una serie de factores comunes e idiosincrásicos en las diferentes regiones analizadas. La literatura destaca los regímenes de tipo de cambio fijos, los déficits de cuenta corriente y las burbujas especulativas en los mercados de activos (Takatoshi, 2003), como también la fragilidad de las instituciones financieras. La visión de la fragilidad bancaria enfatiza dos factores importantes: un portafolio de activos con alta exposición en sectores o firmas con elevado nivel de riesgo (mala diversificación). Se destaca también la incompatibilidad en los períodos de maduración de activos y pasivos, el descalce de monedas en los

17 Debemos destacar la reducción en la interdependencia desde 1998 con la desaceleración de la economía regional, en función de los indicadores de exportaciones regionales sobre el total de exportaciones. La interdependencia es aún menor cuando se observa el indicador de exportaciones sobre PBI. Sin embargo, el retorno del crecimiento económico a partir de 2003 puede reflejarse en una tendencia hacia una mayor interdependencia.

18 Comenzando con la crisis del Tequila en diciembre de 1994, seguida por las perturbaciones financieras de los países del sudeste de Asia en 1997, volviendo al oeste de Rusia en 1998, y América Latina, esta vez Brasil, en 1999. Luego siguió Turquía en 2001 y la mega crisis de Argentina en 2002.

balances bancarios y los flujos de capital de corto plazo, sumados a los efectos desestabilizadores de los *sudden stops*¹⁹.

Una diferencia entre Asia y América Latina en los eventos recientes de crisis financieras reside en la importancia del endeudamiento privado en la primera región y en los insostenibles déficits presupuestarios en la segunda²⁰. Fratzscher (2004) analiza las fuentes de contagio, con foco en las crisis mexicana (1994) y tailandesa (1997). La pregunta que se intenta responder apunta a desentrañar el rol de los *fundamentales* macroeconómicos en el país contaminado, versus los comportamientos de *manada*. Se muestra que fundamentos macroeconómicos insostenibles son un canal importante de contagio²¹. En Asia, la fragilidad del sistema financiero junto a las drásticas reversiones en el flujo de capitales jugó un rol trascendental en la dinámica de la crisis, mientras que en América Latina el factor principal residiría en políticas públicas insostenibles, agravadas por sistemas bancarios vulnerables. En ambos casos, la existencia de relaciones comerciales y financieras profundas entre las economías es un canal importante de contagio. De esta manera, el nivel creciente de interdependencia en Mercosur reforzaría la fragilidad financiera de la región.

En resumen, el aumento en la interdependencia financiera ha conducido a una mayor probabilidad de contagio en las economías emergentes. Además, la evidencia tiende a mostrar que relaciones comerciales más profundas entre países tienden a incrementar el contagio financiero proveniente del contexto internacional, como también de los socios en la región²². Los incentivos para la cooperación en el Mercosur pueden entonces ser mayores, si sólo se tienen en cuenta los argumentos evocados en secciones previas.

1.4. Volatilidad del tipo de cambio y comercio intra-regional

La coordinación de las políticas cambiarias ha sido un elemento clave en el caso europeo. El objetivo buscado por los gobiernos de la región era el de preservar el significativo incremento en el comercio intra-regional. Las ganancias potenciales de la eliminación del riesgo cambiario entre los países tienden a crecer con el nivel de comercio intrarregional y con el nivel de volatilidad del tipo de cambio. Por lo tanto, la evaluación de los costos económicos de la volatilidad de los tipos de

19 Agosin (2001) muestra que los flujos de capital de corto plazo pueden ser excesivos en relación con el tamaño de los sistemas bancarios domésticos.

20 Ver Hamada (2004).

21 Los indicadores económicos considerados son: los tipos de cambio, los déficits presupuestarios, los balances en cuenta corriente, el tamaño y la composición de deuda, etc.

22 Ver Machinea y Monteagudo (2002). La evidencia parece mostrar que un desajuste de los tipos de cambio reales entre países miembros es más significativo para explicar una crisis monetaria que los desajustes con el resto del mundo.

cambio reales bilaterales de la región requiere una medida absoluta de la volatilidad, como también del grado de interdependencia intra-regional.

Como vimos antes, el comercio intra-regional en el Mercosur se ha incrementado, pero es todavía mucho menor que en la Comunidad Europea en los años '80, cuando fue lanzado el sistema monetario europeo. De esta manera, las ganancias esperadas de la coordinación del tipo de cambio pueden ser inferiores en el Mercosur que en Europa. En cambio, la volatilidad del tipo de cambio real bilateral es mucho mayor en el Mercosur, llevando probablemente a efectos esperados positivos de la coordinación macroeconómica²³. No obstante, debe analizarse si esta *volatilidad excesiva* se debe a variables macroeconómicas bien identificadas, de modo que pueda reducirse por medio del diseño de política económica, o si aún controlando estas fuentes sigue manteniéndose alta. En este caso habría terreno para bandas cambiarias o una moneda común²⁴. Eichengreen (1998) estudia las fuentes de volatilidad (tamaño del país, estructura productiva y comercial, asimetría de *shocks*, interdependencia comercial) para un conjunto de países, incluyendo tanto economías desarrolladas como economías emergentes. Los resultados muestran que el Mercosur tiene un 60% más de volatilidad que otras economías comparables.

La comparación con el caso europeo no muestra resultados concluyentes en esta cuestión. Pero si la interdependencia de largo plazo es significativamente mayor que los valores actuales observados, una visión dinámica de la misma puede arrojar una visión más positiva de las potenciales ganancias de la cooperación, en oposición a una perspectiva estática.

Los estudios empíricos del impacto de la volatilidad del tipo de cambio sobre el comercio internacional no son concluyentes. Se argumenta que en las economías en desarrollo, donde los mercados financieros y los instrumentos de cobertura cambiaria están menos desarrollados, el efecto de la volatilidad sobre el comercio debería ser más importante (negativo) que en economías más ricas (Devlin *et al.*, 2001)²⁵.

El análisis de la coordinación macroeconómica y de los esquemas cambiarios debería considerar el impacto sobre el comercio de la volatilidad del tipo de cambio real tanto intra-regional como extra-regional (Moccerro y Winograd, 2007)²⁶. Si sólo consideramos la volatilidad intra-regional, habrá un fuerte incentivo a coordinar políticas intra-regionales (y tipos de cambio), y una buena opción puede ser alguna

23 Licandro Ferrando (2000) destaca que la volatilidad absoluta de los tipos de cambio reales bilaterales es significativamente mayor en el Mercosur que en Europa.

24 Por supuesto, las bandas cambiarias y monedas comunes se refieren al control nominal de tipos de cambio. En cualquier caso los tipos de cambio nominales y reales están fuertemente correlacionados.

25 En el caso de América Latina ver también Machinea y Monteagudo (2002) y Stein y Panizza (2002).

26 En este trabajo se realiza una evaluación econométrica de la volatilidad intra-regional y extra-regional en el comercio internacional de Argentina.

forma de fijación entre las monedas de la región²⁷. Giordano y Monteagudo (2002) indican que las exportaciones intra-regionales tienden a mostrar una reacción más fuerte a la volatilidad del tipo de cambio que las exportaciones extra-regionales. Este resultado constituye un fundamento relevante en favor de la coordinación entre los países miembros del Mercosur. También podría considerarse un arreglo de política cooperativa regional que reduzca la volatilidad extra-regional como una moneda común atada a una canasta de monedas *mundiales*, u otras variantes de arreglos cambiarios. A su vez, dado que sería una regla coordinada regionalmente, la volatilidad regional también sería controlada²⁸.

Tanto la teoría como la experiencia han mostrado que tipos de cambio altamente inestables pueden inducir efectos de economía política desestabilizantes. La devaluación de la moneda de un país miembro de un acuerdo comercial puede percibirse como un comportamiento *oportunist*a que genera reacciones proteccionistas potencialmente negativas para el proceso de integración. Este activismo proteccionista se ve particularmente incentivado si la devaluación conduce a un *overshooting* del tipo de cambio, maximizando la desventaja de los socios. Aun en el caso de sobreajustes transitorios del tipo de cambio real las medidas proteccionistas pueden ser políticamente costosas de remover una vez instauradas, afectando severamente el proceso de integración. Éste es un argumento de primer orden a favor de la coordinación macroeconómica o la adopción de una moneda común en el Mercosur.

En el caso de Argentina y Brasil, abundan los ejemplos de devaluaciones que han generado actividad proteccionista. En los años '90, la apreciación real del peso en Argentina condujo a un impuesto a la importación (tasa de estadística) de 10% en este país. Frente a déficits crecientes de la cuenta corriente, Brasil impuso en 1997 restricciones y barreras a las importaciones de los socios del Mercosur. Y una vez más, en 1999, cuando Brasil sufrió incontenibles ataques especulativos contra el *real* y devaluó su moneda, emergieron respuestas proteccionistas en los otros países miembros. Las economías pequeñas, Paraguay y Uruguay, han enfrentado regularmente barreras proteccionistas sectoriales de los socios más grandes, agravadas por su limitada capacidad de negociación. Estas experiencias recurrentes de impulsos proteccionistas deberían inducir a considerar *ex-ante* un conjunto de medidas dirigidas a amortiguar variaciones abruptas, pero transitorias, del tipo de cambio real. El objetivo de estas políticas es el de contener el activismo proteccionista, una reacción a episodios transitorios, con efectos frecuentemente persistentes.

27 En tal caso, los bancos centrales deberán mantener reservas internacionales en términos de las monedas de los socios.

28 El análisis de esta cuestión conduce a la discusión sobre las anclas potenciales para la región. En el pasado se ha discutido intensamente la dolarización (la eurización o una canasta), pero a menudo desde una perspectiva nacional.

2. ¿Qué debería coordinarse en el Mercosur?

La coordinación macroeconómica no ha mostrado ser un objetivo prioritario en la agenda del Mercosur, y menos aún para los principales países del acuerdo regional, Argentina y Brasil. Las urgencias nacionales en una región inestable han contribuido fuertemente a retrasar y distorsionar las iniciativas de políticas regionales.

En el año 2000, los gobiernos de Argentina y Brasil decidieron encarar un conjunto de iniciativas dirigidas a la cooperación macroeconómica. Los países del Mercosur acordaron: a) consensuar un conjunto de objetivos macroeconómicos comunes; b) desarrollar indicadores macroeconómicos comparables y consistentes para los países miembros –los indicadores para variables relevantes estaban basados en metodologías diferentes–; c) publicar regularmente los indicadores fiscales de los países del Mercosur, mejorando la transparencia y el conocimiento común del estado de las finanzas públicas nacionales; d) establecer cooperativamente un conjunto de objetivos comunes para los déficits públicos, la deuda pública y la inflación; e) desarrollar estudios sobre el funcionamiento de los mercados de capitales nacionales en vistas de una futura integración; y f) crear una institución flexible a cargo de las iniciativas macroeconómicas, el Grupo de Monitoreo Macroeconómico (GMM)²⁹.

En línea con estos objetivos se obtuvo un significativo progreso en la armonización de estadísticas de déficits públicos, deuda pública y precios en la región, un paso indispensable para discutir reglas macroeconómicas comunes. Los países del Mercosur acordaron un conjunto de objetivos macroeconómicos *a la Maastrich*, tales como una tasa de inflación máxima de 5% hasta 2005, y de 4% desde ese año en adelante; un déficit presupuestario (consolidado) de 3% del PBI, y una tendencia decreciente para la deuda pública, alcanzando un nivel de 40% del PBI en 2010. Se propuso un *enfoque europeo* para administrar los desvíos de los objetivos acordados por los países miembros: la administración del país en cuestión debería presentar un plan de convergencia al GMM, y mostrar acciones concretas con vistas a la aplicación del plan correctivo propuesto durante el año siguiente. El cumplimiento de las políticas de convergencia frente a desvíos de los objetivos colectivamente acordados es un desafío de difícil resolución en el Mercosur. Este problema se tornó aún más complejo con las severas perturbaciones asociadas al colapso macroeconómico de Argentina a fines de 2001 y 2002. El desafío regional actual es entonces reconsiderar una agenda activa de negociaciones sobre cuestiones macroeconómicas.

29 Ver Machinea (2004).

2.1. La política cambiaria

En el caso del Mercosur, las alternativas de políticas cambiarias deberían analizarse a la luz del efecto que generan sobre la volatilidad del tipo de cambio real regional, y por lo tanto en el comercio y en el proceso de integración del Mercosur.

Una primera alternativa, frecuentemente discutida, es la creación de una unión monetaria. Como ya fuera mencionado, el consenso existente sobre la cuestión resalta la ausencia de condiciones *ex-ante* para una unión monetaria mutuamente beneficiosa. Un análisis más favorable debería considerar también la *endogeneidad* de tales criterios, esto es, un enfoque dinámico en oposición a un enfoque estático. En efecto, los países entablarían un proceso de unión monetaria anticipando que los beneficios netos futuros *ex-post* sean mayores que los costos netos presentes.

Los acuerdos de coordinación del tipo de cambio en el Mercosur basados en bandas cambiarias han sido menos explorados. Podrían establecerse paridades centrales ajustables con un límite superior e inferior, permitiendo un intervalo de fluctuación cambiaria. La revisión regular de las paridades centrales evita presiones sobre el sistema y debe requerir un acuerdo colectivo y medidas de política complementarias (presupuestarias, etc.) para reforzar su sostenimiento. El ancho de la banda es el instrumento para reducir los ataques especulativos, evitando saltos abruptos en el tipo de cambio nominal³⁰. En un sistema de bandas en el Mercosur, éstas deberían ser más amplias que en la experiencia europea, considerando el mayor grado de asimetría en los *shocks* y la mayor frecuencia potencial de ataques a las monedas en la primera región. Un régimen de bandas cambiarias combina la necesidad de flexibilidad para responder a *shocks* asimétricos con el beneficio de volatilidad limitada. En el *trade off* flexibilidad-volatilidad un sistema de bandas es una solución intermedia para la coordinación entre una unión monetaria irrevocable y políticas monetarias autónomas no coordinadas³¹.

Sin embargo, su funcionamiento puede enfrentar muchos inconvenientes en el caso del Mercosur. En primer lugar, debe resaltarse la escala y la volatilidad de los movimientos de capital: flujos de capitales inestables y de gran magnitud

30 Este argumento explicaría que los regímenes de flotación libre sean menos propensos a ataques especulativos que los arreglos de tipo de cambio rígidos (de Grauwe, 1994).

31 En 1993, un sistema de bandas fue propuesto por las autoridades brasileñas con el objetivo de contener las devaluaciones competitivas (Lavagna y Giambiagi, 2000). La expectativa era entonces implementar ese régimen a partir de 1995, simultáneamente con el lanzamiento de una tarifa externa común. Se propusieron dos tipos de banda, una reducida para las economías principales (Argentina y Brasil) y una más amplia para las economías más pequeñas. También se proponía un fondo de intervención (Fondo de Intervención Regional), inspirado en la experiencia europea, para contener excesivas fluctuaciones cambiarias. En vistas de los limitados recursos del Fondo, se contaba con que este último concentrara las intervenciones en las economías más pequeñas. Para reducir los incentivos a las devaluaciones competitivas también se propuso establecer un sistema de penalidades basado en tarifas de importación regionales extraordinarias para los países que devaluaran su moneda.

en comparación con las reservas internacionales de los bancos centrales pueden amenazar el buen funcionamiento de un régimen de bandas cambiarias restringidas, obligando a devaluar con frecuencia (Eichengreen, 1998; Machinea, 2004)³². Una larga historia de desorden monetario y crisis recurrentes de balance de pagos en la región puede afectar la credibilidad de la coordinación cambiaria. Por otra parte, ante *shocks* asimétricos, un sistema de bandas es de más fácil reversión que una unión monetaria. En tal caso, los ataques especulativos podrían tornarse en la regla en lugar de la excepción. En un mundo de expectativas racionales, estos sucesos tenderán a ser anticipados, y la desventaja de credibilidad podría conducir a profecías auto-cumplidas y ataques especulativos.

Cualquiera sea la forma que adopte la coordinación del tipo de cambio –bandas cambiarias, acuerdos cooperativos o unión monetaria–, una cuestión fundamental concierne al rol de las monedas extra-regionales. Un grado elevado de dolarización es un rasgo importante de las economías del Mercosur, a través de su rol en los portafolios privados y en la deuda pública (en moneda extranjera y bonos indexados por el dólar), como también por el precio de las exportaciones de *commodities*. En consecuencia, cambios drásticos en la paridad de la moneda doméstica con el dólar (o euro) tendrán un impacto significativo sobre la hoja de balance del sector público y de las empresas privadas, pudiendo conducir a problemas financieros y, costos económicos y sociales importantes. Los efectos contraccionistas (sobre el producto y el empleo) de una devaluación, pueden tener un mayor impacto que los efectos expansionistas señalados por la literatura, por lo menos en el corto plazo. Consecuentemente, en el caso de una economía con un grado de dolarización elevado, la coordinación cambiaria puede contribuir a la estabilidad financiera si es exitosa en limitar la volatilidad de la paridad del tipo de cambio.

Podemos entonces concluir que, en vista de los elevados niveles de volatilidad en el Mercosur y de su efecto negativo sobre el comercio, alguna forma de estabilización de los tipos de cambio bilaterales podría ser beneficiosa. Sin embargo, las dificultades para obtener un mecanismo que funcione adecuadamente pueden no ser menores. En particular, la región puede favorecer un régimen de coordinación de tipo de cambio de carácter flexible: si las bandas cambiarias son la opción preferida, éstas deberían ser bastante anchas para acomodar perturbaciones grandes y frecuentes. Pero tal elección de política puede ser *autodestructiva*, al señalar un compromiso débil y, por lo tanto, inducir una menor credibilidad. La flexibilidad excesiva también puede amenazar el objetivo primario de la coordinación, esto es, restringir la volatilidad. Además, cualquiera sea el sistema de fijación implementado entre los países de la región, debemos tener en mente que altos niveles de dolariza-

32 Este argumento es verdadero en el caso de la paridad de una moneda débil en relación con las monedas internacionales *fuertes*, pero lo es menos en el caso de la paridad bilateral de dos monedas débiles como el peso y el real. Esto permitiría fijar libremente la paridad entre ellas sin mayores inconvenientes. Sin embargo, la estabilidad de estas monedas en términos del dólar no puede dejarse de lado, siendo relevante por tanto el argumento de los flujos de capital.

ción requieren un grado razonable de estabilidad en las paridades con las monedas extra-regionales.

2.2. Inestabilidad financiera y contagio

Como se describió oportunamente, las dos economías más importantes del Mercosur han sido fuentes recurrentes de desorden financiero que culmina contaminando a las otras economías asociadas. Esta evidencia requiere estrategias cooperativas que apunten a disminuir la probabilidad de ataques especulativos en la región y mitigar sus efectos. La tendencia actual hacia regímenes de tipo de cambio más flexibles debería contribuir a reducir la probabilidad de crisis monetarias, pero también podrían, con el tiempo, conducir a un menor compromiso con la disciplina macroeconómica. Un balance razonable entre flexibilidad y sostenibilidad macroeconómica es inevitable para alcanzar una estabilidad duradera. La coordinación de las principales variables macroeconómicas debería centrarse en tres frentes: déficit fiscal, nivel de la deuda pública e inflación.

La evidencia empírica tiende a mostrar que la deuda pública y los déficits fiscales tienen un fuerte impacto sobre las tasas de interés domésticas, particularmente en las economías emergentes con bajos niveles de intermediación financiera³³. También observamos un alto grado de correlación en los retornos de activos financieros en estas economías: tal evidencia refuerza los incentivos para desarrollar estrategias de cooperación económica e implementar mecanismos de *disciplina* regional que eviten crisis nacionales y contagio internacional. Si bien actualmente las economías del Mercosur muestran finanzas públicas relativamente robustas, la prolongada historia de desórdenes macroeconómicos y la debilidad del entorno institucional no permiten descartar comportamientos disfuncionales y episodios de renovada vulnerabilidad financiera. La coordinación regional puede contribuir a robustecer las finanzas públicas estableciendo reglas fiscales creíbles, garantizando mayor transparencia en los procesos presupuestarios e implementando *comités independientes* de expertos para el monitoreo presupuestario mutuo³⁴. Adicionalmente, la consecución de un acuerdo regional en materia fiscal, creíble y duradero, puede generar “confianza intertemporal” en las políticas de los países del Mercosur.

Sin embargo, garantizar la prudencia en las finanzas públicas por medio de objetivos fiscales rígidos implica perder la herramienta de políticas contra cíclicas, un costo relevante en un entorno económico caracterizado por frecuentes *shocks* externos. Un objetivo de déficit presupuestario estructural—ajustado por el ciclo económico— puede ser un instrumento de política interesante para reconciliar la prudencia y la flexibilidad. No obstante, existen inconvenientes en su implementación, tales

33 Gavin y Hausmann (1999) y Grandes (2001).

34 Las reglas fiscales a aplicar pueden constituir variantes de la Ley de Responsabilidad en Brasil y la iniciativa de Convertibilidad Fiscal en Argentina.

como la necesidad de fijar los objetivos *ex-ante*, desconociendo las características de los ciclos futuros. La secuencia de los *shocks* también puede ser un problema: el mecanismo contra cíclico debe lanzarse en períodos de auge, cuando las autoridades políticas podrían tener incentivos contrapuestos, es decir, desearán usufructuar los beneficios de la bonanza. Por lo tanto, los políticos pueden resistirse a ahorrar para los años malos, en particular cuando arriesgan costos políticos presentes y transfieren beneficios futuros a la oposición. La idea de déficits estructurales requiere un contexto político-institucional particular; es muy atractiva en la teoría, pero puede ser muy compleja en la práctica.

Finalmente, en vista del pasado inflacionario de la región, debe explorarse el rol de los acuerdos regionales en materia de control de la inflación. El problema no reside sólo en los recurrentes episodios de inflación elevada, sino también en los innumerables fracasos de las políticas de estabilización que han comprometido la credibilidad de las autoridades monetarias regionales³⁵. La voluntad estabilizadora debería entonces ser evidente y constituir un objetivo regional prioritario. Solo el gobierno comprometido con la lucha anti-inflacionaria se mostrará proclive a la coordinación intra regional. De lograrse tal coordinación, los agentes del sector privado tenderán a internalizar las preferencias de gobiernos que consideran la estabilidad de precios un objetivo de primer orden. Este hecho actuaría *ex-ante* reduciendo las expectativas inflacionarias y posibilitaría *ex-post* la consecución de una menor inflación.

Una consideración adicional debe formularse con referencia a los sistemas financieros domésticos y al estado de la cuenta corriente. Como se observó en la crisis asiática, el sistema financiero puede ser una fuente directa de inestabilidad o un canal que transporte los *shocks* desde otras partes de la economía. Reforzar los sistemas financieros del Mercosur por medio de la coordinación de regulaciones prudenciales y prácticas de supervisión robustas puede contribuir a la estabilidad regional. La experiencia de las economías emergentes muestra que elevados déficits de cuenta corriente pueden tornarse insostenibles y devenir una fuente de inestabilidad. La situación puede verse empeorada cuando estos déficits son financiados con deuda externa de corto plazo. Monitorear la estructura temporal de la deuda pública, así como establecer regulaciones sobre los niveles de endeudamiento de corto plazo, pueden ser prácticas prudenciales de gran utilidad para garantizar un entorno de perdurable estabilidad.

2.3. Reglas de coordinación y mecanismos de cumplimiento

En esta sección discutimos el problema del cumplimiento (*enforcement*) de las reglas acordadas en el proceso de coordinación. La relevancia de este tema aumenta

35 Así, entre 1967 y 1990, Uruguay fracasó en dos intentos por controlar la inflación, Argentina en cuatro y Brasil en cinco.

en el caso del Mercosur dada la carencia de instituciones regionales bien establecidas y creíbles. En el caso europeo las reglas de *enforcement* se basaron en tres dimensiones: pérdida de credibilidad por no participar del proceso de integración; una significativa interdependencia comercial; y también sanciones económicas y políticas por no alcanzar los objetivos acordados.

En el Mercosur, estos instrumentos están presentes en un grado mucho menor. Cuando las ganancias de coordinación son visibles y compartidas entre los países, los mecanismos de coordinación son más fáciles de implementar. La amenaza de exclusión del proceso de integración puede ser un incentivo para que los países adopten políticas alineadas con los objetivos comunes. Sin embargo, si los beneficios de la coordinación no son evidentes o están distribuidos de forma desigual, algunos países podrían tener incentivos para abandonar el proyecto de integración. Este puede ser potencialmente el caso de las economías más pequeñas, que se benefician bastante del comercio intra-regional pero son severamente perjudicadas frente a disturbios financieros importados desde los países del Mercosur de mayor dimensión.

En relación con la interdependencia comercial, aunque el comercio intra-regional ha crecido de manera significativa desde comienzos de los años '90, el nivel de interdependencia es todavía bajo, reduciendo los incentivos para el cumplimiento de las reglas que pudieran acordarse en el nivel regional. El estado de las relaciones políticas regionales es también un canal importante para consolidar el proceso de integración. Los países pequeños del Mercosur se sienten frecuentemente excluidos de los procesos de toma de decisiones *difíciles*, y estos hechos pueden ser desestabilizadores en tiempos de crisis.

Una propuesta para estimular el cumplimiento de las reglas acordadas es la creación de grupos de expertos regionales y no regionales para evaluar el acatamiento y realizar recomendaciones públicas, actuando así como “presión de pares”³⁶. La amenaza de exclusión no parece ser una opción, dado el escaso número de países miembros³⁷. Debería concluirse que será una tarea difícil establecer reglas de *cumplimiento* creíbles en el Mercosur. En este caso, la diferencia con la experiencia europea es sustancial.

3. Conclusión: revirtiendo la secuencia de integración monetaria europea

El Mercosur no satisface actualmente las condiciones para constituir un área monetaria óptima. La pregunta que naturalmente emerge entonces es ¿por qué deberían los países miembros embarcarse en un proceso conducente a la integra-

36 Machinea (2004).

37 Como tal, sería imposible considerar un Mercosur sin Argentina o Brasil en caso de incumplimiento.

ción monetaria o a la coordinación cambiaria? Una primera respuesta proviene de la extrema volatilidad del tipo de cambio real en la región que induce pérdidas en el comercio, debilitando el proceso de integración económica y reduciendo así el bienestar colectivo. Un régimen de bandas puede ser una solución de compromiso para resolver el *trade-off* entre la flexibilidad necesaria para absorber los *shocks* asimétricos, por un lado, y el objetivo de reducir la volatilidad del tipo de cambio con el fin de promover el comercio intra-regional, por el otro. Un aspecto negativo de esta estrategia reside en la baja credibilidad de los bancos centrales de la región, que conspira contra este objetivo y aumenta el riesgo de ataques especulativos.

Entre los argumentos favorables para impulsar el proceso de coordinación debe mencionarse la gradual convergencia en los indicadores macroeconómicos regionales. Sin embargo, considerando la turbulenta historia monetaria regional, no puede descartarse el riesgo de una divergencia significativa en el futuro. Actualmente, los países del Mercosur tienen en común regímenes de tipo de cambio flexible (diferentes versiones de sistemas de flotación). Estas tendencias recientes podrían indicar una convergencia creciente en las preferencias, disminuyendo en consecuencia los costos de coordinación. Sin embargo, la discreción implícita en la política monetaria es mayor bajo regímenes cambiarios flexibles, y puede conducir a políticas monetarias desestabilizadoras y potenciales efectos contagio negativos. En un marco de mayor interdependencia, el comportamiento disfuncional de un país tiende a contaminar a los socios comerciales de la región. Un sesgo potencial hacia la divergencia en el futuro del Mercosur puede ser un incentivo adicional para implementar mecanismos de coordinación destinados a prevenir los costosos pánicos financieros del pasado. En tal caso, la coordinación macroeconómica podría actuar como un *control de pares* que permita a los países implementar políticas y reformas que pueden ser resistidas si se originan en iniciativas nacionales autónomas, es decir, puramente domésticas. Emerge entonces una dimensión de *economía política* relevante en la conducción de las acciones de gobierno.

Basados en los argumentos precedentes, concluimos que la estrategia preferida para el Mercosur debería ser la reversión de la secuencia de coordinación europea³⁸. Proponemos comenzar con un enfoque de coordinación de las principales variables macroeconómicas, como los déficits presupuestarios, la deuda pública y metas de inflación, construyendo reputación y credibilidad. Esta secuencia de coordinación contribuiría a reducir las disparidades en las preferencias, disminuyendo entonces la probabilidad de crisis financieras. Solo en una segunda fase el juego de coordinación involucraría la coordinación del tipo de cambio, considerando sus variadas alternativas. Un sistema de bandas monetarias podría ser entonces una opción interesante para comenzar la segunda fase del juego.

38 Ver Moccero y Winograd (2006) para un análisis comparativo con la experiencia europea

Bibliografía

- Agosin, M. (2001), "Strengthening Regional Financial Cooperation", *CEPAL Review*, N°73, Abril.
- Bayoumi, T. y B. Eichengreen (1994), "One money or many?, Analyzing the Prospects for Monetary Unification in Various Parts of the World". *Princeton Studies in International Economics*, N°76.
- Calderón, C., A. Chong y E. Stein (2003), "Trade Intensity and Business Cycle Synchronization: Are Developing Countries any Different?", *Documento de Trabajo*, N°478, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Enero.
- Carrera, J., D. Panigo y M. Feliz (1998), "Economic integration and interdependence: The Mercosur case", CACES, Universidad de Buenos Aires.
- Carrera, J., E. Levy Yeyati y F. Sturzenegger (2000), "Las perspectivas de la coordinación macroeconómica en el Mercosur", en J. Carrera y F. Sturzenegger (eds.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- De Grauwe, P. (1994), "Towards EMU without the EMS", *Economic Policy*, N°18, Abril.
- de Mello, L. y D. Moccero (2006), "Brazil's Fiscal Stance During 1995-2005. The Effect of Indebtedness on Fiscal Policy Over the Business Cycle", *Documento de Trabajo*, N°485, OCDE, Mayo.
- de Mello, L. (2006), "Estimating a fiscal reaction function, the case of debt sustainability in Brazil", *Applied Economics*.
- Devlin, R., A. Estevadeordal, P. Giordano, J. Monteagudo y R. Saez (2001), "Macroeconomic Stability, Trade and Integration", *Integration and Trade*, Vol. 13, Enero-Abril.
- Eichengreen, B. (1998), "Does Mercosur Need a Single Currency?", *Documento de Trabajo*, N°C98-103, Center for International and Development Economics Research, University of California, Berkeley.
- Fratzscher, M. (2004), "On the Causes of Latin American and Asian Currency Crises of the 1990s", en E. Bour, D. Heymann y F. Navajas (eds), *Latin American Economic Crises: Trade and Labor*, International Economic Association Conference, Vol. N°136.
- Gavin, M. y R. Hausmann (1999), "Preventing Crisis and Contagion: Fiscal and Financial Dimensions", *Documento de Trabajo*, N°401, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación, Marzo.
- Giambiagi, F. (1999), "Mercosur: Why Does Monetary Union Make Sense in the Long Term?", *Ensaio BNDES*, Diciembre.
- Giordano, P. y J. Monteagudo (2002), "Instability, trade and regional integration", Mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grandes, M. (2001), "Country Risk, Intertemporal Solvency and Debt Dynamics: Exploring the Latin American Case", trabajo presentado en LACEA, Montevideo, Uruguay.
- Hamada, K. (2004), "A comparison of Currency Crisis Between Asia and Latin America", en E. Bour, D. Heymann y F. Navajas (eds), *Latin American Economic Crises: Trade and Labor*, International Economic Association Conference, Vol. N°136.
- Kenen, P. (1995), *Economic and Monetary Union in Europe: Moving Beyond Maastricht*, Cambridge University Press.
- Lacunza, H. y M. Redrado (2003), "Cooperación Macroeconómica en el Mercosur. Un análisis de la interdependencia y una propuesta de cooperación", *Estudios del CEI*, N°4, Ministerio de Relaciones Ex-

- teriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, Abril.
- Lavagna, R. y F. Giambiagi (2000), "Hacia la Creación de una Moneda Común. Una Propuesta de Convergencia Coordinada de Políticas Macroeconómicas en el Mercosur", en J. Carrera y F. Sturzenegger (eds.), *Coordinación de políticas macroeconómicas en el Mercosur*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Licandro Ferrando, G. (2000), "Is Mercosur an Optimal Currency Area? Monetary Policy Coordination, Monetary Integration and other essays", Thesis dissertation, University of California at Los Angeles.
- Machinea, J. L. y J. Monteagudo (2002), "Macroeconomic Coordination in the Region", en *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Machinea, J. L. (2004), "Mercosur: In Search of an Agenda. Exchange Rate Instability in Mercosur: Causes, Problems and Possible Solutions", *Documento de Trabajo*, N°06d, Iniciativa Especial sobre Comercio e Integración, INTAL, Julio.
- Miotti, L., C. Quenan y C. Winograd (1995), "Trade Specialisation in Latin America", SELA, Caracas.
- Miotti, L., C. Quenan y C. Winograd (1998), "Specialisation et Commerce International. Le cas de l'Argentine et du Brésil", *Economie Internationale*, Paris.
- Miotti, L., C. Quenan y C. Winograd (2005), "Specialisation and Trade Regimes: The Case of Argentina", Mimeo, Paris School of Economics, Paris.
- Moccerro, D. y C. Winograd (2006), "Macroeconomic Coordination Policies: From Europe to Mercosur", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Moccerro, D. y C. Winograd (2007), "Real Exchange Rate Volatility and Exports: Argentine Perspectives", Mimeo, Paris School of Economics.
- Potash, R. (1969), *The Army and Politics in Argentina*, Stanford University Press.
- Rose, A. y J. Frankel (1996), "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria", *Documento de Trabajo*, N°5700, National Bureau of Economic Research.
- Rouquié, A. (1978), *Pouvoir militaire et société politique en République argentine*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- Stein, E. y U. Panizza (2002), "Currency Unions", en *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sturzenegger, F. y E. Levy Yeyati (1999), "The EURO and Latin America: Is EMU a blueprint for Mercosur?", Mimeo, Universidad Torcuato Di Tella, Abril.
- Takatoshi, I. (2003), "Exchange Rate Regimes and Monetary Cooperation: Lessons from East Asia for Latin America", *Documento de Trabajo*, N°9, Latin America, Caribbean and Asia Pacific Economics Association, Marzo.

6/

Democracia e integración regional en Argentina: perspectivas y estrategias

ARMANDO DI FILIPPO

Introducción

Dentro de los enfoques institucionalistas contemporáneos de la economía política, el concepto de modo de regulación permite una consideración conjunta de las formas institucionales del capitalismo y de la democracia en sus versiones globalizantes actuales. El regulacionismo francés no ha insistido mucho en los vínculos entre el capitalismo y la democracia porque en la historia europea occidental, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, las sociedades europeas tomaron los valores e instituciones de la democracia representativa como un imperativo ineludible e indiscutible de sus sistemas políticos. El gran debate tuvo lugar entre ese tipo de democracia y las, así denominadas, democracias populares, articuladas en torno a la Unión Soviética; pero éstas últimas carecían de varios de los rasgos centrales de las democracias representativas en la tradición occidental del liberalismo, en referencia los referentes a los derechos y libertades humanas.

Diferente es la situación en América Latina, donde el retorno y aparente consolidación de los valores de la democracia representativa es un proceso reciente y no necesariamente afianzado, que ha tenido lugar de manera generalizada sólo a partir de los años '90. Dentro de los conceptos de formas institucionales y modos de regulación es posible considerar cómodamente la necesidad de una estrategia orientada a preservar los valores y prácticas de la democracia como conjunto de formas institucionales prioritarias dentro de las cuales pueden operar las formas institucionales del capitalismo periférico latinoamericano.

En este trabajo se ha privilegiado la dicotomía capitalismo-democracia por encima de la dicotomía Estado-mercado, no como términos excluyentes sino como componentes que se suponen históricamente en una interacción dinámica que ha modelado la historia contemporánea de occidente. Hemos aceptado el carácter multidimensional de la dinámica social, incluyendo la dimensión cultural como

mediadora o subyacente entre las dimensiones económicas (dominadas por las instituciones del capitalismo) y políticas (fundadas en las instituciones de la democracia representativa).

Sin embargo, el eje central de este artículo, en el marco del libro del que forma parte, es fundamentalmente económico, y además pretende ser coherente con un enfoque institucional en economía. Las dos vertientes del institucionalismo aquí rescatadas que, centradas en la economía, admiten sin embargo una perspectiva multidimensional son el regulacionismo francés en la versión de Robert Boyer y el estructuralismo latinoamericano en la versión de Raul Prebisch. Se los menciona aquí con “nombre y apellido” no por un reduccionismo personalista que excluya otras lúcidas contribuciones en estos campos, sino como una forma de acotar conceptualmente el tipo de enfoque institucional al cual nos estamos refiriendo.

En el plano del régimen de acumulación (concepto regulacionista) podemos distinguir en América Latina, dos grandes períodos: primero, el régimen de acumulación extensiva correspondiente al siglo XIX fundado en las economías primario-exportadoras –en el lenguaje prebischiano– y caracterizado por un crecimiento económico fundado en la expansión de determinado tipo de explotaciones de productos primarios destinados a la exportación; y, segundo, el régimen de acumulación intensiva asociado al proceso de industrialización por sustitución de importaciones, parcialmente practicado después de la segunda guerra mundial a partir de los años ‘50 (Neffa, 1998).

La diferencia entre el carácter extensivo o intensivo del régimen de acumulación imperante se asocia con el impacto del progreso técnico sobre los niveles de productividad laboral, sobre el poder adquisitivo salarial y sobre los criterios distributivos imperantes fuertemente vinculados a las formas institucionales que, en su conjunto, configuran el modo de regulación.

El enfoque de Prebisch, sostenido posteriormente por buena parte de la Escuela Latinoamericana del Desarrollo, estudia precisamente los efectos de un régimen de acumulación intensiva al que denomina (ya en sus trabajos fundacionales de fines de los años ‘40 del siglo pasado) como las formas de utilización de los frutos del progreso técnico. Esta idea es central en toda la teorización de Prebisch, y continúa siendo el eje central de su pensamiento hasta el final de su vida intelectual, cuando introduce su concepto de excedente, que sólo es concebible en un régimen de acumulación intensiva.

De otro lado, en el plano del modo de regulación, así como la visión de Boyer se aparta de consideraciones rígidamente deterministas que podrían derivar de los orígenes marxistas de algunos conceptos recogidos por esta corriente, del mismo modo Prebisch se aparta de una visión exclusivamente económica del tema del desarrollo latinoamericano y, sobre todo al fin de su vida intelectual, reconoce un contrapunto histórico esencial entre los que denomina capitalismo periférico y democracia periférica. En otras palabras, si aceptamos como, según creo, lo hacen ambos autores, que las formas institucionales tomadas en su conjunto (modo de

regulación) son multidimensionales (económicas, políticas, y culturales) entonces se abre un campo claro para vincular frontalmente los conceptos de capitalismo y democracia en la interpretación del desarrollo latinoamericano en general y de Argentina en particular.

Aún así, el concepto de democracia no ha sido un tema fundamental en el razonamiento de las corrientes institucionales en economía, sino que parece pertenecer no sólo a otra disciplina (la ciencia política), sino también a una tradición intelectual diferente. La manera en que se intenta a través de este ensayo otorgar coherencia a estas tradiciones intelectuales (las que han estudiado el capitalismo por un lado y la democracia por el otro) y a estas diferentes corrientes del institucionalismo es por medio de la utilización del concepto de *poder institucionalizado*.

El concepto de poder institucionalizado que detentan las personas (sean éstas naturales o jurídicas) emana de las posiciones ocupadas por ellas en las instituciones políticas, económicas y culturales. Prebisch, cuando se refiere a la pugna distributiva, habla de poderes económico, político y social. Hemos creído encontrar en este trabajo, y en otros anteriores dentro del mismo tema, una relación entre estas formas institucionales que otorgan poder y, por otro lado, determinados principios, citados por Boyer: primero la ley, la regla o el reglamento, es decir, un principio de restricción (que correspondería fundamentalmente a las formas políticas del poder sustentadas en última instancia por el control de los medios coercitivos), segundo un principio de negociación que (apoyado en la ley) correspondería fundamentalmente a las formas económicas del poder sustentadas en última instancia por la propiedad de los medios productivos, y tercero un principio de rutina asociado a la comunidad de un sistema de valores y representaciones que corresponde fundamentalmente a las formas culturales (o socio-culturales) del poder sustentado en última instancia en el control de los medios de información, comunicación y conocimiento, y particularmente de los sistemas educacionales a escala masiva. Retomaremos esta coincidencia conceptual un poco más adelante.

No se me escapa que esta “extensión” del concepto de modo de regulación que introduce las dimensiones política y cultural puede ser tan amplio que amenace con desnaturalizar el foco de la visión económica regulacionista, en cuyo caso sus cultores más ortodoxos sin duda lo harán notar críticamente. Sin embargo, para los fines de este ensayo, el concepto de modo de regulación abarca la totalidad de las formas institucionales (económicas, políticas y culturales) que, directa o indirectamente, afectan los regímenes de acumulación comentados más arriba. De otro modo, sería imposible incorporar cómodamente el concepto central de democracia, sin el cual, a su vez, no es posible proponer la estrategia integracionista multidimensional que está en el meollo de este ensayo. Sin embargo, insisto en que no se trata de una incorporación oportunista o *ad hoc*, sino que legítimamente cae en la definición de las formas institucionales de cualquier modo de regulación en las sociedades occidentales de la era contemporánea. Por lo demás, la introducción del concepto prebischiano de poder, coherente con el de los “principios de acción”

mencionados por Boyer, dan al concepto de democracia una connotación diferente a las implicadas generalmente en las visiones liberal-funcionalistas.

Por último, cabe insistir en que las formas institucionales del capitalismo y la democracia son no sólo tipos ideales de la especulación teórica en ciencias sociales, sino también realidades históricas concretas que afectan la vida cotidiana de todos los miembros de las sociedades occidentales.

La razones fundamentales para este planteamiento que privilegia la relación capitalismo-democracia son las siguientes: a) la globalización del capitalismo, de acuerdo a líneas ya comentadas en este trabajo, es un dato central del orden internacional (y transnacional) del siglo XXI; b) a pesar de la influencia de la Organización de las Naciones Unidas, este proceso no ha ido acompañado por una paralela globalización de las instituciones de la democracia en el ámbito de las relaciones internacionales, ni siquiera en el mundo occidental donde tuvieron su origen; c) el tema de la democracia se caracteriza aquí, sin perjuicio de otros rasgos constitutivos esenciales, como un sistema político y social que garantiza la defensa de los derechos y libertades humanas y ciudadanas, así como, en la línea de la filosofía política que, contemporáneamente, se denomina republicanismo, resalta también los deberes y responsabilidades que les son correlativos; d) precisamente, frente a la expansión de las instituciones del capitalismo global con su defensa de los derechos patrimoniales de las empresas, se contraponen aquí la necesidad de expandir las instituciones de la democracia como una estrategia de defensa de los derechos humanos de las personas a escala internacional (por ejemplo en la esfera migratoria), especialmente en las regiones periféricas del mundo; e) la integración regional de América Latina, o de algunas de sus subregiones puede ser entendida como una estrategia de integración de sociedades nacionales (integración multidimensional), y no sólo de mercados (integración unidimensional o mercadista); f) la integración multidimensional latinoamericana puede generar un círculo virtuoso en el que la defensa de las instituciones de la democracia resulte reforzada, y contribuya a promover la unión política de naciones indisolublemente unidas por una historia y una cultura comunes.

Estas ideas tan generales pueden ser ahora aterrizadas intentando una argumentación centrada en las ventajas estratégicas que para Argentina podrían derivar de una activa promoción de la integración regional multidimensional con base en principios, valores e instituciones democráticos, por lo menos a escala sudamericana.

Hemos visto de qué manera, lúcidamente develada y profundizada por la escuela regulacionista y otros críticos de la corriente estructuralista latinoamericana, la economía Argentina cayó en la trampa del capitalismo global a través del mecanismo de la *caja de conversión* que rigió durante los años '90. Terminó en un colapso económico y social sin precedentes, y a punto de ceder su soberanía monetaria a través de un proceso de dolarización completo. Recordando la poco feliz terminología de un canciller argentino en los años '90 "las relaciones carnales", y sin adecuados "preservativos institucionales" respecto del capitalismo global, destru-

yeron transitoriamente los sistemas políticos y económicos de la nación. Las fuertes reservas morales subyacentes en la sociedad civil y en las calificaciones humanas de los argentinos dieron, una vez más, sustancia histórica a la *leyenda del Ave Fenix*. Hemos resucitado la democracia, y podemos, quizás, consolidarla a escala latinoamericana como mecanismo legítimo de desarrollo e integración.

El mensaje central en materia de estrategia política sustentado en este ensayo es que la consolidación de las instituciones de la democracia puede ser el contrapeso, capaz de contrarrestar y superar las asimetrías y desigualdades sociales que aquejan a las sociedades latinoamericanas; tanto aquellas heredadas de las posiciones coloniales y periféricas sufridas por la región desde los tiempos de la conquista, como las nuevas amenazas de injusticia social que acompañan la instalación del capitalismo global en el siglo XXI.

Un mensaje complementario sustentado en este trabajo es que, el ya logrado proceso de redemocratización en América Latina en general y en Sudamérica en particular, puede preservarse y consolidarse a escala supranacional. Los procesos de integración regional multidimensional en sus nuevas versiones instaladas en los años '90 y orientados estratégicamente desde el más alto nivel político, tienen el potencial para convertirse en el mejor blindaje contra las fuerzas antidemocráticas y/o mercadistas de adentro y afuera de los países latinoamericanos, y para crear mecanismos de negociación institucionales transparentes, previsibles y armonizados. Estos mecanismos posibilitarían preservar los intereses comunes de los ciudadanos latinoamericanos frente a los organismos intergubernamentales que administran dichas normas, y frente a las corporaciones transnacionales que operan como principales beneficiarios o promotores de las reglas de juego del capitalismo global.

Una estrategia subyacente e inconfesada de los tratados de libre comercio hemisféricos que se han estado suscribiendo desde los años '90 y lo que va corrido del nuevo siglo ha sido, más allá de sus efectos comerciales inmediatos, la promoción de formas institucionales que convaliden y ratifiquen las normas que el, así denominado, Consenso de Washington resumió en una versión altamente difundida. En otras palabras, estos acuerdos, además de sus efectos específicos a nivel de los mercados, han contribuido a la institucionalización de las reglas de juego del capitalismo global. Aquí se enfatizará la importancia de los acuerdos multidimensionales (económicos, socioculturales y políticos) latinoamericanos y del Caribe para la institucionalización de las reglas de juego de la democracia a escala igualmente global o, al menos y por ahora, a escala regional.

El objetivo de largo plazo de la estrategia propuesta no es el de negar las instituciones fundamentales del capitalismo, o el de desvincularse de ellas, sino encuadrarlas en las reglas de juego de un Estado de derecho democráticamente fundado a escala no sólo nacional sino también regional.

Queda así expresado el meollo de este ensayo y, antes de entrar al corpus del trabajo cabe incluir una última anticipación: las proposiciones que combinan los

conceptos de relaciones sociales y poderes institucionalizados constituyen su núcleo teórico. Sobre ellas se sustenta la proposición sustantiva de que las inequidades del capitalismo pueden contrapesarse a través de los mecanismos de la democracia representativa, régimen de gobierno capaz de transformar sus instituciones con base en sus propios fundamentos legales y a través de un proceso legitimador fundado en la voluntad ciudadana.

1. Un marco sistémico para las visiones estructuralistas y regulacionistas

Desde el ángulo de la filosofía de la ciencia, adoptaremos aquí la visión sistémica del epistemólogo Mario Bunge¹, no para seguirla al pie de la letra, sino como un marco de referencia que, grosso modo, ubica nuestra posición al respecto.

En su libro *Sistemas Sociales y Filosofía* (1999), Mario Bunge nos da una versión ultra resumida de su enfoque sistémico, aplicado a la esfera de las ciencias sociales, que puede enmarcar conceptualmente las ideas de este ensayo. Mi interpretación de sus lineamientos principales, que comparto, es la siguiente: todos los sistemas sociales que operan como subsistemas integrantes de la sociedad humana tienen, en última instancia, el mismo *componente fundamental y común*: los seres humanos. Sin embargo, buena parte de la acción social estructurada se verifica a través de organizaciones u asociaciones intermedias, que son componentes del sistema deliberadamente constituidos por esos seres humanos para la consecución de fines sociales explícitos. Sus *estructuras* son las relaciones sociales estables y recurrentes que se establecen entre esos seres humanos, directamente o a través de las asociaciones que ellos constituyen. Su *frontera* es la colección de los componentes del sistema que están directamente enlazados con los elementos de su entorno. Dichas relaciones son vínculos que condicionan las acciones o comportamientos de los

1 Dice Bunge que un sistema es: “Un objeto complejo cuyas partes o componentes se relacionan con al menos algún otro componente”. Los sistemas pueden ser concretos o conceptuales, ejemplificados por un organismo y una teoría respectivamente. Los sistemas concretos pueden ser naturales o artificiales (construidos por el hombre). El más simple de los análisis del concepto de sistema incluye los conceptos de composición, entorno, estructura y mecanismo. La composición de un sistema es la colección de sus partes. El entorno de un sistema es la colección de las cosas que actúan sobre sus componentes o a la inversa. La estructura de un sistema es la colección de las relaciones (en particular vínculos o enlaces) entre los componentes del mismo, así como entre estos y los elementos del entorno. (...) Por último, el mecanismo de un sistema está compuesto por los procesos internos que lo hacen ‘funcionar’, es decir, cambiar en algunos aspectos mientras que conserva en otros. Obviamente los sistemas materiales son los únicos que poseen mecanismos. En este punto ya estamos preparados para definir los conceptos de subsistema y supersistema. Un objeto es un subsistema de otro, si y sólo si, es un sistema en sí mismo y su composición y estructura están incluidas respectivamente en la composición y estructura del otro, en tanto que su entorno incluye el del sistema”. *Diccionario de Filosofía*, Siglo XXI editores, México, 2001, páginas 196 y siguientes.

seres humanos que participan en ellas. Sus *mecanismos* son los procesos internos, dotados de una lógica específica y escrutable, que los hacen “funcionar”.

En este trabajo se postulará que las relaciones sociales suponen posiciones de poder de las partes que negocian; esas posiciones de poder derivan de, se encuadran en, y operan a través de las instituciones sociales. Las relaciones sociales, incluyendo desde luego las transacciones de mercado, son (siguiendo en este punto a Max Weber, 1974) interacciones fundadas en recíprocas expectativas de conducta. Son esas expectativas recíprocas de conducta las que le confieren recurrencia y estabilidad. Son relaciones institucionalizadas porque responden a reglas preestablecidas y vigentes, formales o informales que son generalmente aceptadas. De aquí, entonces, que las instituciones vigentes en cada sociedad humana son el factor estructurante de las sociedades humanas, y el fundamento de las relaciones de poder institucionalizado que operan en cada caso.

Los *mecanismos* de los sistemas sociales exigen develar las posiciones y relaciones de poder que los dinamizan. Aquí combinaremos las ideas anteriores con otras derivadas del estructuralismo latinoamericano y del regulacionismo francés. En sus teorizaciones sobre el capitalismo periférico, Prebisch (1981) distingue a escala societal tres formas básicas de poder. El poder económico ligado a las instituciones que regulan la propiedad de los recursos, el poder cultural o social², ligado a las instituciones que regulan el control de la educación entendida en sentido amplio, y el poder sindical ligado a las instituciones, predominantemente políticas, que controlan la capacidad de asociarse en defensa de intereses comunes como vía para controlar el gobierno (poder político propiamente dicho) de un dado sistema político. Estas tres formas de poder, coinciden, en términos generales, con los tres subsistemas societales de que nos habla Bunge: el económico, el cultural y el político. Esos poderes institucionalizados constituyen la estructura de la sociedad en la medida en que se apoyan en las reglas sociales vigentes, y el uso efectivo de esos poderes institucionalizados pone en marcha los mecanismos que mueven el sistema.

Estas ideas sobre las formas multidimensionales del poder guardan razonablemente correspondencia con planteamientos regulacionistas en la línea de Boyer:

“Un modo de regulación pone en acción un conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colectivos que deben reproducir simultáneamente las relaciones sociales por medio de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas, y sostener el régimen de acumulación vigente. Más

2 En su libro, Prebisch habla de poder social y no de poder cultural; sin embargo el contenido conceptual que otorga al concepto de poder social (vinculado a todas las formas de la educación) es asimilable al sentido que aquí hemos otorgado al ámbito del subsistema cultural (en el sentido de Bunge). Por eso preferimos en este contexto, para no complicar la terminología, hablar de poder cultural y traducir como poder cultural lo que Prebisch denomina de manera más amplia como poder social.

aún, un modo de regulación debe asegurar la compatibilidad entre el conjunto de decisiones descentralizadas, sin que resulte necesaria, por parte de los agentes, una interiorización de los principios que gobiernan la dinámica de conjunto del sistema. Esta definición refuta la distinción entre economía pura y social. Es la imbricación de la esfera económica en un espacio más amplio que, en todo caso, permite eliminar la indeterminación a la que conduciría una lógica económica pura. Gracias a este encastramiento, es posible superar las crisis estructurales que de otro modo serían aún más devastadoras”.

“Se han propuesto tres principios de acción de las formas institucionales para analizar su papel de canalización de los comportamientos individuales y colectivos: primero la ley, la regla o el reglamento, es decir, un principio de restricción; luego el compromiso, es decir, un principio de negociación; y finalmente la comunidad de un sistema de valores o de representaciones, es decir, un principio de rutina”.
(Boyer, 1986: 61)

Sin poder profundizar, dentro de los límites de esta ponencia, en los rasgos conceptuales más profundos de estas visiones, y sin querer forzar innecesariamente convergencias que puedan resultar aparentes, podría sugerirse, sin embargo, que la idea de *formas de poder* en Prebisch se acerca bastante a los *principios de acción* que modelan la idea de formas institucionales en Boyer. Veamos: en la visión latinoamericana de Prebisch, el *poder político del Estado* y el *Poder Sindical* se ejercen aparentemente apoyados principalmente en el principio de *restricción*; el *poder económico de los controladores de los medios productivos* se apoya en los *principios de restricción* gestados por el orden legal (derechos de propiedad, por ejemplo) pero se *ejerce* a través de los mercados mediante el *principio de negociación*; y finalmente el *poder cultural apoyado* en las diferentes formas de la educación y de la integración a un orden cultural, se *ejerce*, por un lado, a través de la oferta de calificaciones que se cotizan en el mercado mediante el *principio de negociación*, y, por otro, actúa más ampliamente en el plano cultural a través de la exteriorización de sistemas de valores o representaciones que modelan, mediante la creación de hábitos apoyados en el *principio de rutina*, a la opinión pública.

El poder, sea económico, cultural o político, se impone como una compulsión necesaria e ineludible cuando ya está institucionalmente instalado (y por lo tanto resguardado por las sanciones morales y legales del orden vigente). La legitimidad del poder así instalado puede ser discutida en la esfera pública, pero el poder institucionalizado (especialmente el protegido por las potestades ejecutiva, legislativa y judicial de los Estados) adquiere una vigencia necesaria para los miembros de la sociedad y para la reproducción de la vida social.

Esa condición del poder como algo necesario que se impone desde afuera sobre las personas, lo vincula naturalmente con el concepto de necesidades humanas. Según Aristóteles, las necesidades humanas son el lazo estructurante de la socie-

dad³, por eso el poder institucionalizado opera activamente sobre ellas controlando sus satisfactores. Además, el poder crea necesidades que derivan del propio poder, es decir, que no existirían en su ausencia. Así, el poder económico controla los medios de producción y de consumo que operan como satisfactores directos o indirectos de las necesidades humanas, mientras que el poder cultural controla, por diferentes vías, los medios de información, comunicación y conocimiento que operan como satisfactores directos o indirectos de las necesidades culturales. El poder político controla las potestades legitimadas de legislar, hacer cumplir la ley, y administrar justicia, y además, monopoliza la amenaza y el uso legal de la fuerza, creando el temor a las sanciones y la necesidad psicológica de evitarlas, necesidad que no existiría de no existir el propio poder político. En consecuencia, tenemos un campo relativo a las necesidades humanas y su clasificación. Diremos solamente de él que las necesidades universales derivan de la naturaleza humana y se refieren a la sobrevivencia individual y a la convivencia social, pero esas necesidades se especifican históricamente de manera diferente en cada época y lugar.

Las necesidades universales y transhistóricas brotan ante todo de la naturaleza humana (aquellos rasgos esenciales y universales que todos los humanos compartimos). A su vez, las necesidades particulares y concretas brotan de la existencia social de seres humanos concretos viviendo en sociedades igualmente concretas, y ellas son incontables, pero, de manera general, puede decirse que allí donde brota una necesidad humana socialmente compartida o compartible, inmediatamente brota una opción de poder potencialmente institucionalizable.

Nótese, sin embargo, que en las sociedades humanas, consideradas como totalidades sociales, estas formas de poder se verifican de manera combinada y sólo distinguible en términos analíticos con fines teóricos. Nótese también que las necesidades esenciales de los seres humanos pueden definirse de manera abstracta y transhistórica, pues derivan de la universalidad de la naturaleza humana, pero sus satisfactores concretos dependen de la tecnología que artificializa el entorno humano, y crea bienes específicos que dan forma concreta y diferente a la satisfacción de las necesidades humanas. Es por eso que uno de los criterios básicos de periodización de la historia humana corresponde a las diferentes revoluciones tecnológicas que modificaron radicalmente el poder productivo de las sociedades humanas. Debe entonces distinguirse entre las necesidades esenciales y universales que percibimos en virtud de nuestro conocimiento general de la naturaleza humana, y las necesidades concretas y específicas de satisfactores igualmente concretos que padecen personas de carne y hueso (cada hombre y todos los hombres) en determinado tiempo y lugar de la historia humana.

3 Para una consideración más detenida de este punto, y de los vínculos entre las nociones de necesidad y de poder en el campo social véase Lecciones de Filosofía Económica, en la sección *cursos y apuntes* de: www.difilippo.cl

La historia se refiere a los sistemas concretos que van transformándose. Y nosotros no podemos analizar los hechos “crudos”, sino que tenemos que colocarlos en algunos supuestos básicos de naturaleza ontológica y ética que nos permitan pensarlos. Por ejemplo, aceptamos, en el plano ontológico, que la realidad cósmica está compuesta de sistemas o de componentes de sistemas; que la realidad social está compuesta de sistemas sociales cuyos componentes centrales son personas humanas; que las estructuras sociales se refieren a vínculos reales que se establecen entre los seres humanos; que las relaciones de poder que se establecen entre los necesitados-carenciados y los capacitados para satisfacerlas son el factor estructurante de todas las sociedades humanas. En suma, partimos entonces de una serie de supuestos ontológicos relacionados con ciertos rasgos esenciales universales que forman parte de la realidad exterior, incluidas las realidades sociales.

Bástenos por ahora señalar que, examinando las necesidades de las personas humanas y la forma de satisfacerlas podemos llegar, mediante el estudio de la distribución y uso del poder, a determinar el grado de justicia distributiva a través del cual los subsistemas sociales pueden llegar a operar⁴.

Las ideas anteriores, en mi opinión, son epistemológica y teóricamente compatibles con las visiones de las dos corrientes institucionalistas, recíprocamente complementarias, de la economía política que estamos aquí considerando: los regulacionistas franceses y los estructuralistas latinoamericanos.

2. La democracia y el subsistema cultural

Agregaremos algunas reflexiones relativas al subsistema cultural, que hemos caracterizado como el conjunto de instituciones que regulan y controlan los medios de información, comunicación y conocimiento. Este último, sujeto a los criterios de la justicia distributiva, alude a todas las percepciones humanas que informan el comportamiento usual en la vida cotidiana, y se relacionan con la búsqueda de

4 Mario Bunge hace depender los derechos humanos de las necesidades humanas y los deberes humanos de las capacidades y responsabilidades humanas. En este sentido, explícita o implícitamente se alinea con Aristóteles para quien las necesidades humanas son el lazo real que unifica la sociedad. Dice Bunge: “In other words in a just society you receive what you need to survive plus what you earn by honest means. The formula encourages socially useful behaviour and discourages antisocial behaviour. It combines welfarism with meritocracy. Unlike the fixed wages option, it rewards skill and effort. And, unlike the ‘what you can earn’ option, it makes provision for the basic needs of the people who cannot work. The formula quantifies the principle: *To each according to her needs and deeds, from each according to her abilities and responsibilities*”. Bunge, *Treatise on Basic Philosophy*, Volume 8, página 373, Reidle Publishing Company, Kluwer Academy Publishers 1989. Formulaciones afines a este principio distributivo pueden encontrarse de un lado en la utopía social de Marx sobre la sociedad comunista, y, de otro lado, en los evangelios (Mateo 25: parábola de los talentos y anticipación del juicio final). También en Aristóteles (*Ética a Nicomaco*) hay formulaciones que sugieren la aplicación de un principio análogo. Para un tratamiento más amplio del tema véase Armando Di Filippo, *Lecciones de Filosofía Económica*, en www.difilippo.cl

la verdad (como en la actividades científicas), o de la utilidad (como en las actividades tecnológicas), o del bien (como en los posicionamientos éticos y morales). Aristóteles distinguió entre estas tres formas de conocimiento como fundamentos racionales de la acción humana refiriéndose a ellas como la teoría, la poiesis, y la praxis.

Los subsistemas culturales así caracterizados son la plataforma subyacente sobre la cual se edifican las instituciones políticas y económicas. El tema más complejo es, sin duda, el de la praxis y sus fundamentos éticos. Se abre aquí un capítulo importante relacionado con los vínculos entre la ética y la ideología. La ideología puede ser entendida como la racionalización legitimadora de posiciones de poder, de orígenes biológicos, culturales, económicos y políticos⁵. Sin embargo, desde una perspectiva ética, la ideología aparece como intrínsecamente hipócrita, pues no busca la verdad sino los propios intereses. Y el relativismo ético, en cierto modo compartido por las ideologías marxista y liberal, hace que cualquier referencia a comportamientos virtuosos honestamente orientados al bien común suscite una cierta sonrisa de ironía, frente a la ingenuidad de ese lenguaje. Sin embargo, la cultura de la democracia es en última instancia la cultura de las virtudes públicas orientadas por los valores de la justicia y dirigidas al logro del bien común (Di Filippo, 2002).

El concepto de virtud no se sustenta en el individualismo liberal de corte utilitarista, y no parece existir en los fundamentos de una ética marxista (salvo quizás en la formulación implícita de una ética del trabajo), sino sólo en una concepción de la justicia debida a toda persona por el mero hecho de serlo. El sustrato ético del concepto de democracia aquí defendido se asocia, en la filosofía política reciente, con la noción de republicanismo, es decir, con una concepción de la democracia que enfatiza el concepto de virtud en la vida personal y en la vida ciudadana. Sus raíces fundacionales pueden rastrearse en Aristóteles, quien deriva el concepto de justicia directamente del concepto de virtud, haciéndolo recaer por lo tanto en las condiciones morales de los ciudadanos reflejadas en su comportamiento público.

El concepto de virtud fue predicado por los griegos en relación a sus conciudadanos, pero Aristóteles se vio en obvios apuros para conciliar esa visión con el régimen esclavista. Rechazó la institución de la esclavitud cuando ésta era entendida como un derecho de los vencedores sobre los pueblos vencidos, pero no tuvo otra alternativa, como aristócrata griego, que aceptar la legitimidad de la esclavitud, que el mismo practicaba a escala doméstica. Tuvo que asimilar el esclavo a la condición

5 Ejemplos: posiciones biológicas de poder como en la práctica del aborto, posiciones culturales de poder como en el control de los medios de información, comunicación y conocimiento; posiciones económicas de poder como en el control de los instrumentos de producción, de circulación y de consumo que se tranzan en el mercado; posiciones políticas de poder como en el control, sustentado en el monopolio de la fuerza pública, de los órganos de gobierno legislativo, ejecutivo, y judicial.

de niño, de humano subdesarrollado o incompleto que requiere, y se beneficia, de la tutoría paternalista de su amo.

De otro lado, la visión cristiana en su versión evangélica fundacional, desarrolló otro fundamento alternativo para la dignidad intrínseca de los seres humanos. La condición de hijos de Dios, creados a su imagen y semejanza, establece el deber de fraternidad recíproca, por ser todos iguales ante Él. Desde luego tras la adopción oficial del credo católico por parte del Imperio Romano, y a través de los Papas dotados de poder temporal, la Iglesia se arrogó el derecho divino de regular el significado y el uso práctico de esos principios. A través del efectivo control del poder político durante la edad media, tuvo que manejar y mezclar no sólo lo que era “de Dios”, sino también lo que era “del Cesar”. Los ideales de prácticas igualitarias obviamente presentes en el mensaje evangélico, al igual que antes con los griegos, tuvieron que adecuarse a las instituciones sociales básicas (esclavitud en el mundo antiguo y servidumbre en el medieval). También sirvieron para legitimar a los gobernantes a través del origen pretendidamente divino de la autoridad delegada por los pontífices. Sin embargo, en sus fundamentos filosóficos, y a nivel de los valores morales esenciales de ambos períodos, los valores de virtud y de justicia siguieron siendo los parámetros a ser considerados en la búsqueda del bien común.

Esta relevancia del concepto de justicia se había diluido en la modernidad hasta que, sorprendentemente, fue rescatada en una forma aceptada por el *establishment* académico occidental tras la publicación del libro de John Rawls, que revitalizó los debates en materia de filosofía política. Como dice al comienzo de su obra principal: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento” (Rawls, 1981: 17).

En resumen, el concepto de justicia se ha reinstalado reivindicando el derecho a debatir los temas éticos y remeciendo las hegemonías del utilitarismo neoliberal y del marxismo, fundadas ambas en visiones con alto grado de relativismo moral. El concepto de ideología adoptado por ambas corrientes de pensamiento expresaba esa visión común, excluyendo, oscureciendo o minimizando los conceptos de virtud y de justicia. El tema de la justicia adquiere importancia en el ámbito de la economía institucionalista en relación con la desigualdad económica, la distribución del ingreso y el combate a la pobreza. Estos temas son de difícil o imposible tratamiento a partir las visiones neoclásicas y libertaristas de las últimas décadas. Dentro de la visión de Marx, el tema de la desigualdad social se trata a través de la teoría de la explotación, y el tema de la justicia no es abordado sistemáticamente en sus conceptos teóricos fundamentales con excepción de su utopía respecto a la sociedad comunista según el criterio distributivo: “de cada cual según su capacidad y a cada cual según su necesidad”.

Cualquiera sea la filosofía política y los valores subyacentes que se sustenten, lo cierto es que el subsistema cultural que se está construyendo en el mundo global contemporáneo resulta decisivamente influido por los rasgos esenciales de la presente revolución tecnológica al afectar precisamente, y en profundidad, la pro-

ducción, distribución y circulación de los medios de información, comunicación y conocimiento. Los medios de información son, hoy más que nunca, un cuarto poder cuyos mecanismos afectan la esencia de los sistemas democráticos propios del siglo XXI. Los fundamentos culturales de la democracia sólo pueden estudiarse a partir del uso social de estas tecnologías. Los debates éticos e ideológicos pueden democratizarse como nunca antes en la historia por la naturaleza misma de la presente revolución tecnológica.

3. Capitalismo y democracia en la era global

En el orden económico opera contemporáneamente un capitalismo global cuyo rasgo más característico, desde el punto de vista de la teoría de las relaciones económicas internacionales, es la creciente movilidad internacional y transnacional de los factores productivos, favorecida por las nuevas reglas de juego en el caso de la tecnología y el capital, pero reprimida por esas mismas reglas (migratorias) en el caso de la fuerza de trabajo. Como es bien sabido, esa movilidad internacional deriva de reducciones en los costos de transporte, de transacción y de coordinación microeconómica facilitadas por el desarrollo de las tecnologías de la información.

Cuando hablamos de movilidad internacional de los factores productivos podemos criticar más cómodamente las diferentes versiones de la teoría de las ventajas comparativas de las naciones en materia de comercio internacional. Estas teorías justificaban y recomendaban un comercio libre y abierto de bienes y servicios, precisamente como un sustituto de la libre movilidad de los factores productivos que operaba en el interior de cada nación que participaba del comercio mundial.

Ante la creciente movilidad del capital (productivo y financiero) se han producido dos modificaciones trascendentales en el orden económico mundial, que fue examinado por la teoría de las ventajas comparativas. Primero que el comercio internacional ya no se hace inteligible sin un adecuado conocimiento de las estrategias de las empresas transnacionales (ETS) en la búsqueda de sus ventajas competitivas dentro de sus propios ámbitos de planificación y gestión, los que abarcan diferentes territorios de diferentes naciones.

En segundo lugar, las estrategias competitivas de las empresas transnacionales “perforan”, por así decirlo, las fronteras nacionales al invertir localmente en determinados eslabones de sus cadenas productivas, quedando afectadas, y afectando a su vez, las regulaciones económicas nacionales internas de los países anfitriones en múltiples campos (normas de competencia, de inversiones, de patentes tecnológicas, de compras de Estado, etc).

En resumen, durante la vigencia de la teoría de las ventajas comparativas, los sistemas económicos nacionales, sus tecnologías, organizaciones e instituciones internas estaban relativamente aisladas de las de otros países, pero las actuales cadenas productivas transnacionales en la producción de bienes y servicios así como la interdependencia financiera (bancaria, bursátil, cambiaria, etc.) global, crean una

permanente movilidad de los factores productivos que responde a las estrategias de las corporaciones transnacionales, fuertemente influenciadas por las condiciones competitivas y las regulaciones nacionales que afectan los costos (ambientales, laborales, energéticos, etc.) de los territorios donde estas ETS se asientan.

Dichas estrategias transnacionales de invertir en diferentes territorios y naciones implican competir con grupos económicos o empresas locales, o contra otras ETS en rubros similares. Por lo tanto, también están afectadas por las regulaciones nacionales en materia de políticas de competencia, tratamiento a la inversión extranjera, patentes de invención, compras de Estado, procedimientos administrativos y judiciales internos, etc.

En el caso de América Latina, las reformas regulatorias que condujeron a los actuales modelos económicos vigentes desde los años '90 responden, en parte importante, al tipo de fuerzas transnacionales que hemos descrito más arriba.

Los procesos y estrategias de desarrollo vigentes en los países latinoamericanos, expresan un nuevo estilo de desarrollo económico caracterizado por una mayor propiedad transnacional de factores y empresas productivas, operando bajo reglas de competencia que les aseguran trato nacional, y que evidencian el decisivo poder de los inversionistas transnacionales sobre las posibilidades de crecer y de exportar de nuestras economías.

Los modelos proteccionistas han desaparecido, y los radios de maniobra de los jugadores gubernamentales están fuertemente acotados por las reglas de juego propagadas por los organismos multilaterales (OMC, FMI, BM) y determinados por las naciones desarrolladas (OECD) que los controlan.

En el orden político, los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de los Estados Nacionales se han visto afectados por estos grandes jugadores transnacionales, que requieren de otras reglas de juego. Por lo tanto, cabildan y presionan sea directamente o a través de las naciones donde se asientan sus casa matrices para crear condiciones institucionales y políticas favorables a sus operaciones económicas.

Frente a la acción globalmente coordinada de las ETS, los Estados de las naciones periféricas sub o semidesarrolladas suelen ser jugadores políticos débiles y aislados, en ocasiones hasta incapaces de imponer regulaciones o políticas que, a juicio de las ETS pudieran afectar significativamente sus intereses.

Emerge aquí un conflicto entre los valores y reglas fundamentales de la democracia y los del capitalismo. La democracia opera claramente como el sistema político dominante en las naciones occidentales, y, en particular, se ha reimplantado en todas las naciones sudamericanas (y casi todas las latinoamericanas).

Simplificando temas extremadamente complejos de los vínculos recíprocos entre el orden económico y el orden político, podemos decir que el orden capitalista opera transnacionalmente y a escala global en tanto que las democracias han continuado operando a escala nacional. La única excepción significativa a esta regla es el proceso de integración multidimensional que ha llevado a la creación del bloque político-económico de la UE, en que los principios e instituciones de la

democracia pugnan por expresarse (sin lograrlo plenamente por ahora) a una escala supranacional. Sin embargo, la convergencia de niveles de vida entre los miembros de la UE es un indicador objetivo de una opción preferencial por satisfacer las necesidades de las naciones más pobres del bloque.

El tema central entonces es que los principios e instituciones de la democracia aluden a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos de cada Estado nación en tanto que los principios e instituciones del capitalismo en el siglo XXI aluden a los derechos libertades y garantías reclamados por los jugadores económicos transnacionales, y en particular por las ETS.

Los derechos reclamados por los ciudadanos en el marco del orden democrático pueden muy bien ejemplificarse con los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y en otras Cartas y Documentos similares de origen más reciente. También se expresan en los valores y principios defendidos por agencias afines tales como UNESCO, UNICEF, OMS, OIT, el TPI, el Protocolo de Kioto, etc.

Por otro lado, los derechos reclamados por los grandes jugadores privados transnacionales son de naturaleza patrimonial, se refieren a la adquisición, utilización productiva y transferencia mercantil de la propiedad de recursos económicamente valiosos, bajo las reglas del capitalismo global. Las reglas y disciplinas involucradas en estos cambios tecnológicos y organizacionales tienen directamente que ver con derechos y obligaciones de naturaleza patrimonial. Ambos elementos (movilidad creciente de factores y servicios productivos) han determinado nuevas condiciones de la competitividad de las empresas, las que no solo se captan internacionalmente, sino sobre todo transnacionalmente.

Las empresas transnacionales requieren la vigencia de un orden capitalista global capaz de defender el complejo conjunto de derechos patrimoniales que conforman la institución de la propiedad capitalista en las sociedades contemporáneas. De eso tratan, precisamente, “disciplinas” (es decir reglas de juego) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tales como las inversiones ligadas al comercio de bienes y servicios (TRIMS en la sigla inglesa), o las medidas de propiedad intelectual ligadas al comercio (TRIPS en inglés). También buscan oportunidades y facilidades para competir en otros ámbitos tradicionalmente reservados para las empresas locales (como por ejemplo las compras del Estado).

Todas las opciones mencionadas en el párrafo anterior requieren normativas nacionales (es decir internas, domésticas) en los países anfitriones de esas inversiones transnacionales que aseguren la vigencia de las reglas de juego promovidas desde los organismos multilaterales. Esos organismos son significativamente influenciados por las grandes potencias capitalistas, y han funcionado desde el decenio de los ‘80 siguiendo los principios del Consenso de Washington. En otras palabras, se ha promovido, exitosamente, el funcionamiento de las reglas de juego de este nuevo capitalismo que opera a escala global.

La globalización del capitalismo, estimulada por las tecnologías de la información, parece ser un hecho incontenible e irreversible; solamente podría aspirarse a regularlo de una manera que evite las formas más arbitrarias e inequitativas del predominio de los derechos, libertades y deberes *patrimoniales* por sobre los derechos, libertades y deberes *humanos y ciudadanos*. Asimismo, no hay porqué negar el positivo papel que la inversión transnacional cumple en la aportación de tecnología, de recursos financieros, de exportaciones competitivas e, incluso, de creación de empleos, especialmente en los sectores de servicios. Pero esto no niega la necesidad de compatibilizar los derechos patrimoniales de esas empresas con los derechos humanos y ciudadanos de las naciones donde se asientan. En rigor, la presencia de instituciones claras y transparentes en materia de derechos y obligaciones otorga una certeza jurídica que es apreciada por los inversionistas dispuestos a aceptar códigos mínimos de ética empresarial.

Los primeros (derechos patrimoniales ligados a la propiedad) se aplican en lo principal a personas jurídicas, privadas y/o transnacionales, que hoy son propietarias de la mayoría de la riqueza internacionalmente transable del mundo bajo formas jurídicas (derecho corporativo, operatorias bursátiles, etc.) capaces de desvincular los derechos de propiedad de personas naturales específicas. Los segundos (derechos humanos ligados a la ciudadanía) se aplican a las personas naturales (es decir a las personas de carne y hueso).

En las naciones en desarrollo la eventual oposición que pudiera surgir entre los derechos patrimoniales de las empresas (sea del mundo desarrollado o del propio mundo en desarrollo) y los derechos y libertades de los seres humanos, se expresa bajo diferentes modalidades: agresiones al medio ambiente, pérdida de la biodiversidad, patentes farmacéuticas que encarecen los medicamentos básicos, patentes de software que encarecen programas informáticos potencialmente utilizables por Mi PyMEs o por establecimientos científicos y educacionales incapaces de adquirirlos. El “pirateo” prolifera entonces, aumentando la importancia de las acciones judiciales y de la aplicabilidad judicial y legal de los diferentes códigos reguladores encargados de hacer cumplir los TRIPS a escala global.

Hay además otros efectos que, de manera directa o indirecta, conspiran contra los derechos humanos, civiles, económicos y culturales de los ciudadanos de los países en desarrollo, por ejemplo la manipulación de precios de transferencia, deudas ficticias y otras formas de disfrazar los balances públicos y reducir el pago de tributos.

Conviene señalar que el proceso de transnacionalización empresarial no es sólo un tema atingente a las grandes corporaciones transnacionales con casas matrices en los países desarrollados, sino que involucra a todos los operadores del sistema global. También, por ejemplo, grupos económicos latinoamericanos operan sobre las mismas bases. Asimismo, la fuga de capitales (por ejemplo, la de ahorristas argentinos que tendrían fuera del sistema económico nacional más de 100.000 millones de dólares) evidencia que el tema no pasa por la nacionalidad de los capitales o de las personas naturales que los controlan, ya que el proceso de transnacionalización se verifica tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

La lógica del capitalismo global del siglo XXI ya no garantiza una suficiente apropiación de las ganancias de productividad por parte de las sociedades de los países desarrollados como acontecía en el sistema centro-periferia de mediados del siglo XX. Es cierto que las ganancias de las empresas transnacionales con casas matrices en los países desarrollados, especialmente en ciertas áreas de servicios, son abundantes, pero el nuevo régimen de acumulación imperante no garantiza que ese excedente se dirija en cantidades adecuadas a los canales de tributación y gasto público social requeridos para una adecuada captación nacional de los beneficios de la productividad incrementada por las inversiones⁶.

Un punto central de este nuevo escenario económico radica en que siendo las tecnologías de la información de gran impacto sobre la productividad del trabajo y suficientemente móviles a escala global, tienden a producir una veloz igualación de las productividades técnicas en muchas actividades manufactureras (no ligadas a recursos naturales específicos en diferentes localizaciones territoriales) a lo largo del mundo, el resultado es que las empresas localizan sus eslabones productivos en los lugares donde los costos medios (ambientales, laborales, energéticos, etc.) son más bajos (como en las maquiladoras, zonas procesadoras de exportaciones cercanas a los grandes centros de consumo).

En la lógica del capitalismo global hay, de un lado, una necesidad creciente de atraer la inversión directa extranjera portadora de los mayores flujos de capital financiero y tecnología en el mundo de hoy. De otro lado hay, por las razones ya apuntadas, crecientes facilidades técnicas para que los eslabones de la cadena productiva transnacional se localicen discrecionalmente en diferentes territorios del planeta. Las inversiones extranjeras, bajo la lógica del capitalismo global, se instalan en determinados lugares por dos razones principales que no son excluyentes entre sí: costos más bajos y mercados locales más interesantes por su escala o dinamismo potencial.

Las inversiones que aprovechan costos más bajos se vinculan con la lógica de las maquiladoras, de los paraísos fiscales y financieros, y otras zonas francas comerciales. Las inversiones que aprovechan mercados locales interesantes (especialmente en actividades manufactureras y de servicios) se orientan preferentemente, a igualdad de ingresos medios, a las naciones de mayor escala demográfica, económica y geográfica o, alternativamente, hacia aquellas cercanas a un gran centro mundial de consumo. Los países (o bloques de países) en desarrollo que sean capaces de cumplir con ambos requisitos (costos bajos y mercados interesantes) serán los que mayores inversiones de origen transnacional puedan conseguir.

6 Este tema de las formas de apropiación social de las ganancias de productividad fue claramente estudiado tanto por la corriente estructuralista latinoamericana liderada por Raul Prebisch, como también por diferentes expresiones de la escuela regulacionista francesa. El resultado de las nuevas tendencias es un fuerte proceso de transnacionalización del excedente reinvertible a escala mundial. Y, por lo tanto, un debilitamiento del control nacional de los procesos de ahorro-inversión requeridos para promover un aceleramiento de la tasa de crecimiento del producto en el mediano y largo plazo.

La expansión y unificación de los mercados sudamericanos puede crear las condiciones para una competitividad sistémica y sustentable que aproveche reducciones de costos (de transporte, de energía, de transacción, de coordinación, etc.). Estos son, en esencia, los argumentos económicos principales que justifican la conveniencia de una integración regional de las sociedades sudamericanas.

La posibilidad de un desarrollo dinámico y autónomo en el presente mundo global depende, a igualdad de otras circunstancias, de la posibilidad de contar con mercados internos de gran escala. En consecuencia, las naciones con una gran población están en mejores condiciones reales o potenciales (de acuerdo con su ingreso per cápita) de convertirse en destino de un flujo creciente de inversiones que promueva el dinamismo económico. También podrán, además, gravitar en las negociaciones internacionales haciendo uso de su poder de mercado.

En el caso de América Latina, al igual que en el previo de la actual UE, esta gran escala puede lograrse a través de un proceso de integración multidimensional, basado no solo en la *eliminación de barreras* técnicas e institucionales operadas a través de las aduanas fronterizas que separan los mercados, sino sobre todo en la *convergencia de todas las infraestructuras físicas y de las regulaciones* necesarias para que los mercados funcionen habida cuenta la gran movilidad de empresas y factores productivos transnacionales.

La integración europea, que estamos permanentemente tomando como referente histórico significativo, nos indica un proceso secuencial de democratización, integración regional, razonable dinamismo económico y autonomía, que sin duda fue acompañado por el surgimiento de sociedades económicamente más equitativas. En la esfera política las democracias representativas de las naciones desarrolladas, y los procesos de democratización económica y social que de ellas derivaron, posibilitaron la protección, no solo de los intereses y derechos patrimoniales de todas las empresas, sino también, y principalmente, de los intereses y derechos personales de los consumidores y de los empleados y trabajadores.

Por supuesto, las sociedades periféricas parten de condiciones históricas y estructurales muy distintas. Además, el nuevo escenario de la globalización está creando nuevos riesgos y oportunidades que deben ser evaluados sin suficientes precedentes históricos.

4. Capitalismo y democracia “centrales” y “periféricos”

El capitalismo y la democracia son, por un lado, realidades históricas concretas vivenciadas por todos los habitantes contemporáneos de occidente, y por otro lado categorías teóricas que han sido estudiadas reiteradamente por las ciencias sociales de este área del mundo. En el caso de la democracia, esos estudios nos remontan hasta *La Política* de Aristóteles; en el caso del capitalismo industrial (o contemporáneo) nos remontan al menos hasta los economistas clásicos, empezando por Adam Smith. En la antigüedad la democracia griega existió en una versión

totalmente desligada de la existencia del capitalismo, y sólo vinculada con ciertas prácticas de mercado, algunas contractualmente muy avanzadas, especialmente en el ámbito del comercio exterior entre las diferentes ciudades Estado de Grecia. Sin embargo, como dice Max Weber, solamente se puede hablar de una época capitalista cuando las prácticas, organizaciones e instituciones del capitalismo son esenciales para la supervivencia de un sistema económico, y, esto solo comenzó a acontecer en las economías más desarrolladas desde mediados del siglo XIX. Parafraseando esa misma idea podríamos decir hoy que solamente se puede hablar de una época capitalista global cuando las prácticas, organizaciones e instituciones del capitalismo global son esenciales para la supervivencia del sistema económico global, y esto ha comenzado a acontecer visiblemente desde fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI.

Aunque el capitalismo no existió como sistema económico en la Grecia de Aristóteles o de Pericles porque faltaban las condiciones tecnológicas e institucionales para su vigencia, las prácticas mercantiles vinculadas a formas de acumulación de capital ya estaban a la vista de Aristóteles, quien pudo distinguir, entre lo que él denominó la “crematística natural” y la “crematística lucrativa” como proto-forma, la última, de las formas capitalistas posteriores. Las famosas secuencias dinero-mercancía-dinero, y mercancía-dinero-mercancía formuladas en *El Capital* de Marx, se derivan directamente de las reflexiones sobre la crematística efectuadas por Aristóteles.

El punto diagnóstico principal que está implícito en esta aproximación es que las formas institucionales del capitalismo se están globalizando a un ritmo mucho más veloz que las formas institucionales de la democracia representativa, las que deberían ser un marco insustituible para regular la dinámica del capitalismo global y de sus expresiones periféricas.

El capitalismo y la democracia contemporáneos se gestaron a partir de la Revolución Industrial británica, y de las revoluciones políticas británica (1688), estadounidense (1776) y francesa (1789). Pero esta gestación no fue fácil en occidente mismo, y las luchas se prolongaron durante el resto del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. Tanto el capitalismo como la democracia pasaron por enormes vicisitudes, como las dos guerras mundiales, el surgimiento de los regímenes colectivistas de Europa Oriental, y la crisis económica de los años ‘30.

La consolidación del capitalismo y de su coexistencia a largo plazo con los principios de la democracia liberal se logró en Estados Unidos a fines del siglo XIX, y se fue fortaleciendo durante todo el siglo XX. En Europa Occidental esta coexistencia estable sólo se logró a partir de la segunda mitad del siglo XX, ya que el capitalismo industrial y la democracia fueron dos complejos institucionales que jamás habían interactuado en el viejo continente⁷.

7 Más adelante, repasaremos someramente el concepto de capitalismo en la versión weberiana. Sin embargo, simplícidamente podemos entender por capitalismo industrial el sistema económico

Esta difícil y conflictiva coexistencia entre las instituciones del capitalismo industrial y de la democracia política representativa se pone de relieve muy especialmente en la operatoria de los mercados de trabajo, en donde se entrecruzan los derechos patrimoniales referidos a la propiedad de la riqueza (incluyendo el capital humano de los trabajadores con diferentes grados de especialización) y los derechos humanos, civiles, económicos y culturales a nivel individual y grupal. Las luchas políticas y sindicales del siglo XIX se articularon en torno a este tema.

Otro ángulo de esa interacción, estrechamente ligado al anterior, entre las formas institucionales del capitalismo y de la democracia, fue el desarrollo del Estado de bienestar a partir de la década de los años '30 en los Estados Unidos y de la segunda post-guerra en los países de Europa Occidental. Las políticas fiscales derivadas de la macroeconomía keynesiana acompañaron y viabilizaron estos procesos. De hecho, buena parte de la evolución de la Unión Europea se verificó en el marco de las democracias sociales con Estados de bienestar y políticas macroeconómicas de inspiración keynesiana.

Con el advenimiento de la así denominada Revolución conservadora, a partir de la década de los '80 en los países desarrollados, buena parte de los ingresos y gastos tradicionalmente reservados a los presupuestos fiscales, empezaron a ser retransferidos al sector privado y transnacional afectando negativamente a largo plazo (como hoy es más evidente que nunca) el gasto público en infraestructuras físicas y sociales en el propio mundo desarrollado⁸. La privatización y transnacionalización de bienes públicos de diferente tipo (educación, salud, seguridad ciudadana, etc.) plantean nuevos e interesantes dilemas en la interacción histórica entre las instituciones del capitalismo y la democracia.

Desde el punto de vista que nos interesa enfatizar aquí, el rasgo esencial que caracteriza esa interacción es la tendencia a la globalización de las instituciones del capitalismo, la que no es acompañada por una paralela globalización de las instituciones de la democracia. Los protagonistas y operadores principales de dicha tendencia son las corporaciones transnacionales. La propuesta estratégica que de allí deriva para las sociedades latinoamericanas es previsible: fortalecer los valores, las prácticas, las organizaciones y las instituciones de la democracia a escala nacional, sudamericana, latinoamericana y hemisférica. Y, adicionalmente, aprovechar la interacción sinérgica que parece existir, especialmente en América Latina entre las formas multidimensionales de la integración regional y las formas sustentables de la democracia.

fundado en la propiedad privada de la riqueza, y apoyado en el poder productivo que a partir de la Revolución Industrial inglesa no ha dejado de expandirse, donde la asignación de los recursos económicos se efectúa mediante empresas privadas que operan a través de mercados nacionales e internacionales, con el objeto de obtener lucros y expandir el capital que controlan.

- 8 Los déficit infraestructurales en bienes públicos no son ajenos a situaciones catastróficas como las experimentadas en Nueva Orleans tras el huracán Katrina.

Ni el capitalismo ni la democracia de las naciones que en algún momento de su historia fueron internacionalmente poderosas (como es el caso de prácticamente todas las que conformaron la UE de los quince miembros antes de la actual ampliación) se propagó bajo las mismas condiciones a las naciones pobres y colonizadas del planeta. Ni siquiera tras el proceso de descolonización y conquista de la independencia política de muchos países periféricos, surgieron democracias al estilo occidental como las originarias de Europa y los Estados Unidos de América. La institucionalidad formal de la democracia se instaló tempranamente en América Latina, pero la vigencia de las instituciones de la democracia ha sido un proceso lento que recién está terminando de cristalizar a fines del siglo XX y comienzos del XXI⁹.

Desde la década del '90 prácticamente todas las naciones latinoamericanas se han ido alineando en los marcos institucionales de la democracia en la esfera política y del capitalismo global en la esfera económica¹⁰.

La etapa histórica de los golpes militares que persistió durante todo el período de la guerra fría se agotó tras el colapso del bloque comunista. Las carencias y debilidades de la democracia latinoamericana, incluyendo las crisis y caídas de gobiernos, tienden a “autorepararse” a través de mecanismos legales contemplados en las propias cartas constitucionales. Por lo tanto, la continuidad de los

9 Este trabajo se conforma con afirmar que el concepto de democracia al que alude es el fundamento de la prioridad que debe otorgarse a los derechos y libertades humanos de todas las personas sin exclusión, y la responsabilidad que como contrapartida les cabe a los encargados de cumplir con las obligaciones o deberes humanos que les son correlativos. Para “aterrizar” un poco estas reflexiones demasiado vagas y generales, cabe decir que estos derechos y libertades se expresan en la relación Estado-mercado que se establece especialmente en la elaboración de los presupuestos fiscales. Los temas de la equidad, del desarrollo y de la integración se expresan cuantitativamente en las cuentas fiscales no solo del gobierno central, sino también de provincias y comunas en regímenes federales como el de los Estados Unidos de América o la Argentina.

En otro trabajo, estrechamente ligado con éste (Di Filippo, 2004), se examinaron brevemente los conceptos de democracia periférica y capitalismo periférico tal como ellos se han desarrollado en América Latina. También se pusieron de relieve algunas de las contradicciones entre el desarrollo del capitalismo periférico y del proceso de democratización política (Prebisch, 1981) acontecidos a lo largo de la historia contemporánea de América Latina. Las nuevas condiciones del orden económico internacional han cambiado las condiciones de funcionamiento del sistema centro periferia de relaciones internacionales tal como éste funcionó durante los siglos XIX y XX. A su vez, esto es consecuencia de las nuevas modalidades de funcionamiento del capitalismo y de la democracia en las naciones desarrolladas. Sin embargo, el fenómeno de la apropiación sesgada y desigual de las ganancias de productividad sigue aquejando a las economías periféricas que, por serlo (y presentando incapacidad de creación y control de sus propios procesos tecnológicos) siguen conservando una posición en la economía mundial que afecta sus perspectivas de desarrollo, autonomía y equidad.

10 Desde luego, las democracias latinoamericanas son frágiles en lo político y el proceso de democratización no se proyecta suficientemente a las esferas económica y sociocultural. También es cierto que el capitalismo de América Latina continúa siendo periférico (supeditado a flujos y modalidades de progreso técnico exógeno que escasamente puede asimilar y, mucho menos, controlar), bajo los rasgos y características que el sistema centro periferia tiende a adoptar en la economía global de este nuevo milenio.

gobiernos civiles no se ha visto interrumpida. El Estado de derecho se ha mostrado sorprendentemente resistente, y los “cuartelazos” militares han desaparecido. El peligro que hoy acecha a las precarias democracias latinoamericanas no es el de los golpes de Estado, sino más bien el de la difícil gobernabilidad interna a escala nacional, el de la corrupción del proceso político vis-a-vis las fuertes presiones del orden económico transnacional, y el del intervencionismo militar estadounidense, eventual indirecto u oblicuo, para prevenir, no ya las presuntas subversiones de origen comunista como en el pasado, sino la presunta amenaza terrorista alimentada desde gobiernos presuntamente hostiles a los Estados Unidos a la luz de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

La única vía internacionalmente legítima para afrontar estos nuevos desafíos es la convergencia de los sistemas de seguridad y defensa regionales bajo las reglas de la integración multidimensional fundada en los mecanismos de la democracia política.

5. Democracia e integración regional en Sudamérica

La integración multidimensional (económica, política y cultural) de América Latina es, en el marco del capitalismo global, la mejor (quizás la única) estrategia de largo plazo para el logro de un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. Ese ideal deseable para toda América Latina es muchísimo más viable, al menos en el mediano plazo, a escala sudamericana.

México, Centroamérica y el Caribe (MCC) están sujetos de manera casi irresistible a la gravitación político-económica de los Estados Unidos. Esto significa, primero, que el principal mercado relevante y la principal fuente de inversiones transnacionales para este grupo de países es la estadounidense (como lo prueba, por ejemplo, la expansión de la maquila en esas zonas), segundo, que en los países MCC el poder de negociación y la escala de los mercados nacionales seguirá internamente fragmentado salvo que logre su unificación bajo la égida de su gran vecino del norte, y, tercero, que la dinámica de las economías MCC dependerá decisivamente de la dinámica de la economía norteamericana.

Pero el caso de Sudamérica *puede* ser distinto al del resto de América Latina y el Caribe: la *autonomía* de su desarrollo requiere aprovechar el poder de negociación conjunto de los países sudamericanos. La gravitación objetiva de su poder internacional dependerá de la competitividad sistémica de sus sistemas económicos integrados, y del poder productivo y comercial que logre ejercer la gran escala de allí derivada, sobre los foros de negociación internacional (recuérdese de nuevo el caso de China).

La *dinámica* del desarrollo sudamericano requiere del aprovechamiento del mercado interno (365 millones de personas localizadas en una superficie de más de 17 millones de km²) de gran potencialidad si se unifica.

Finalmente, la *equidad* del desarrollo sudamericano requiere ante todo de la preservación de la democracia sudamericana y de su extensión gradual a las esferas económica, social y cultural.

6. Democracia e integración regional en Argentina: perspectivas y estrategias

¿Cuál es la relación entre el vínculo capitalismo-democracia y la inserción de Argentina en el orden latinoamericano y global? Aquí se proponen de manera tentativa algunas respuestas a este interrogante.

La consolidación de las instituciones democráticas de Argentina puede ser examinada tanto “desde adentro” como “desde afuera”. La consolidación de las formas institucionales de la democracia Argentina practicada desde adentro de la propia sociedad nacional es fundamental. Más allá de la tragedia del autoritarismo militar que persiguió al país durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, la recuperación democrática desde mediados de los ‘80 fue sometida, a lo largo de la década de los ‘90, a un profundo proceso de corrupción entendido técnicamente como la subordinación de sus instituciones y poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) a las reglas de juego del capitalismo global, o a la conveniencia de poderes fácticos internos orientados por decisiones privadas, legales o ilegales, de lucro económico y poder personal.

No es el objetivo de esta sección profundizar en las fuerzas internas que, en Argentina, desnivelaron la relación capitalismo-democracia a favor de las formas institucionales del primero bajo modalidades especialmente corruptas. Queda claro que en el nuevo proceso abierto en este siglo XXI la recuperación de las formas institucionales democráticas de la Argentina está aún pendiente en la esfera socioeconómica y cultural, pero se ha avanzado muy veloz y positivamente en ese terreno.

Argumentaremos brevemente que la recuperación de las formas institucionales de la democracia puede también complementarse y reforzarse “desde afuera” a través de la inserción de Argentina en la economía latinoamericana, buscando la retroalimentación entre la consolidación de las formas institucionales de la democracia sudamericana y las de la democracia Argentina.

Las bases de la Unión Europea fueron establecidas en la segunda posguerra después de que los regímenes democráticos habían sido reestablecidos en Alemania e Italia, y de que el ideal de una democracia social se había impuesto a través de los sistemas de protección social en toda Europa Occidental. La incorporación, muy posterior, de España, Portugal, y Grecia a la UE también implicó la adopción de las formas institucionales de la democracia política, socioeconómica y cultural.

Las formas institucionales de la democracia política también han sido reestablecidas desde mediados de los años ‘80, y completadas en Sudamérica a comienzos de los años ‘90. Esto ha generado un renovado impulso político a la integración

regional liderada directamente por directivas presidenciales, poniendo a prueba la estructura de los bloques preexistentes (CAN, MCCA y CARICOM) o creando otros nuevos (Mercosur). A partir del decenio de los '90, en toda América Latina se modificaron profundamente los estilos de desarrollo económico con la apertura al orden capitalista globalizado, y de desarrollo político, con un retorno a formas de democracia internamente más descentralizadas (mayor gravitación de los gobiernos provinciales y municipales) pero con autoridades públicas del gobierno central, que fueron reducidas en su capacidad de maniobra para el manejo nacional de la política económica. El viraje hacia el siglo XXI después del colapso del 2001/2002 significó, en Argentina, una cierta recuperación del control de las variables económicas básicas, después del fin de la convertibilidad, de la renegociación del default, y del nuevo impulso al Mercosur tras la elección del gobierno de Lula en Brasil.

Aquí cabe hacer un brusco descenso en los niveles de abstracción desde las formas institucionales generales del capitalismo y la democracia a los modos de regulación histórico-concretos que, en cada país, derivan de la particular articulación de esas formas institucionales. Comparemos al respecto a Argentina y Brasil dentro de la dinámica del Mercosur.

A diferencia de lo que aconteció en la experiencia integradora europea de posguerra, el punto de partida de la nueva integración sudamericana nació del acuerdo entre dos países extremadamente asimétricos: Brasil y Argentina. A ellos se sumaron, poco después, en la fundación del Mercosur, dos países económica y demográficamente pequeños: Paraguay y Uruguay.

Las cifras agregadas del Mercosur incluyen un espejismo: arrojan la imagen del más poderoso acuerdo de integración en América Latina desde el punto de vista de su tamaño demográfico, territorial y económico. Pero detrás de esa imagen, las asimetrías entre el gigante Brasil y los otros tres socios están obstaculizando o impidiendo recrear el círculo virtuoso democracia-integración regional-democracia, el cual, según la hipótesis básica de este documento, estaría en la base de la futura integración sudamericana.

Los modos de regulación de la sociedad Argentina y, en particular, la consolidación de las formas institucionales de la democracia dependen, mucho más que en el caso de Brasil, de la integración multidimensional y supranacional a escala sudamericana. Esto se debe al carácter "auto-contenido" de la sociedad brasileña en términos económicos, políticos y culturales, derivado de la escala continental de esa nación.

Es cierto que la democracia se ha consolidado en Brasil en términos políticos, y este hecho es auspicioso y decisivo. Pero esta consolidación de la democracia socioeconómica será un complejo proceso político que ese país debe encarar "desde adentro" en vista de las profundas desigualdades sociales que lo caracterizan. La sociedad brasileña es la más desigual dentro de las sociedades latinoamericanas, las que, a su vez, son las más desiguales del planeta. El proceso de saldar esta gra-

vísima deuda social pendiente en el Brasil no depende en medida importante de la suscripción de acuerdos con los restantes países de Sudamérica.

La propuesta estratégica de este ensayo es que, tanto en el interés de Argentina, como en el interés de América del Sur, cabría promover la integración acelerada de ese país con el resto de Sudamérica respetando, pero también trascendiendo los actuales mecanismos institucionales que provee el Mercosur. Este objetivo puede perseguirse a través de la convergencia del Mercosur con la CAN y con Chile, mediante la instalación de un gran proceso de integración sudamericana, sea canalizado por la vía de la actual Comunidad Sudamericana de Naciones o a través de otros mecanismos.

En mi opinión, el avance de la integración multidimensional del Mercosur está bloqueado por las extremas asimetrías que existen entre Brasil y los restantes miembros del acuerdo. En términos geográficos, demográficos y económicos, Brasil es obviamente (diciendo una perogrullada) el gigante del Mercosur. Además de su territorio continental la población de Brasil es casi cuatro veces mayor, y su PBI casi tres veces superior al de los otros tres miembros considerados conjuntamente. Solamente la suma de todos los otros países sudamericanos (incluyendo a Chile y a los micro-Estados de Surinam y Guyana), logra establecer una igualdad territorial, demográfica y económica entre Brasil y el resto de Sudamérica. En términos de poder tecnológico e industrial esta asimetría se torna aún más dramática, incluso respecto de Argentina, cuyo retroceso en esta esfera terminó de consumarse en la década de los '90.

La integración política de Brasil es el resultado de que, históricamente, las colonias portuguesas no se fragmentaron como las hispano-parlantes, y mantuvieron su unidad nacional. El sistema político brasileño está firmemente auto-centrado, y la consecuencia inmediata para los fines de la consolidación del bloque Mercosur es que su legislación constitucional prohíbe la participación de Brasil en cualquier tipo de acuerdos de integración que impliquen el establecimiento de órganos supranacionales de gobierno, aunque éstos operen en ámbitos perfectamente acotados como, por lo demás, es el caso de la UE. Volveremos en seguida sobre este tema central.

También en términos demográficos y socioculturales Brasil es altamente autónomo y auto-contenido. Los emigrantes brasileños de escasos recursos se desplazan desde las zonas deprimidas del país (nordeste) hacia las más desarrolladas sin salir del territorio brasileño. En relación con su tamaño demográfico global la integración migratoria de Brasil con el resto de Sudamérica es ínfima. Las razones culturales e idiomáticas son decisivas a este respecto, especialmente en los estratos más pobres de la población brasileña.

Por oposición a este cuadro demográfico, los emigrantes sudamericanos se desplazan desde Paraguay, Uruguay, Perú, Bolivia y Ecuador hacia Argentina y, ahora también, crecientemente hacia Chile, país que pasó de ser emisor a receptor de inmigrantes. Mencionemos además, el hecho, sin precedentes, de que en lo que

va del siglo XXI los argentinos constituyen uno de los más importantes flujos de inmigrantes sudamericanos hacia Chile.

Por lo tanto, la convergencia de políticas migratorias, educacionales, previsionales, laborales y sociales en general, es un imperativo mucho mayor para los países que interactúan demográficamente en Sudamérica. En efecto, son los inmigrantes los que, en primera instancia, reclaman dicha convergencia institucional. Sin ella no es posible la consolidación de un mercado común de trabajo, y con ella se consolidan las instituciones de una democracia social y cultural, requerida aún, vitalmente, por todos los países sudamericanos, no sólo para los inmigrantes sino para toda la sociedad. De este modo, emerge un círculo virtuoso en que las presiones “desde afuera” pueden contribuir de manera convergente a la emergencia y consolidación de las formas institucionales de la democracia no sólo política sino también social y cultural.

Todo esto significa que la dependencia política, sociocultural y económica de Brasil respecto del Mercosur es extremadamente baja. En la esfera comercial, las exportaciones de Brasil al bloque Mercosur son menos del 10% de sus exportaciones totales, en tanto que las de Argentina representan casi el 20%, las de Uruguay más del 26% y las de Paraguay más del 32%.

Datos recientes de CEPAL indican que, en lo que va corrido del siglo XXI, las inversiones directas externas netas al Mercosur se dirigieron en un 81% a Brasil, 16% hacia Argentina y el restante 3% hacia Uruguay y Paraguay. Esta reticencia a localizarse en los países pequeños del Mercosur por parte de los inversionistas extranjeros deriva, al menos parcialmente, de las barreras comerciales de muy distinto tipo que encuentran para exportar, desde allí, sus productos al resto del bloque, a pesar de la unión aduanera vigente.

Estratégicamente, Brasil aspira a liderar el Mercosur y representar sus aspiraciones e intereses en el concierto mundial. Esta pretensión ha sido aceptada por los restantes miembros del bloque en muchos ámbitos de negociación, tales como el ALCA o ciertos foros de la OMC. Su liderazgo político pretende manifestarse, aunque con mayor oposición de Argentina, también en su pretensión de ocupar un sillón permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ese derecho al liderazgo no sólo “mercosureño” sino también sudamericano que invoca Brasil conlleva obligaciones y responsabilidades que también debería honrar. Esto incluye la convergencia institucional mediante la coordinación de políticas orientada a superar las asimetrías de regulación macroeconómica que, por ejemplo, contribuyeron al colapso económico de Argentina a fines del 2001. También incluye la armonización regulatoria requerida para establecer efectivamente un mercado único en el interior del Mercosur y, en las actuales negociaciones sudamericanas, para el efectivo progreso de un área de libre comercio¹¹.

11 Pasar de un área de libre comercio a una unión aduanera sudamericana no significaría mucho si esa unión operara con “perforaciones” tan formidables como las derivadas, por ejemplo, de los TLC

La convergencia institucional profunda, sea del Mercosur o de una futura integración sudamericana parece difícil de lograr basada en las normas intergubernamentales actuales que rigen los acuerdos. El grado de ratificación parlamentaria e internalización de las reglas comunitarias a nivel de los países miembros del Mercosur y el CAN, es alarmantemente bajo (alrededor del 50), por oposición a más del 90% en el caso de la Unión Europea.

Una auténtica Comunidad Sudamericana de Naciones deberá fundarse en una integración infraestructural profunda en la esfera del transporte, de las telecomunicaciones, de la energía, y de otros aspectos similares que parcialmente están siendo abordados a través del Proyecto IIRSA. Esta convergencia infraestructural requerirá de una prolija convergencia regulatoria en normas técnicas, fitosanitarias, ambientales, de tramitación aduanera, etc., sin las cuales la convergencia infraestructural perdería gran parte de su eficacia. Esto nos remite nuevamente al tema de las convergencias institucionales de naturaleza multidimensional. Solamente así se puede llevar a cabo la constitución “en serio” de un mercado único de bienes y factores (no humanos) productivos por un lado, y de un mercado común de fuerza de trabajo, por el otro.

Es posible que Brasil se viera mucho más interesado por armonizar instituciones y coordinar políticas públicas a escala sudamericana, para consolidar su liderazgo subregional de lo que lo está a escala “mercosureña”. Los países sudamericanos restantes podrían estimular ese interés avanzando en una concertación política, uno de cuyos rasgos más esenciales sería la creación de organismos supranacionales de integración.

La convergencia institucional de Brasil con el resto de las naciones sudamericanas le exige compartir soberanías aceptando su participación en la constitución de organismos supranacionales, esa sería la prueba fundamental de su voluntad política en el campo de la integración.

Los organismos supranacionales de la integración tienen como misión fundamental la de representar los intereses de Sudamérica por encima de los intereses particulares de las naciones miembros independientemente de las respectivas asimetrías de poder. Esa es la función que en la Unión Europea cumplen la Comisión¹², el Tribunal de Justicia, y, más recientemente con la creación del Euro, el Banco Central.

firmados entre Estados Unidos y varios países andinos que son miembros de la unión aduanera del CAN. De hecho, las disciplinas que se negocian en esos acuerdos son mucho más profundas y detalladas que las negociadas previamente dentro del CAN y, por lo tanto, a la larga tienden a prevalecer sobre ellas.

12 Un gesto comunitario reciente del Mercosur fue la creación del Fondo Estructural denominado FOCEM, meritorio como señal de voluntad política, pero por ahora no es nada más que una señal equívoca, una mala caricatura de los fondos estructurales y de cohesión aprobados en la UE. Es equívoca porque la opinión pública poco informada ignora que, además de su escaso monto, esos fondos carecen del encuadramiento presupuestario e institucional, típicamente supranacional, que

Estratégicamente, a la Argentina le conviene abrir el juego de la integración multidimensional, bajo mecanismos de supranacionalidad, en el seno de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

La integración multidimensional a escala supranacional se concibe bajo las formas institucionales de la democracia y aceptando el principio de subsidiariedad. No se trata de crear un Estado-nación llamado Sudamérica, sino de crear organismos supranacionales que, en esferas cuidadosamente delimitadas, puedan llevar adelante acciones de defensa de los intereses comunitarios por encima de los intereses particulares de los países miembros. Esto exige reformas constitucionales en varios países del Mercosur y del resto de Sudamérica, entre ellos Brasil.

Argentina está, en principio, abierta a este tipo de reformas, pues en su normativa constitucional privilegia los acuerdos internacionales por encima de la legislación interna, una vez que esos acuerdos han adquirido ratificación parlamentaria. Brasil, por el contrario, privilegia la legislación interna y rechaza la adhesión a acuerdos que impliquen la creación de organismos supranacionales.

Solamente usando los valores, los principios y mecanismos de la democracia representativa, serán posibles las reformas constitucionales requeridas para avanzar hacia la instalación de una Comunidad Sudamericana de Naciones digna de ese nombre.

Argentina puede jugar un papel de liderazgo compartido con otros países sudamericanos en la promoción de estas reformas, estimulando a Brasil para que asuma sus responsabilidades, que son correlativas a su derecho de ejercer liderazgos internacionales en nombre de Sudamérica.

7. Conclusiones

Este ensayo, demasiado largo, amerita conclusiones cortas y precisas. Aplicamos aquí la tesis desarrollada en páginas anteriores, según la cual los procesos de integración supranacional y multidimensional suponen la convergencia de las formas institucionales del capitalismo y de la democracia.

Una estrategia subyacente e inconfesada de los TLC hemisféricos ha sido, más allá de los efectos inmediatos del libre comercio, la creación de formas institucionales que convaliden y ratifiquen las normas del Consenso de Washington y de otras reglas posteriores de juego propias de la construcción del capitalismo global.

En el contexto del presente documento, a la institucionalización de las reglas de juego del capitalismo global (subproducto institucional de los TLC) puede con-

le otorga su valor en el caso de la Unión Europea. Además, como señal política, el FOCEN también es equívoco, porque los países financiadores principales (Argentina y Brasil) albergan en el Nordeste de sus respectivos territorios, regiones subnacionales con niveles de ingreso tanto o más bajos que los bolsones de pobreza de Uruguay y Paraguay. Por lo tanto, y dada nuestra condición de países en desarrollo, esa tarea de cohesión social corresponde a una lucha por la democracia socioeconómica que debe librarse “desde adentro” de cada país.

traponerse la institucionalización de las reglas de juego de la democracia a escala regional, lo que aparece como una tarea central de los acuerdos multidimensionales de integración regional. Argentina posee condiciones internas privilegiadas para compartir con otras naciones sudamericanas el liderazgo en esta empresa, convocando a todos los países de la sub-región a embarcarse en ella.

Bibliografía

- Aristóteles (1971), *La Política*, Austral.
- Boyer, Robert (1986), *La théorie de la régulation, une approche critique*, La Découverte, Paris.
- Boyer, R. y Saillard, Y. (comp.) (1997), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Bunge, Mario (1989), *Treatise on basic philosophy*, Volume 8, Reidle Publishing Company, Kluwen Academy Publishers
- Bunge, Mario (1999), *Sistemas sociales y filosofía*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Bunge, Mario (2000), *Diccionario de Filosofía*, Siglo XXI, México
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU.
- CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- CEPAL (2005), *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*, en www.eclac.cl.
- Di Filippo, Armando (1981), *Desarrollo y desigualdad social en América latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Di Filippo, Armando (1997), *Regionalismo y multilateralismo en la integración de América latina*, www.difilippo.cl.
- Di Filippo, Armando (1998), “El sistema centro periferia hoy”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario Conmemorativo del 50 aniversario de la Institución, www.difilippo.cl.
- Di Filippo, Armando (2000), “Globalización, integración regional y migraciones”, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias.
- Di Filippo, Armando (2001), “*Globalización e integración en América Latina: Las formas periféricas del capitalismo y la democracia*”, Conferencia Institute de Hautes Études de L’Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris III, www.difilippo.cl
- Di Filippo, Armando (2002), “Justicia y teoría económica: redescubriendo a Aristóteles”, *Revista Persona y Sociedad*, Volumen xvi, número 2, agosto, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, Santiago.
- Di Filippo, Armando (2004), “Regulacionismo y Escuela latinoamericana del desarrollo, La visión regulacionista al servicio de la integración latinoamericana”, en Boyer R. y Neffa J., *La economía argentina y su crisis (1976-2001)*, CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.
- Di Filippo, Armando (2004-a), Two types of regional integration processes, en Stanford University, Latin American Studies Center, Lunch Lecture at Bolivar House, www.difilippo.cl.
- Di Filippo, Armando (2005), *Lecciones de Filosofía Económica*, apuntes de clase, en www.difilippo.cl.

- Di Filippo, A. y Franco, R. (2001), *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL/SI-GLO XXI, Santiago de Chile.
- Dunning, John (1993), "Trade, location of economic activity and the multinational enterprise" en *The theory of transnational Corporations*, Volume I. Routledge, London, New York.
- Doyal, L. y Gough, I. (1994), *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria-Fuhem Editores, Barcelona.
- Fairlie, Alan (2004), "Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos", Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- French Davis, R. y Di Filippo, A. (2003) "El rol de las Instituciones regionales en la globalización", *Revista de Estudios Internacionales* (del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile), año XXXV, junio de 2003, número 141. También en www.difilippo.cl.
- Kant (1941), *Filosofía de la historia*, Fondo de Cultura México, Colección popular.
- Neffa, Julio (1998), *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Prebisch, Raul (1981), *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, John (1981), *Teoría de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Weber, Max (1974), *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

SEGUNDA PARTE

La crisis financiera...
¿superada?

Crecimiento, conflicto distributivo y soberanía monetaria en Argentina¹

JAIME MARQUES-PEREIRA

«En el futuro, a medida que los votantes comiencen a percibir los verdaderos costos de políticas falsamente distributivas e ineficaces, los procesos de decisión serán más racionales desde un punto de vista normativo. La transparencia favorecerá la acción enérgica de los perjudicados y acelerará las correcciones deseadas»

(Urbiztondo, 1999: 564)²

La crisis monetaria argentina a comienzos del milenio se atribuyó esencialmente a una mala gobernancia de la liberalización, que la hizo desembocar en una crisis financiera. Sus consecuencias, a diferencia de otras economías emergentes, fueron de una gravedad y de una duración fuera de lo común. La fuga de capital no pudo detenerse, ya que el gobierno era prisionero del régimen monetario de la convertibilidad. Esta particularidad de la crisis argentina, sin embargo, no sería más que un epifenómeno. A los ojos de los expertos, la crisis monetaria apareció como una crisis financiera debida a los problemas institucionales ya revelados por otras crisis de las economías emergentes. De la misma manera, era una crisis de cambio acompañada por una crisis bancaria. Sus efectos fueron mucho más dramáticos en este caso porque el régimen monetario amplificaba la concesión de rentas, permitiendo la reactivación de un endeudamiento público imprudente. El argumento se declina de dos maneras, en función de un debate doctrinario que divide la teoría neoclásica en nuevos clásicos y nuevos keynesianos sobre la importancia relativa de las fallas de gobierno y/o de mercado.

Para los primeros, la elección de limitar la base monetaria a una conversión a tasa fija del saldo neto de divisas no era en sí misma una elección equivocada. Esta regla era, para sus defensores, la única manera de restaurar la reputación de la autoridad monetaria reducida a cero por su acomodamiento a la inflación desde

1 Este trabajo se realizó en el marco del proyecto de investigación «Les conditions de stabilité de la croissance, l'épargne et la distribution des revenus en Argentine», convenio CIEPP/CEPSE-UPMF/Institut CDC pour la Recherche/CNP. Traducción: Irene Brousse.

2 Fragmento de una contribución a un congreso empresario sobre la distribución de los ingresos, realizado en el temor de la crisis de la convertibilidad argentina.

hacia varias décadas. Pero, aunque dotada del estatus de “ley de convertibilidad”, dicha regla exigía un rigor presupuestario que el sistema político no autorizaba.

En la óptica de los segundos, se podía invocar que la captura de rentas se extendía a la regulación del conjunto de los mercados y concernía en primer lugar al mercado financiero. Si bien se demostraba una confianza ciega en su capacidad de autorregulación, la elección de la convertibilidad era inapropiada en la medida en que agravaba los defectos de coordinación de los mercados. Los límites de la competencia significan que la apertura comercial debe acompañarse con una política industrial para minimizar el déficit de la cuenta corriente que provoca al comienzo, y que la liberalización de la cuenta de capital impone frenar y esterilizar la entrada de las divisas necesarias para el cierre de la balanza de pagos. El alza insostenible del servicio de la deuda pública argentina se percibirá así como una ilustración emblemática de la famosa sentencia de Stiglitz en las crisis asiáticas: los mercados hicieron mal sus cuentas. El eco mediático de la fórmula consagraba la crítica de una liberalización financiera sin límite. Destacaba, además, la incapacidad del FMI para prevenir las crisis. Argentina era un caso de escuela. En efecto, los préstamos otorgados para evitar la conclusión catastrófica de la desconfianza financiera finalmente sólo sirvieron para sostener una especulación que alimentaba la fuga de capital por una continuación inconsiderada del endeudamiento público. La condicionalidad de estos préstamos –descenso de los gastos públicos y alza de las tasas de interés– implicará tres años de recesión inútil que llevaron al derrumbe del sistema monetario.

En ambos análisis, la dimensión propiamente monetaria de la crisis se reduce a la pérdida de credibilidad de la paridad de cambio, de la que es responsable una mala gestión del desequilibrio externo. Respecto de los hechos, la constatación es innegable, pero atribuir la causa última de la crisis a fallas de gobierno y/o de mercado es discutible. No es más que una deducción de un postulado *ad hoc* –la neutralidad de la moneda que presupone la teoría del valor como expresión de la utilidad relativa de los bienes y servicios.

Si se parte de una visión institucional de la moneda, la crisis argentina es una crisis de la organización monetaria de los intercambios. El análisis se basa en los desarrollos recientes de este segundo enfoque, que sigue la teoría de la regulación. Destaca la historia del sistema de cuentas y la doctrina monetaria para comprender su *impasse* respectivo sobre las condiciones macroeconómicas del conflicto distributivo. Este objeto se define en el espíritu de la conclusión de Keynes a su teoría general (la filosofía que subyace a toda teoría económica). Plantea la cuestión de las implicaciones del principio de neutralidad de la moneda sobre la mala calidad de la estabilización de la economía argentina.

El problema de un crecimiento de *stop and go* se vincula, en la versión contemporánea de la neutralidad de la moneda, como objetivo, con el interés de los decisores. Su consideración en la concepción de la política económica amplía el alcance de la ley de la oferta y la demanda al análisis de la política. El interés gene-

ral está disociado del principio de mayoría de los votantes y se remite al óptimo de bienestar colectivo que constituye el equilibrio general en competencia perfecta. La no neutralidad de la moneda observable a corto plazo no es, por lo tanto, intrínseca a su utilidad. Es atribuible o bien a una manipulación electoralista de la gestión de la oferta de moneda, o bien a la naturaleza por esencia asimétrica de la relación de crédito. Estas críticas de la síntesis Keynes/Walras restauran el postulado de neutralidad de la moneda como exigencia de neutralidad a realizar por el *policy mix*, que permita a los mercados devolver el equilibrio a la economía en caso de shocks aleatorios. Estas revisiones teóricas fueron consagradas por premios Nobel, que les otorgan el estatus de verdades científicas y, por lo tanto, de criterios racionales de la legitimidad gubernamental.

Frente a la renovación del postulado de neutralidad de la moneda, la visión institucionalista es confusa en el plano político, en la medida en que comparte con una mirada puramente mercantil de la moneda el mismo enfoque instrumental de sus funciones, aun cuando se diferencia rechazando la idea de velo de los precios

Marx comprendió que el salariado y la ganancia se basaban en la transformación del dinero en capital, pero su análisis de la reproducción ampliada es no monetario. Keynes rompe con la idea de valor real diferente de un precio monetario cuando plantea la tasa de interés como determinante de la inversión, pero su análisis de la formación de los precios, absolutos y relativos, da cuenta sólo de un ajuste de las cantidades de equilibrio y desequilibrio. Introducir la cuestión de sus anticipaciones y la importancia de las convenciones financieras no basta para determinar la naturaleza institucional de la moneda en ruptura con una visión dicotómica de la economía, entre la esfera monetaria y la llamada esfera real. Atribuir a la moneda la función de seguro contra la incertidumbre no cuestiona el hecho de limitar el análisis de la formación de los precios a ajustes de mercado. Tanto en Marx como en Keynes, los precios resultan de la organización de los intercambios mediante la moneda, pero ni uno ni otro logran precisar cómo su naturaleza determina la formación de los precios monetarios como contabilidad social, para retomar la expresión de Schumpeter.

La teoría de la regulación, por el contrario, fue llevada a cuestionar esta dicotomía analítica entre esferas real y monetaria, subordinando la formalización de la dinámica económica por estática comparativa a un análisis de los compromisos sociales institucionalizados que pilotean un régimen de acumulación. Así, esta teoría tuvo que abrirse a las otras ciencias sociales para comprender especialmente cómo la política monetaria era uno de los campos fundamentales donde se anudan estos compromisos; lo que Hicks ya había puesto en evidencia, como recuerda Boyer, mostrando que el patrón oro deja lugar a un patrón trabajo cuando se imponen políticas monetarias acomodaticias después de la segunda guerra mundial, que adaptan “el nivel de equilibrio del salario nominal para que se conforme al nivel efectivo” (Hicks, 1955: 291, citado por Boyer, 1993:122). El control de la inflación se establecía, en primer lugar, en las negociaciones salariales.

En este texto intentamos precisar el sesgo disciplinario de la economía, que oculta la dimensión propiamente monetaria de la crisis argentina. La historia y la antropología demostraron que hacer de la moneda el resultado del tránsito de la civilización a un mundo de intercambio no era más que un cuento. Su enseñanza permite, por otra parte, establecer dos premisas de una nueva aproximación a la moneda moderna, que especifica su naturaleza holista como institución que procede de la soberanía.

1. La moneda es un acuerdo social sobre un sistema de cuentas que condiciona la posibilidad del encuentro mercantil entre la oferta y la demanda (Aglietta y Orléan, 1982).
2. La medida del valor intercambiado es una simbolización de la sociedad como comunidad de cuentas que debe respetar los valores sociales de la comunidad política. Una crisis de la moneda es, entonces, en una economía capitalista, una crisis de la soberanía monetaria del Estado que implica la soberanía de la moneda propiamente dicha (Théret, 2007³).

El análisis de la crisis monetaria argentina que desarrollaremos a continuación agrega una tercera: la distribución de los ingresos como variable del crecimiento y de su estabilidad, de acuerdo con la tradición clásica y poskeynesiana⁴. Se puede así delimitar en el plano macroeconómico el problema de soberanía planteado por la crisis reciente del sistema monetario en Argentina respecto de una historia del conflicto distributivo que desde hace casi medio siglo impide estabilizar el sistema de cuentas. En el largo plazo, el ciclo demuestra la inestabilidad de los precios, que implica la evaluación de las tasas de margen en función de las tasas de interés reales.

En caso de alza de la ganancia deseada respecto del costo de oportunidad de la inversión, o para compensar una baja, el precio del trabajo debe al mismo tiempo devaluarse, depreciarse, o bajarse. El riesgo financiero ordena el ajuste, lo que

3 La soberanía de la moneda es, entonces, lo que la caracteriza como institución y hace que sea aceptada por todos. Este es un vector de la civilización. Al comienzo, las primeras monedas, llamadas «salvajes», son un medio de intercambios sociales que constituyen comunidades más allá de los grupos de parentesco. La representación del ciclo de la vida social por la reconducción del circuito de los objetos monetarios es una invariante estructural que recorre la historia de las formas de intercambio. La representación monetaria del intercambio social que define la comunidad es siempre normativa. Los signos monetarios deben ser soberanos, lo que sigue siendo cierto. Esta soberanía no es inmutable; su concepción evoluciona –de la definida por la deuda de vida del individuo respecto de la potencia soberana de la naturaleza, en la que muchos antropólogos ven la representación originaria del vínculo social, a la conceptualización actual de una soberanía del individuo, que metamorfosea la ciudadanía social en ciudadanía patrimonial– (Aglietta y Orléan, 1998; Théret, 2007).

4 La diferencia con esta tradición que implican las dos premisas, es que el carácter monetario de los precios no es más que un poder relativo de fijarlos, función de la estructura oligopolística de la economía y del poder de negociación de los trabajadores, ya que este conflicto distributivo requiere previamente un acuerdo (o un desacuerdo) sobre el sistema de cuentas (ver el punto siguiente).

supone la liquidez de la moneda externa indexada a la tasa de cambio⁵ e implica también un endeudamiento público que regularmente resulta explosivo. Su dominio actual se juega en la perennidad de las tasas de margen y de salarios, cuyas alzas nominales condicionan la tasa de cambio.

Hay que destacar, entonces, en el análisis de la salida de crisis, el bajo nivel de los salarios que dejó como herencia el régimen de convertibilidad y su crisis. Esta herencia fue determinante en el cambio de la regulación macroeconómica que permitió el fuerte crecimiento observado desde 2003. Asegurar su permanencia depende en adelante de un progreso de los salarios y las inversiones, lo que supone un compromiso político sobre la estabilidad monetaria. Esta posibilidad se establece primero en un nivel intelectual que interroga la capacidad de la doctrina para concebir el medio económico y político de pacificar el conflicto distributivo.

La relación así planteada entre legitimidad y macroeconomía del sistema de precios interpela la idea de gobernancia en su pretensión de ser una alternativa a la concepción weberiana y marxista del Estado, reduciendo el gobierno de las sociedades a su regulación mediante la *expertise* de las políticas públicas. Boyer y Dehove (2001) recuerdan que un orden político en el que la gobernancia hace de gobierno descuida los otros dos pilares de la regulación política, los principios constitucionales del campo político y la formación de los intereses colectivos mediante el sistema de partidos (Jobert, 2000). El debate gobernancia o gobierno de la Unión Europea, al que se refiere esta afirmación, aclara, como para otros casos, el motor ideológico de la refundación de la macroeconomía mediante la revisión del postulado de la neutralidad de la moneda.

Lo tácito de un análisis normativo de las instituciones que restringen la legitimidad a la *expertise* remite, en este plano, al ocultamiento (común en los nuevos clásicos y los nuevos keynesianos) de la dimensión monetaria del conflicto distributivo. Su disolución en un problema de gobernancia limita su deliberación a la disputa entre las dos versiones de la teoría neoclásica, en la medida en que da marcas de referencia para el debate político⁶. La resonancia política de este debate, aparen-

5 El desequilibrio monetario es, desde el punto de vista monetarista, responsabilidad única de la moneda externa (oro o divisas, títulos extranjeros y títulos públicos), por lo tanto, de activos que no tienen contrapartida en el balance de los agentes no monetarios (ni un ahorro previo, ni un adelanto sobre la producción). Gurley y Shaw consideraban incoherente este compromiso entre el análisis de la intermediación financiera y el sistema de la moneda (Renversez, 1995). Esta eliminación de las finanzas del circuito de la moneda interna elimina el problema de las cuentas en moneda externa, por medios políticos.

6 Se puede observar el paralelo con el debate europeo en el que el problema de gobernancia se identifica hoy con la interacción entre el *policy mix* y el logro de las reformas estructurales definidas por la agenda de Lisboa. El debate de expertos sobre la necesidad o no de una política más anticíclica se plantea en términos de economía política. El déficit presupuestario ya no es entonces más que un problema de estabilización, sino también una condición política de su realización, autorizando el financiamiento de las compensaciones a los perdedores de las reformas, inclusive confiando a una agencia independiente el cuidado de señalar a los mercados la necesidad de sancionar todo desvío presupuestario. Para una síntesis, ver Aghion, Cohen y Pisani-Ferry, 2006.

temente técnico, fue determinante en la gestión de la salida de la crisis argentina. La segunda explicación valida la política activa de reactivación económica, cuyo éxito restauró la legitimidad del Estado y desacreditó a los expertos del FMI que la calificaron de quimérica, debido a las rupturas de contrato que implicaba.

La maximización del crecimiento se basó en el mantenimiento de una tasa de cambio llamada “competitiva y previsible”, en la revisión de los contratos que integraban el cambio devaluado de las deudas en default y de los precios de los servicios colectivos privatizados, y también en el no cuestionamiento de las reformas del mercado de trabajo y de la protección social, realizadas por el gobierno anterior (Lo Vuolo, 2007). El éxito de esta estrategia de salida de crisis desmintió las sombrías predicciones del FMI y confirmó la tesis de los nuevos keynesianos. Ésta justifica la pertinencia de una política económica que, al maximizar el crecimiento, facilita no sólo el doble excedente comercial y presupuestario, y por lo tanto el servicio de la deuda, sino que además permite un progreso del gasto público que podría asegurar la parte de financiamiento público necesario para los factores de crecimiento endógeno.

La continuación de esta política supone actualmente un control de precios y salarios que no puede basarse en un alza de la tasa de interés real, ya que comprometería la gestión del cambio, como lo muestra la política brasileña (Marques-Pereira, 2007). Se impone así la negociación enmarcada por el Estado que se implementó recientemente y reaparece en primera plana la cuestión del conflicto distributivo, hasta el momento neutralizado por un crecimiento del empleo que hizo aceptable la pérdida salarial perpetuada por un objetivo de inflación (en torno al 10%) (Zuazuá, 2007).

Frente a la resurgencia del conflicto redistributivo, el papel de la doctrina en la formación de los precios relativos está puesta a prueba por la herencia de una larga historia de compromisos que no llevaron más que a coaliciones rápidamente disueltas. Ahora bien, la revisión del postulado de neutralidad de la moneda es, desde los años ‘70, el referente cognitivo de las sucesivas redefiniciones del sistema de cuentas. La crisis del sistema monetario de los años 1998/2002 lleva la marca de este pasado. Reitera los efectos macroeconómicos erráticos de reglas que provocaron las crisis de balanza de pago de los años ‘70 y ‘80. Éstas fueron acompañadas cada vez por graves crisis políticas. La crisis recurrente del sistema de cuentas demuestra una dificultad estructural para asegurar el valor en moneda externa del capital. El problema se agrava, inclusive explota en crisis de cambio, cuando la capacidad de financiamiento internacional se reduce al mismo tiempo que el comercio exterior deviene deficitario. Pero obedece también a una dinámica endógena.

Desde los años ‘70, la concentración de los ingresos se perpetuó gracias a las redefiniciones sucesivas del régimen monetario; cada una resolvió la crisis de la anterior sin lograr nunca producir una contabilidad consensual de los precios que resultara sostenible. Aun admitiendo que las condiciones distributivas de la reactivación actual sea legítimas en el Estado –lo que todavía no está probado– semejante consenso puede revelarse tan ilusorio como el establecido por la

dolarización. El mantenimiento de un fuerte crecimiento depende de la demanda doméstica y la insuficiencia de la inversión es el signo de su incertidumbre. El límite para el crecimiento no es sólo el del ciclo internacional, sino también el de la distribución de los ingresos, como en la época de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Esta continuidad macroeconómica del conflicto distributivo es la del debate económico donde se deciden los precios, relativos y absolutos, que la hermenéutica justifica resumiendo el orden social en un sistema de equilibrio de las utilidades de todos. Este es el medio cognitivo mediante el cual el Estado logra –o no– ser efectivamente una totalización monetaria legítima de la sociedad. En primer lugar, se precisa este concepto, que guía el análisis del fracaso del Estado argentino para establecer su soberanía monetaria (sección 1). Este fracaso es primero el de una política de emisión acomodaticia que traduce la imposibilidad de establecer un compromiso institucionalizado sobre el sistema de cuentas hasta las últimas crisis de hiperinflación de 1989/90 (sección 2). Después, es el de una política restrictiva que realiza a través de la dolarización un compromiso que resulta rápidamente ilusorio (sección 3). Para terminar, se muestra que la cuestión de la estabilidad del crecimiento sigue siendo la de una regulación monetaria del conflicto distributivo, ya que la convertibilidad externa del valor del capital depende de compromisos institucionales que no están establecidos todavía (sección 4).

1. La totalización monetaria de la sociedad

El estudio de la soberanía de la moneda precisa cómo el compromiso social sobre la política monetaria condiciona la estabilidad de los regímenes de crecimiento. Éste es un resultado que hay que hacer surgir de los trabajos sobre la soberanía de la moneda, en la medida en que muestran cómo la teoría económica nombra todo ocultando la relación política (contingente) entre valor y precio, implícita en una política monetaria, y redefine de esa forma la concepción de la soberanía. La efectividad de la política monetaria no es, entonces, sólo la de sus efectos macroeconómicos esperados, sino también la cuestión antropológica de una visión mítica de la economía y la sociedad que orienta la acción colectiva imponiéndose como nueva figura del interés general.

1.1. Valor y precio, una relación política

Sobre la base de las premisas mencionadas, el compromiso social que institucionaliza una política (o un régimen) monetaria se caracteriza como un acuerdo sobre una regla de acuñación de las deudas⁷, que instituye las formas funcionales

7 La regla monetaria es una regla de acuñación de una deuda, ya que la creación monetaria es la contrapartida del crédito. La dimensión monetaria del intercambio mercantil, que distingue el pago

de las propiedades genéricas de la moneda –la cuenta y el pago (Théret, 2007)–. Estas formas funcionales definen el uso contingente, a la vez económico, político e intelectual (o ideológico), de las propiedades de la moneda. Con esta regla, la acción macroeconómica del Estado enmarca la formación de los precios de equilibrio mediante la cual establece coaliciones de intereses.

Esta definición del compromiso social institucionalizado en la política monetaria permite analizar en contextos particulares cómo la regla de acuñación es una condición política de existencia de una economía capitalista (y por lo tanto de la continuidad de la acumulación), ya que es el medio de una evaluación instituida del valor. En términos de teoría pura de una economía de mercado, esto significa que la moneda instituye la commensurabilidad de las mercancías, que es su condición lógica de existencia. Debido a ello, la moneda es lo que reúne a los individuos permitiéndoles acordar sobre una medida del valor de cesión de lo que poseen (Orléan, 2007). El acuerdo sobre la unidad de medida es previo. Se refiere más generalmente al sistema de cuentas, en la medida en que los intercambios articulan varias unidades. Este acuerdo –o estos acuerdos– instituyen una comunidad de pagos que implica al soberano, ya que la moneda lleva el sello del Príncipe.

El valor relativo de los bienes y servicios que indican un equilibrio y un desequilibrio del mercado o su costo en unidades de trabajo, no puede revelarse sin acuerdo previo sobre un sistema de cuentas, lo cual no significa que la teoría del valor no tenga sentido en una visión institucional de la moneda. Los precios plantean el problema de su valor intrínseco en la medida en que deben parecer legítimos. El juicio común sobre la distribución de los ingresos compromete una representación intelectual compartida, es decir, el objeto mismo de la teoría del valor. Esta legitimidad no es sólo un problema de *expertise*. Presentar como resultado de las preferencias de los individuos las relaciones sociales de mercado que permiten instituir un régimen monetario es convincente sólo si esta hermenéutica conforta los valores éticos de integración de la sociedad como condición de su reproducción, y ésta depende de las diferencias sociales que regulan el régimen monetario en dos niveles.

El primer nivel es el de la regulación de la oferta de moneda, y así, el acceso diferenciado a la moneda: los capitalistas lo obtienen mediante la acuñación de una deuda en moneda de crédito, y los asalariados en función del nivel de empleo resultante⁸. El segundo nivel es el de la regulación de los precios relativos según

inmediato y diferido, remite a la forma financiera que asume la relación de endeudamiento. Ésta debe considerarse, con respecto a la historia de la civilización, como forma general del intercambio social; el intercambio mercantil y las finanzas son sólo formas históricas actuales. Para más detalles, ver el análisis de Théret (1998) que muestra el desdoblamiento de la deuda del individuo respecto de la colectividad, representada por el poder soberano, en deuda privada y deuda pública con la invención de la moneda de crédito, simultánea a la autonomización de lo económico respecto de lo político (y de esto último respecto de lo religioso) característica del Estado moderno.

8 El capitalismo es, en este sentido, una relación monetaria condición de la relación salarial (Benetti y Cartelier, 1980).

una política más o menos acomodaticia a los comportamientos de margen de las empresas y a las reivindicaciones salariales, lo que implica un dosaje entre fragmentación y centralización del sistema de cuentas. La unidad del sistema de cuentas es la principal cuestión planteada por la historia de los desórdenes monetarios en el caso argentino (y de otras economías latinoamericanas). Se manifiesta por el cambio constante de la regla de acuñación.

En la teoría convencional, la diferencia de acceso a la moneda es la de una preferencia que define el grado de aversión al riesgo. En cuanto al segundo problema, es el de la credibilidad de la política monetaria planteado por las fallas del mercado y/o de gobierno. Los compromisos políticos sobre este segundo registro son condiciones de segundo orden de la regla monetaria, pero la creencia en la commensurabilidad de las mercancías supone transformar las “preferencias” individuales en intereses colectivos a través de coaliciones políticas que las hacen valer en los sistemas de cuentas y de pago⁹.

El ejercicio monetario de la soberanía política parece ser evidente cuando la regla no se discute. Sin embargo, sólo está garantizado si ésta estabiliza dichas coaliciones y hacen sistema las tres dimensiones de la confianza en la moneda que supone su aceptación (Aglietta y Orléan, 1998). Una confianza metódica inspirada por el buen funcionamiento de los pagos y que corresponde a la rutina —única forma de confianza en la moneda que contempla explícitamente el economista neoclásico como expresión de la racionalidad individual que se expresa en las anticipaciones—. Una confianza jerárquica que remite al hecho de que la estabilidad monetaria, y por lo tanto la del valor de los medios de pago, supone la garantía de una autoridad que puede ser la expresión o sólo participante de la soberanía política, lo que define las relaciones entre el banco central y el Tesoro, que dispone del poder legítimo para recolectar impuestos. La política monetaria debe ser legítima, y es precisamente sobre este plano que la teorización convencional de sus objetivos (estabilidad de los precios y contribución activa al pleno empleo o no) es determinante. La teoría define los criterios de legitimidad sobre los cuales la autoridad monetaria pretende fundar la confianza ética que muestre que la unidad del sistema monetario transmite los valores morales y normas constitutivas de la sociedad.

La soberanía monetaria puede definirse así, según Théret (2007), como simbolización de la sociedad en un todo indiferenciado de individuos, lo que hace de la moneda el fundamento del vínculo social más allá de la diversidad de sus formas históricas. Las formas de la confianza en la moneda se relacionan con sus estados de existencia. Su coherencia asegura la totalización de la sociedad simultáneamente como comunidad de cuenta y de pago. La confianza metódica se realiza

9 El interés individual no es entonces una cuestión de satisfacción máxima de las necesidades que funda la idea de valor de uso, sino una manifestación del deseo de poder del individuo, como lo mostró Spinoza, lo que pone en evidencia la homotecia entre las génesis lógicas de la comunidad monetaria y de la comunidad política (Lordon y Orléan, 2007).

mediante un *estado incorporado* de la moneda que la hace patrón de valor, la confianza jerárquica mediante un *estado objetivado* en los instrumentos monetarios que sirven de medios de pago, y la confianza ética por un *estado institucionalizado* en las reglas que definen la unidad del sistema de cuentas. En la interdependencia entre estos tres estados de la moneda se juega el hecho de que sea o no aceptada por todos. Cuando eso sucede, los precios son estables, previsibles y considerados justos¹⁰.

Se comprende así que la moneda se vuelva soberana en la medida en que es un velo, no de los precios, como puede hacerlo creer el saber económico convencional, sino de las relaciones sociales instauradas por el sistema de precios. Sin embargo, cuando estas condiciones no se dan (es decir, la triple funcionalidad política, económica, ideológica), el velo se desgarrar. La crisis monetaria argentina es un ejemplo emblemático. La crisis general implicada por el pánico bancario materializa la ruptura de esta triple funcionalidad develando la verdadera naturaleza de las relaciones sociales instauradas por la ley de convertibilidad. Arroja a la calle a los ahorristas, que se consideran robados por el bloqueo de los depósitos amenazados de devaluación, mientras que los ricos pudieron convertirlos a tiempo. Su revuelta se hace eco de los perdedores del régimen de convertibilidad, que tres años de recesión empujaron al umbral de pobreza. El slogan “*que se vayan todos*” estigmatiza la responsabilidad de la clase política y de los doctores de la moneda en manifestaciones que obligan al soberano rechazado a huir de su palacio rodeado por la multitud. La retórica de un gobierno apolítico –porque es económicamente racional– aparece como lo que es: un engaño.

1.2. *La neutralidad de la moneda, nueva figura del interés general*

Desde el punto de vista del antropólogo, un mito es una representación del mundo mediante la cual los individuos conciben y realizan sus interacciones. Tiene esta funcionalidad si no se lo percibe así, es decir, en el sentido moderno de falsificación, sino como una verdad. Lo que importa es comprender cómo se plantea

10 En la medida en que la moneda es un vínculo de confianza que se establece por la interdependencia entre estos tres estados, se puede plantear que su definición como institución supera la oposición de un enfoque en términos de «carta» y de un enfoque esencialista. Encontramos en las concepciones institucionalistas de la moneda inspiradas por la primera intuición las tres formas de la confianza (Aglietta y Orléan, 2002: 104 y ss), pero sin embargo podemos considerar que esta conceptualización se aparta parcialmente del enfoque en términos de “carta”. La confianza jerárquica en la moneda implica un procedimiento institucional que compromete al Estado, pero no se resume al curso forzado que permitió instituir la conversión de las monedas privadas en moneda de banco central, ya que es interdependiente de la confianza metódica que depende de los efectos macroeconómicos de la regla monetaria y de la confianza ética que establece la legitimidad de la distribución de los ingresos. Plantear la moneda como institución no es incompatible con un enfoque esencialista del valor que lo vuelve una ley objetiva, sino que tanto su versión de valor utilidad como la de valor trabajo son abstracciones intelectuales que justifican los precios.

hoy la cuestión indicada por Michel Foucault (2004) sobre la veridicción de la racionalidad utilitarista como mito fundador del orden social moderno.

La teoría económica, en tanto hermenéutica, transforma la realidad por el sentido que le da, por medio de una abstracción que sólo representa una parte: el buen funcionamiento de los mercados asimilado a la capacidad de la competencia para hacer existir un vector de los precios de equilibrio o, en su defecto, a la de una política de la competencia. Las consideraciones éticas, implícitas en esta teoría de los precios y los ingresos, se basan en las propiedades técnicas de su formación (preferencias, estado de las técnicas y de la competencia). Ellas dependen en parte de sus condiciones de orden ético. Esta característica epistemológica de la teoría económica, señalada por uno de los analistas argentinos más eminentes del carácter estructural de la inflación latinoamericana (Olivera, 1997), plantea implícitamente el desafío intelectual de la nueva hermenéutica del equilibrio general que establecen las hipótesis de anticipaciones racionales y sobre la calidad de las instituciones. En una visión de la moneda como institución que procede de la soberanía, estas hipótesis son los medios cognitivos mediante los cuales la representación de la sociedad por precios de equilibrio redefine según las anticipaciones las reglas de la comunidad de pago que requiere la comunidad política imaginada como un mercado de bien público.

El interés general definido por la unanimidad de un equilibrio de mercado restaura el modelo simple de la sociedad basado en el mercado. El vector de los precios de equilibrio general, deducibles de una visión mítica de un mundo de competencia pura y perfecta en el que la moneda sólo es metálico, recupera su alcance normativo perjudicado por el *impasse* reconocida de su demostración. La hipótesis de anticipaciones racionales solucionó este *impasse* y las instituciones que realizan la unanimidad de los agentes económicos, cuando la ley de la oferta y la demanda no basta, permiten encaminar la economía hacia equilibrios más óptimos. La teoría de los precios de equilibrio en competencia perfecta permite entonces deducir la ética de sus propiedades técnicas. La eficacia económica, idealizada por el modelo del equilibrio general y la justicia de los precios que representa, constituye el estado hacia el que debe tender la organización de la sociedad, minimizando lo más posible el carácter imperfecto de la competencia. Para que la realidad se acerque al ideal, el modelo debe imponerse como criterio de legitimidad de toda decisión pública, y en primer lugar, debe considerar ilegítima toda deliberación parlamentaria de la política monetaria más allá del debate enmarcado por la *expertise*. La redefinición de la racionalidad como procedimiento estratégico establece que la autoridad monetaria oriente un juego estratégico que logre la estabilidad de los precios y lleve a la economía a la tasa de desempleo natural, cuyo descenso depende de las reformas estructurales.

En este análisis, el debate “reglas o discrecionalidad” tiende a esfumarse desde que se conceptualizó la posición media de la regla de “discrecionalidad restringida” (Bernanke y Mishkin, 1997). La flexibilidad del control de precios sería deseable,

en la medida en que la transparencia de la acción del banco central permita a los mercados juzgar que es el medio para una mejor coordinación entre política monetaria y política presupuestaria que aumente el crecimiento y vuelva políticamente posible el logro de las reformas estructurales. La regla monetaria se erige así de manera consensual como garantía última del interés general. El sentido de este último se reduce a una cuestión ética: oponerse tanto al engaño del agente político como al del agente económico y aumentar las competencias de los pobres para integrarse al mercado, lo que les permite volverse sujetos políticos que se opondrán a las capturas de renta.

La regla de discrecionalidad restringida sólo abre márgenes de maniobra en los estrictos límites que definen las fallas de los mercados y de gobierno. Su cualidad institucional, que la convierte en una figura del interés general, es su aislamiento de los conflictos distributivos, ya que su arbitraje equitativo no está asegurado por el voto mayoritario que favorece los intereses del elector mediano. La representación keynesiana de un defecto de coordinación macroeconómico fue reemplazada por su resolución microeconómica mediante la asimilación de lo político a una función de utilidad institucional, que justifica no sólo la “neutralización” de la moneda, sino también la dilución del Estado de bienestar en cuasi mercados de servicios colectivos y, en mayor medida, el conjunto de las reformas estructurales que deben asegurar el buen funcionamiento de los mercados. Esta redefinición de la política y la justicia es una redefinición de la soberanía operada por la *expertise*. Es un proceso más o menos conflictivo en función de las herencias institucionales y de las estructuras económicas que marcan la historia del conflicto distributivo propio de cada país.

2. La regulación del conflicto distributivo mediante la deriva de la inflación, o la inhallable coalición política

En el largo plazo, la dificultad para estabilizar la fijación de los precios relativos en Argentina traduce una soberanía mal garantizada de la moneda y del Estado desde que el primer gobierno del general Perón (1946-1955) planteó el proyecto del desarrollo de una sociedad salarial sobre la base de la ISI. Las crisis cíclicas de balanza de pagos externos, que pusieron en evidencia los límites de este modo de industrialización, llevaron a cuestionarlo en tanto modelo de desarrollo. La deriva de la inflación y el endeudamiento externo, que terminaron de minarlo, no son el signo de una fatalidad de la disponibilidad de recursos naturales, como lo muestra el papel de las políticas públicas en los regímenes de crecimiento reductores de desigualdades que aseguraron el desarrollo de varios países en Asia¹¹ (Salama, 2006a).

11 La elección de la promoción de las exportaciones mediante una apertura comercial bien administrada no es, en este sentido, la garantía de suprimir los límites de la industrialización por

La deriva de la inflación en América Latina expresa de hecho el fracaso del Estado, a diferencia de Asia, para desbaratar el destino de una especialización internacional pasiva, ya que su política de industrialización chocó con su incapacidad para establecer un compromiso duradero en torno a un sistema de cuentas que acordara los intereses de una burguesía industrial en formación y de la oligarquía terrateniente exportadora ya bien establecida. Este conflicto fue particularmente exacerbado en Argentina. No será resuelto por las oportunidades de ganancias financieras proporcionadas por un endeudamiento externo que concretiza el abandono, en los años '70, de una voluntad de industrialización llevada adelante por el aumento de la demanda doméstica. La recomposición patrimonial que permite el endeudamiento externo a fines de esta década sólo generará una comunidad de intereses entre facciones del capital por definición inestable, debido al endeudamiento público insostenible producido por la fragmentación del sistema de cuentas que hace degenerar una inflación estructural en régimen de alta inflación en los años '80.

El debate económico sobre los sinsabores de la industrialización destacó esta economía política, pero los desórdenes monetarios se percibieron como el reflejo de desequilibrios de mercado de los que el Estado es responsable o víctima, o bien porque adoptó una teoría errónea que justifica el proteccionismo y un *policy mix* acomodaticio que favorecen la captura de renta, o bien porque fue el rehén de una estructura económica que implica un crecimiento de *stop and go*. Esta división teórica opone, en principio, una explicación monetarista de la inflación atribuida a un exceso de demanda generado por los gastos públicos, y una explicación por la oferta que destaca el carácter estructural del alza de precios, asociado con el carácter recesivo, también estructural, de las devaluaciones. Los análisis monetaristas y estructuralistas se unen, sin embargo, en la tesis de una colonización del Estado por parte de los intereses colectivos. Esta convergencia se refuerza con la estigmatización, a fines de los años '80, de una macroeconomía populista que habría reactualizado la democratización (Bresser Pereira, 1991). El consenso intelectual abrió el camino para la refundación de la Nación que los golpes militares que proscribieron dos veces al partido peronista no pudieron lograr. La refundación de la Nación se hizo finalmente gracias a la conversión del peronismo al neoliberalismo más radical, refundación que no fue cuestionada por la crisis monetaria.

Sin embargo, la funcionalidad de las reglas monetarias para redefinir las coaliciones políticas siempre resultó provisoria, debido a los efectos macroeconómicos erráticos que demostraron tanto sus versiones heterodoxa como ortodoxa. Hasta ahora, ni una ni otra lograron impedir que la confianza metódica en la moneda se

sustitución de importaciones. Además de la economía industrial, que permitió escapar en Asia a la maldición de la degradación de los términos del intercambio, el fracaso comparativo de América Latina informa de la importancia de la legitimidad política en las trayectorias de la relación demanda doméstica/extranjera, como lo muestran los pares Brasil/Corea y México/Taiwán (Marques-Pereira y Théret, 2001).

degradara hasta el punto de socavar la confianza jerárquica y la confianza ética. Esta degradación fue, en primer lugar, la de la fragmentación del sistema de cuentas, y luego la de su recentralización, que permite una redefinición de los valores éticos en el fundamento de la comunidad política. Al justificar la reestructuración de la deuda en default, la flexibilidad de la regla monetaria de los nuevos keynesianos no modifica estos valores más que marginalmente y, respecto del análisis que sigue, hay que temer que el restablecimiento actual de las tres formas de confianza en la moneda se limite a la fase expansiva del ciclo, vinculada con una coyuntura externa muy favorable y que permite maximizar, como en la época de la ISI, las políticas inspiradas de la crítica del monetarismo.

2.1. La deriva de la inflación

El problema del ajuste externo recurrente que implicaba la industrialización fue formalizado por el análisis estructuralista a través del encadenamiento macroeconómico siguiente: a) la demanda de importación de bienes de equipamiento crece más rápido que las exportaciones en las fases de expansión y el desequilibrio externo implica la devaluación; b) ésta aumenta tanto más el precio en moneda nacional de los bienes salarios en la medida en que estos son también los principales bienes de exportación; c) dicha alza se agrega a la de los precios de bienes intermedios importados, y por lo tanto de los productos manufacturados finales; la inflación disminuye así el poder adquisitivo de los salarios, pero también la demanda doméstica y la rentabilidad del capital industrial¹². Este análisis fue completado por la sociología política, la cual pone en evidencia que el ciclo de las devaluaciones implicaba un ciclo de alianzas reversibles entre los asalariados y la burguesía industrial cuando el excedente comercial permitía revalorizar el cambio y, a la inversa, entre esta última y la oligarquía terrateniente exportadora cuando la expansión de la actividad industrial restauraba el pleno empleo e impulsaba al alza de salarios (O'Donnell, 1977).

Este encadenamiento macroeconómico perverso constituía, desde el punto de vista ortodoxo, la prueba de la mala asignación de los recursos debida al intervencionismo del Estado. Desde el punto de vista estructuralista, expresa un problema de ajuste de las cantidades y precios relativos de la estructura productiva. Las dos posiciones se completan en la práctica gubernamental. La doctrina estructuralista, que justifica la necesidad de una política de industrialización y de modernización agrícola para escapar al subdesarrollo que implica la degradación

12 Este análisis define una teoría estructuralista de la devaluación recesiva que fue la punta de lanza de la crítica de las devaluaciones impuestas por el FMI en los años '70 y '80. Hoy las posiciones están invertidas. La devaluación competitiva es promovida por los neoestructuralistas, y el FMI defiende el cambio flexible, cuyas variaciones reales y nominales permiten el ajuste de los precios relativos de equilibrio cuando cambian los parámetros reales (tecnología, preferencias, etc.) (Keifman, 2007).

de los términos del intercambio, es dejada de lado cuando hay que enfrentar las crisis de balanza de pagos mediante una política restrictiva y devaluación. Las condiciones para los préstamos del FMI son las reestructuraciones de la deuda externa contraída en la fase de expansión. Este escenario se impuso desde el primer período peronista, y recorre toda la historia de la ISI. Funda la hipótesis de una colonización del Estado por parte de los intereses colectivos sobre dos interpretaciones no excluyentes. Olivera (1977) destaca que, en las fases de expansión del ciclo, la inflación monetaria puede agregarse a la inflación estructural. El ciclo de reformulación de las alianzas termina por agravar el ciclo económico que lo determinó en un comienzo, lo que conforma la alternancia entre políticas económicas populistas y políticas de estabilización ortodoxas (Díaz Alejandro, 1981).

La convergencia de las doctrinas se afirma en el análisis de la aceleración de la inflación estructural en los años '80, que renueva la crítica del monetarismo. El estructuralismo se vuelve un neoestructuralismo, que integra el campo neoclásico en una posición paralela a los nuevos keynesianos, basándose desde un punto de vista macroeconómico en la antigua tesis de la inflación estructural. La hipótesis de racionalidad de las anticipaciones refunda la crítica del monetarismo sobre una comprensión del conflicto distributivo mediante una microeconomía de los contratos (implícitos o explícitos) de indexación de los precios, explicando su carácter contingente en un régimen de alta inflación (Frenkel, 1989).

La aceleración o la desaceleración de las alzas de precios que lo caracteriza expresa conjeturas sobre el futuro, que hay que considerar racionales por estar hechas por el conjunto de los agentes revelándose autocumplidas. La coordinación de los agentes y los mercados mediante las anticipaciones integra *ex ante* el conflicto distributivo. Las perturbaciones del juego entre la oferta y la demanda de los productos cuyos precios son flexibles son los factores de aceleración o de desaceleración de la inflación. La fuerte elasticidad de la respuesta inflacionista a los shocks no previstos induce la volatilidad de la inflación y de los precios relativos, alimentada por la revisión de los contratos. Los efectos ingresos y riqueza de los movimientos de los precios sobre el poder adquisitivo de los salarios son la principal explicación de las fluctuaciones de la demanda efectiva de consumo. La de los otros agentes económicos permanece estable como función de su ingreso permanente. La caída (o alza) de la demanda final reduce (o acelera) el alza (o la caída) de los precios flexibles y de la oferta de los bienes a precios rígidos. La solución preconizada es un shock de política económica que induzca una revisión de los contratos, que genere una anticipación de la caída de la tasa de inflación, es decir un bloqueo momentáneo de los precios, y por lo tanto una medida heterodoxa de carácter discrecional.

Semejante modelización del régimen de alta inflación rompe con el análisis estructuralista de la relación entre crecimiento y distribución. Sostiene que la volatilidad de los precios y del nivel de actividad resulta de los shocks que modifican el palier de inercia de una alta inflación. El conflicto distributivo ya no es un

problema de distribución del excedente por los valores reales, sino por los valores monetarios. Plantea sólo un problema de anclaje de los precios, y ya no el del desequilibrio macroeconómico debido a la concentración de los ingresos, que el antiguo estructuralismo analizaba en la tradición de la economía política clásica¹³.

La persistencia de la alta inflación no era sólo el resultado de un efecto de histéresis de malos contratos. El problema de coordinación que traducen las alzas inerciales de los precios es monetario y macroeconómico. Ciertamente, estas alzas son reacciones racionales (mantenimiento de los márgenes de ganancia) a los efectos desestabilizantes de un sistema de cuentas que permite diferenciar la medida del valor de los activos, de los bienes y del trabajo mediante indexadores variables. Pero es en un nivel macroeconómico que se decide el juego político de la gestión financiera y monetaria que conforman el círculo vicioso entre alza incontrolada de la tasa de interés, evaluación repetida y sobrerreacción inercial de los comportamientos de margen. El análisis monetario de este juego político permite comprender el *impasse* de la confianza.

2.2. La confianza inhallable

La indexación diferenciada de los diversos tipos de ingresos instaurada por el régimen de alta inflación no es sólo una cuestión de contratos mercantiles. Es un uso de las propiedades de cuenta y de pago de la moneda que los fragmenta en función de poderes diferenciados de fijación o negociación de precios. No es sólo un poder de mercado, sino primero un poder monetario (la demanda de medios de pago está sujeta a la emisión de moneda central). La fragmentación del sistema de cuentas expresa la fragilidad de la confianza metódica en la moneda nacional cuando hay dudas sobre su convertibilidad externa. El estado incorporado de la moneda se construye, entonces, en una rutina que recalcula constantemente el anclaje nominal de los precios en función del servicio de la deuda pública, de su saldo contable y de los vencimientos de las nuevas emisiones. Su anticipación comanda la evolución de la tasa de interés directriz que cubre el riesgo de cambio. De esta manera, se opera una recomposición de los intereses colectivos cuya iniciativa corresponde a la política monetaria.

La deriva de la inflación es un proceso endógeno a la regla de acuñación instituida por la forma financiera que asume la obligación externa en los años '70. Este

13 Las conclusiones normativas del estructuralismo que explicitan la política industrial y comercial llevaron a su crítica a ver en ellas una versión local del keynesianismo. Sin embargo, hay que destacar los presupuestos clásicos del análisis estructuralista, que atribuyen los límites a la acumulación del capital, sobre la base de la ley de Say, a una insuficiencia de ahorro de las élites debido a su consumo europeo, lo que explica la insuficiencia de la oferta de trabajo (Serrano y Medeiros, 2004). El estructuralismo también será el fermento (sobre todo en Brasil) de análisis poskeynesianos, que hoy demuestran cómo el peso de la finanza carga el progreso de la acumulación, tanto del lado de las ganancias como de los salarios.

final financiero de la ISI abrió un amplio debate. En la inflexión keynesiana de la visión estructuralista¹⁴, es la salida a la deriva de la inflación debida al endeudamiento público que implica el régimen de acumulación. En una visión marxista, Basualdo vincula este cambio al *impasse* político del peronismo, destacando que no hay allí ninguna evolución estructural del ciclo de las devaluaciones. Ciertamente, la obligación externa que implica la alternancia de las coaliciones políticas se aflojó en los años '70, gracias a una expansión de la exportación de productos manufactureros y al endeudamiento externo. El ciclo es entonces sólo aceleraciones y desaceleraciones. La incapacidad de la doctrina monetarista para vencer la inflación no por eso deja de remitir al régimen de acumulación cuando la ISI se extiende a los bienes duraderos y a los bienes de producción. El análisis del régimen de acumulación vincula esta modificación del ciclo con el bloqueo del crecimiento de los años '60, debido a la insuficiencia de economías de escala, que estaría compensada por el descenso de la tasa de salario (y/o la diferenciación creciente de la escala de salarios) y por el endeudamiento externo que permite subsidiar la inversión y el consumo de la clase media. Al problema de los límites del progreso de la demanda doméstica se agregaba el de un déficit de la balanza comercial, que no limita lo suficiente la devaluación competitiva, pero permite financiar el endeudamiento externo.

La tasa de cambio y la tasa de inflación se volvieron así las variables determinantes de una distribución que ya no será beneficiosa para el crecimiento gracias al refinanciamiento fácil de la deuda externa, como sucedió en los años '70. Este modo de distribución de hecho se preservó por la fragmentación del sistema monetario. El régimen de alta inflación es una regulación de los indexadores que fija el reparto del pago del servicio de la deuda externa, que se traslada a los recursos internos cuando el alza de las tasas de interés externas y los shocks de devaluación de los años '80 implican transformar una deuda externa insolvente en deuda pública interna. El Estado asegura el servicio de la deuda externa comprando las divisas de los exportadores. Este sistema de cuentas está formateado por la reforma financiera de 1977, que pone fin al sistema bancario basado en los créditos a la economía productiva. La legislación bancaria se reorienta para permitir las ganancias sustanciales en la diferencia entre tasa de interés interna y externa.

Esta financiarización del capital da lugar a una recomposición patrimonial que el análisis de Basualdo descifra. Su reseña de los datos sobre los grupos económicos locales y aquellos que se asocian con el capital extranjero muestra que su conjunto constituye la proporción más importante de la facturación de las doscientas primeras empresas del país en los años '80. El endeudamiento externo fácil del sector privado fue el terreno de esta recomposición cuando las tasas externas se disparan a partir de 1979. Los efectos de la reforma financiera convergen entonces con los de la apertura comercial, luego de que se haya adoptado para vencer la inflación

14 Para una comparación de las dos explicaciones, ver Salama, 2006b.

un régimen de cambio de paridad móvil. Esta convergencia elimina una parte de la burguesía industrial. En cambio, las deudas externas privadas de otras fracciones del capital se convierten progresivamente en deuda pública interna, que se vuelve el soporte de su valorización financiera implicando un régimen monetario de alta inflación. El alza de precios no es sólo un comportamiento de *mark-up* en reacción a un shock externo. Más allá de sus paliars de inercia y su volatilidad, modifica la distribución de los ingresos. Basualdo calcula que la evolución de los precios relativos transfirió un 12,6% del PBI del trabajo al capital entre 1980 y 1990, sin contar las transferencias fiscales y parafiscales de las que, por otra parte, se benefició.

La liberalización económica del gobierno militar instituye una lógica de portafolio como referencia de la riqueza, al precio del sobreendeudamiento público, que hará explotar el régimen de alta inflación en golpes de hiperinflación, incontrolables hacia el fin de la década. Desde el punto de vista de los neoestructuralistas, lo que se cuestiona es el error de diagnóstico del enfoque monetario de la balanza de pagos. Éste predecía que la disciplina de los precios se restablecería con la apertura, y que las anticipaciones de precios se alinearían sobre la preñijación decreciente de las tasas de cambio. La inflación y la tasa de interés habrían vuelto entonces a sus niveles internacionales. Luego de las quiebras provocadas por el alza de las tasas de interés externas, cuando la inflación no se reduce a pesar de la revalorización de la tasa de cambio real, el endeudamiento fácil termina en una crisis bancaria. Para oponerse a la disminución de las reservas de cambio, se alentó a las empresas públicas a reemplazar el crédito interno por el préstamo externo pero, al mismo tiempo, el banco central debía garantizar el refinanciamiento de los bancos privados confrontados con el retiro de los depósitos. El anclaje del cambio se abandona en febrero de 1981. El enfoque monetario de la balanza de pagos habrá impulsado, de hecho, a institucionalizar la inflación que debía destruir. Su error fue haber ignorado la dimensión inercial. La indexación reducía los costos de transacción de los contratos que de otra manera habría que redefinir constantemente. La tasa de cambio ya no era sólo un mecanismo de equilibrio del comercio exterior; también era un determinante de la indexación¹⁵.

La inflación llega al 20% por mes cuando los militares ceden el poder en 1983. El fin del refinanciamiento internacional como consecuencia de la guerra de Malvinas y el default de la deuda mexicana en 1982 marcan el final del régimen militar, pero la restauración de la democracia no permitirá tampoco salir del círculo vicioso entre deuda e inflación. El lanzamiento del plan Austral en 1985 señala a los mercados una nueva prioridad del Estado: deshacer la indexación y centralizar el sistema de cuentas. El error ortodoxo no pudo ser solucionado por la política heterodoxa del partido radical, que gana las elecciones de 1983 y reestablece la democracia. Los heterodoxos descubren que la inercia de las instituciones perdura más allá del corto plazo (Damill y Frenkel, 1993). La reanudación del despegue

15 La narración de los hechos de política económica se retoma también en Rapoport, 2000.

de los precios, una vez eliminado su control administrativo, vuelve insostenible el servicio de la deuda pública. La inflación alimenta el alza de la tasa de interés que implica la devaluación, hasta no poder cumplir con los pagos externos.

El error heterodoxo fue haber restringido el conflicto distributivo a una cuestión de anclaje nominal que generaba una demanda insatisfecha. La explicación valía, como corresponde, *caeteris paribus*. Se cambia la denominación de la moneda (el peso se convierte en el austral) y los contratos, pero el *shock* nominal no legitimó los precios relativos. La explicación del fracaso es convencional: las condiciones políticas del modelo no se cumplían. La implementación del acuerdo sobre la estabilidad no se realizó en plano fiscal, debido a la oposición de los peronistas. La política monetaria debió volverse acomodaticia y conceder el refinanciamiento de los bancos, perjudicados por la pérdida del impuesto inflacionista (las ganancias sobre los depósitos en régimen de alta inflación), sin poder enmarcar la actividad de los bancos públicos provinciales. La negociación de los acuerdos de salarios que debía regular la inflación residual mediante el congelamiento de precios y salarios fue, para el mercado de cambios, el signo de su fracaso. La ortodoxia vuelve entonces al gobierno. La liberalización y, más particularmente, la privatización, comienzan a aparecer como la única solución posible, pero ninguna coalición política se arma todavía para sostenerlas.

El gobierno se ve reducido a un golpe de poker: un acuerdo de desindexación, apostando a una liberalización de la cuenta de capital; la tasa de cambio podía superar el 25% como máximo la tasa fija del dólar comercial. El saneamiento provincial no fue aprobado por el Congreso y las negociaciones salariales tuvieron que descentralizarse bajo la presión del peronismo. El FMI decide limitar su refinanciamiento y las agencias locales de los acreedores externos venden masivamente sus haberes en australes. Así, el alza del dólar resultante se transmite a los precios y desencadena la hiperinflación del segundo trimestre de 1989. La confianza metódica fue arruinada por la vulnerabilidad intrínseca de una liquidez apostada en la deuda pública, contrapartida del pago de la deuda externa. Cuando el FMI toma conciencia, retira su aval.

La desaparición de la confianza jerárquica se resuelve por una restauración de la confianza ética, que permite imaginar la renovación de la doctrina monetaria neoclásica. Retrospectivamente, esta restauración es un cambio institucional que dura hasta el presente. Se realiza en dos etapas, inclusive tres, si se considera como tal el período actual, lo que merece discutirse ya que consolida las reformas estructurales y los “defectos de gobernancia” de la segunda etapa. La primera etapa, que acabamos de describir, no es aún más que una gestión de la crisis de confianza. Es, antes que nada, una crisis de la confianza ética, en la que la acción colectiva no produce ningún consenso. Éste no se establecerá más que con la promulgación de una nueva regla que restaura el velo creado por la ilusión monetaria. No aquella de la que habla Friedman, sino la de la justicia de los precios.

3. La convertibilidad, ¿ilusión del consenso?

La refundación de la nación que intentaron sin éxito los militares, debuta verdaderamente quince años más tarde con la refundación del peronismo. El Partido Justicialista vuelve al ruedo con la elección de Menem en 1989, ganada sobre la base de un discurso populista. Una vez elegido, sin embargo, Menem toma constancia de la bancarrota del Estado. Abandona la retórica de un shock salarial e impone la concepción neoliberal de la justicia distributiva, que sobrevivirá a la violencia de la crisis monetaria. El consenso neoliberal se imagina en el pico de la hiperinflación de 1989, que lleva al gobierno del partido radical, bajo la presión de los saqueos, a ceder el poder antes de tiempo. En esta primera destrucción de la moneda se redibuja la arquitectura institucional de la nación.

3.1. La ingeniería de la refundación de la comunidad monetaria

La nueva hermenéutica clásica se impone por tanteo político. Menem confía primero la restricción monetaria a un representante histórico de los grupos económicos surgidos de la oligarquía terrateniente. El plan de estabilización sigue el esquema habitual: congelamiento presupuestario, acuerdo de precios, reactualización de las tarifas públicas y cambio fijo después de la devaluación. La inflación baja del pico de 200% en julio a 5,6% en octubre de 1989. Esa desinflación permite un excedente presupuestario, pero la inflación residual restaura la brecha entre el cambio oficial y el paralelo, que aumenta a un 50%. El movimiento se detiene el 10 de diciembre de 1989 con un estrechamiento extra que reprograma a 10 años el vencimiento de 25% de la deuda pública interna. El reajuste de las tarifas públicas que acompaña la medida recuerda la revuelta que había suscitado el que había operado el gobierno de Isabel Perón en 1975.

Fue el comienzo de una nueva inflación que duró hasta marzo de 1990. El 18 de diciembre de 1989 el Banco Central renuncia a sostener la tasa de cambio, pero para evitar un pánico bancario, el gobierno se desembaraza de la carga a corto plazo de los intereses de la deuda pública. Los depósitos a mediano plazo del sistema financiero se convierten a la tasa de cambio paralelo en bonos a 10 años, mientras que el aumento de los precios públicos acelera la inflación. El estrechamiento del refinanciamiento bancario calma la burbuja especulativa sobre el cambio. A pesar de la reconstitución de las reservas internacionales que la profundización de la recesión permite, la crisis de cambio no puede evitarse. La caída de los ingresos fiscales hace dudar del anclaje del cambio y la amenaza de una nueva hiperinflación lleva a Menem a optar por la dolarización, que le proporcionará las condiciones de la coalición política.

La idea de la dolarización está en el aire desde la elección de 1989. Introduce la tesis de una depreciación de la moneda nacional que equilibra la base monetaria y las reservas internacionales. Cavallo, futuro diseñador de la ley de convertibilidad,

formula entonces un primer proyecto de reforma monetaria que pone en competencia la antigua moneda de los contratos pasados y una nueva, montada sobre la divisa estadounidense, para los nuevos contratos. La idea les parece absurda a los empresarios, pero el regreso de la especulación sobre el cambio la vuelve aplicable cuando Menem propone a Cavallo el ministerio en enero de 1991.

La explicación hoy común de esta decisión por la política de ingresos, que el discurso antintervencionista ocultaba, es una construcción *a posteriori*. Esta política de ingresos era una triple apuesta: una desinflación compatible con una reactivación que disminuyera el desempleo (el efecto riqueza de la desinflación es conocido por los planes heterodoxos), la valorización de los títulos de los acreedores y de los bonos Brady como medio de pago en las privatizaciones; la reactivación de la deuda pública. La apuesta distributiva no se planteó como tal. Lo que cuentan el economista Juan José Llach y el abogado Horacio Liendo, con quien Cavallo concibió el plan, es la construcción institucional de una moneda “sana”. Cavallo no la define únicamente por la garantía de las reservas de cambio, sino por la competencia entre el dólar y la nueva moneda. Lo que se trata es de simbolizar un orden monetario que corte todo vínculo con el pasado, como lo destacan las entrevistas a sus consejeros. Cavallo opta por un régimen de dualidad monetaria de paridad fija. La dualidad monetaria debe volver sana la nueva moneda desde su génesis, confrontándola con la competencia de la moneda externa (Roig, 2006). Llach destaca que así se realiza el deseo de las personas. Es cierto que la paridad se incorpora rápidamente a las prácticas monetarias, pero se hace confortándolas con una nueva representación de la nación que legitima la brutal redefinición de los precios relativos que la recentralización del sistema de cuentas permite.

El cálculo implícito de la moneda sana resulta correcto hasta 1998, resistiendo el contagio de la crisis mexicana de fines de 1994. Estabilidad monetaria y legitimidad política fueron restauradas. La liberalización de los mercados que la regla de convertibilidad permite induce un sistema de precios relativos que, en un comienzo, resultó aceptable. La conversión de las deudas desvalorizadas en activos del sector público privatizado fue el primer medio. Más generalmente, es decir desde un punto de vista macroeconómico, la convertibilidad externa del capital fue garantizada por la emisión de deuda pública que aseguró el nivel requerido de reservas internacionales, aunque fuera al precio de la recesión, pero la regla monetaria permitió en ese caso una fuga de los capitales. El crecimiento conforta la esperanza de que el programa haya realizado la ruptura con el pasado, en la medida en que es impulsado por la restauración del crédito y el efecto riqueza de la desinflación. Cuando luego es alimentada por una reestructuración productiva que implica la reducción de la masa salarial, la legitimidad de esta ruptura es cuestionada, al mismo tiempo que se manifiesta su fragilidad como conciliación monetaria de las fracciones de capital. La macroeconomía de la ley de convertibilidad es favorable al crecimiento mientras la deuda pública financie el desequilibrio externo que provoca, lo que finalmente la bloqueará.

3.2. Sistema de cuentas y búsqueda de renta: la comunidad política

De 1993 a 2000, las 500 empresas más grandes vieron crecer su excedente bruto de explotación un 7,1% por año, mientras que la masa salarial crecía un 1,7% anual. Hay que agregar que los ingresos implícitos en las recaudaciones públicas no percibidas (la reducción de las cargas patronales y transferencias del Estado a los fondos de pensión) llegan a seis veces el monto recibido por el Estado con las privatizaciones (Basualdo, 2006: 324). Finalmente, la concentración y centralización del capital significa que las 200 empresas más grandes crecieron en la década un 8,4% por año, mientras que el promedio de crecimiento del PBI es de 4,9%. El hecho se explica por su actividad exportadora que amortiza la caída de la actividad en la fase recesiva. En cuanto al salario promedio real, aumenta un 2,2% entre 1991 y 1994, y cae después cuando la productividad sigue creciendo hasta 1998 en torno del 8%. La apropiación de los incrementos de productividad se realiza por la importación de nuevos equipamientos que la sobrevaloración de la moneda vuelve barata, y por una reorganización del trabajo que combina desempleo estructural, precarización del empleo e intensificación de la actividad. Este cambio en la relación salarial (Neffa, 2004) resulta insuficiente para compensar la pérdida de competitividad de precios debida a la sobrevaloración del cambio. El conflicto de clase, propio de la relación productividad-salarios¹⁶, no se resuelve, una vez más, sino en la devaluación que termina la crisis y coloca a los salarios reales en el punto más bajo en el que los había hecho caer la hiperinflación de fines de los años '80 (Beccaria, 2004).

La cooptación de los sindicatos por los fondos de pensión parece haber convertido al sindicalismo a los principios neoliberales, lo que neutraliza el desarrollo de la protesta social, pero el consenso entre fracciones del capital no estaba garantizado, lo cual permite ver el efecto de la recomposición patrimonial sobre la balanza de pagos (Basualdo, 2001: 458-461). La privatización y la reactivación de la deuda pública sólo fueron una ganga de valorización especulativa de la que sacó provecho la oligarquía. Ésta había aumentado su parte en las ventas de las 200 empresas más grandes hasta 1990, disminuyendo desde entonces, por fuera de la privatización.

16 La evolución del salario real y de la productividad del trabajo informa claramente la dificultad estructural de pacificar el conflicto distributivo (Félez y Pérez, 2004). De 1943 a 1955, el primero aumenta un 3,4% en promedio anual, más del doble de la productividad (1,5%). De 1956 a 1973, la relación se invierte: 1,2% y 2,4%. Al fin del período, la curva del salario real se une con la de la productividad y ni el gobierno peronista ni la dictadura militar obstaculizan esta nueva inversión. En el período siguiente (1974-1983), el salario real aumenta a la tasa anual de 2,5% y la productividad decrece a una tasa de -0,4% al mismo tiempo que la inversión (-1,3%). La inflación de los años 84-90 hará bajar el salario en -3,3% con un agravamiento de la pérdida de productividad a -1,1%. La desconexión del salario y de la productividad se vuelve positiva con la liberalización económica, 0,0% y 2,3% respectivamente. La brecha se redujo en el estancamiento 1998-2001 y su reconstitución con la devaluación no fue reabsorbida por cuatro años de fuerte crecimiento (Zuazúa, 2007).

Paralelamente, la importancia relativa de los conglomerados extranjeros y de las empresas multinacionales, que se redujo en los años '80, aumentó significativamente en la década siguiente. La comunidad de negocios reunida por la convertibilidad no duró mucho. Desde 1995 la oligarquía empezó a vender sus participaciones en las firmas privatizadas a sus socios extranjeros, y aumentó su participación en los bienes de exportación, además de la fuga de capitales o la colocación en activos financieros dolarizados. La fuga de capital aumentó tanto como la deuda pública. Este análisis revela, concluye el autor, que la oligarquía diversificada en la que se convirtió la antigua oligarquía terrateniente se preparó para un cuestionamiento de la convertibilidad, mientras que el capital extranjero y sus asociados sólo podían defender la dolarización.

El carácter irresoluble de esta nueva configuración de la dualidad monetaria dejó en manos de los mercados financieros la resolución del dilema. Éste no se plantea en la primera crisis financiera argentina, provocada por la mexicana a fines de 1994, que desencadena una venta masiva de bonos del tesoro argentino. El efecto de contagio se controla rápidamente mediante el préstamo internacional reunido por el FMI, lo que aleja la perspectiva de una crisis bancaria por el crecimiento de las exportaciones. La resistencia al shock externo no se renueva cuando la apreciación del cambio ya no puede pasar como ajuste a su valor de equilibrio, teniendo en cuenta los incrementos de productividad de la primera parte de la década (Chudnovsky, 2004).

En 1998, la coyuntura externa se da vuelta, luego del deterioro del 11% de los términos del intercambio, de la caída de los precios de exportación del 20%, de la del 30% de las exportaciones hacia Brasil y finalmente, de la apreciación del euro un 11% respecto del dólar. La recesión que provoca automáticamente la caída de las reservas internacionales impone un descenso de los precios minoristas de 1% al año hasta la devaluación, a fines de 2001. Los precios relativos de los servicios públicos, indexados de acuerdo con la inflación estadounidense, aumentaron. El déficit presupuestario reapareció en 1994, y el aumento del servicio de la deuda que implica se volvió incontrolable en la recesión de 1998-2002. Semejante régimen presupuestario no era compatible con la credibilidad monetaria, se dijo. Pero la hacía posible (Damill, Frenkel y Juvenal, 2003). En la crisis, la norma ya no ayuda, sirve sólo para desencadenar el default cuando se establece que ni el equilibrio presupuestario (en realidad el pago de intereses) ni la reactivación que supuestamente iba a impulsar se van a producir.

La derrota de Menem en las elecciones de 1999 devuelve el poder a los radicales, pero la política económica no cambia en absoluto: evitar el default, primero mediante una nueva ayuda internacional, después mediante recortes presupuestarios. Estas medidas no servirán de nada, y obligarán al ministro de economía a renunciar. El recurso a Cavallo, famoso favorito de los mercados financieros, se termina por un bloqueo de los retiros bancarios. El último apoyo financiero internacional estuvo acompañado por un plan contraproducente de reestructuración de

la deuda: no ofrecía más que una baja marginal de la carga de interés a corto plazo contra un encarecimiento exorbitante de la prórroga. La negociación sólo acelera los retiros, que llegan al 22% a fines de 2001. A comienzos de diciembre, el gobierno se ve obligado a limitarlos (corralito).

3.3. La ruina de la confianza

El anclaje del cambio modifica los estados objetivados de la moneda, sacando ventaja de las nuevas herramientas teóricas clásicas. El conocimiento del modelo “verdadero” de la economía, mediatizado como consenso de Washington, da la receta de un nuevo estado institucionalizado de la moneda: la estabilidad de los precios que permiten los rigores monetario y presupuestario, acompañados por reformas estructurales que aseguran la eficacia de la asignación de los recursos por la autorregulación de los mercados. La confianza jerárquica en la moneda se restablece por el reconocimiento de los valores de gobierno universales inventados por la teoría de la opción pública. Cavallo se basa en la doctrina neoclásica para redefinir la comunidad monetaria. Su visión política testimonia del parentesco de Hayek con los nuevos clásicos. La importación de la moneda internacional mediante el anclaje del cambio permite la recentralización del sistema de cuentas. Esta regla monetaria restaura la confianza ética en los años siguientes, al restaurar la confianza jerárquica y metódica. Resultará una mala regla.

La restauración de las confianzas metódica y jerárquica por el anclaje del cambio parecía inalterable, pero no resistió al cuestionamiento de la doctrina de rigor monetario manifiestamente responsable de la explosión del servicio de la deuda pública. Mucho antes, la escasez monetaria, que implica tensión sobre las reservas de divisas, hizo explotar la pluralidad de unidades de cuenta generada por los efectos sociales y fiscales de la ley de convertibilidad (monedas sociales y títulos provinciales que circulan como moneda. Esta moneda paralela llegó a representar más de la mitad de la masa monetaria).

La violencia de la crisis social fue tanto más brutal en la medida en que de alguna manera estaba reprimida, ya que la ley de convertibilidad permitía exorcizar el recuerdo de la violencia pasada del conflicto distributivo (Blaum, 2003). El déficit de legitimidad en el ejercicio de la soberanía monetaria provocó una crisis de la soberanía política que explotó con furor.

La estabilidad de la moneda se había convertido a fines de los años ‘80 en el bien público primordial, y colocaba al Estado en una situación que los politólogos calificaron de maquiavélica (Malloy y Conaghan, 1994). Esta situación le permite imponer las pérdidas de renta pública o de rentas de oligopolio que significaba la liberalización (Palermo, 2004). El análisis desmiente la hipótesis, entonces dominante, de la paradoja ortodoxa de los requisitos políticos de la liberalización económica. En un primer momento, habría supuesto un poder capaz de aislar a los decisores públicos de los grupos de presión; esta forma de autoritarismo cedería

luego el lugar a una legitimidad democrática que aportaría los beneficios para la mayoría de los electores del retorno del crecimiento económico (Haggard y Kaufman, 1992). La paradoja ortodoxa es desmentida por la secuencia inversa tanto del ciclo económico como de su efecto político (la liberalización favoreció en un comienzo el crecimiento que la legitima, y la deflación la volvió ilegítima). También lo es por las nuevas rentas, posibles por la privatización y la regulación de la competencia.

Es entonces, de hecho, la posibilidad de renegociar las capturas de renta como medio de establecer las coaliciones políticas lo que legitimó las reformas estructurales que implica el acercar los precios a la moneda externa. El paradigma nuevo clásico no parece cuestionado en su base por la crítica de los politólogos, mostrando que demuestra el mismo angelismo que el de la lectura neoclásica de Keynes que denuncia. Esta crítica no contradice e inclusive conforta el análisis del FMI; hace de la crisis el resultado del frenesí del endeudamiento al que sucumbió el gobierno de Menem (Mussa, 2002). Será, sin embargo, la explicación de las fallas de mercado (hechas posibles por fallas de gobierno) la que se impondrá en la esfera política. La responsabilidad del economista será planteada por la comisión de los derechos del hombre y los acreedores serán sancionados. La crisis de la confianza metódica arruinó la confianza jerárquica, al mismo tiempo que la confianza ética. La salida de crisis sigue el recorrido inverso.

4. La salida de crisis, una economía política irresuelta del conflicto distributivo

El argumento del laxismo presupuestario fue desarticulado por el análisis neoestructuralista. Muestra que el aumento de la tasa de interés, cuando se instala la desconfianza financiera, es lo que hace insostenible el endeudamiento, y no un descontrol de los gastos públicos fuera del pago de los intereses. La irracionalidad económica remite entonces a la misma ley de convertibilidad. La descripción de la concesión de rentas que estructura la hegemonía precisa cómo la convertibilidad fue el medio para reanudar una comunidad de negocios cuyo consenso se limitaba a un efecto de ganga. La crisis monumental que provoca esta especulación devela la violencia de la moneda que exorcizará el “sacrificio” de los acreedores que apostaron al salvataje del FMI. El control neoestructuralista de este riesgo moral restaura la confianza en la moneda.

Al salir de esta crisis, la revancha de clase, que en la economía política marxista explica la forma errática de la financiarización en Argentina, parece finalmente alcanzada. La voluntad de volver la valorización del capital cada vez menos dependiente de una clase obrera demasiado reivindicativa, condenándola a volverse un número creciente de un ejército de reserva, remonta a la estrategia monetarista de los gobiernos militares, que desplaza el poder económico de la industria a la finanza (Schvartzer, 2004). Las crisis que se analizaron muestran la dificultad de construir

un orden social correspondiente. La cultura monetarista, que sale reforzada del fracaso del ajuste heterodoxo de los años '80, lleva a concebir la renuncia a todo uso discrecional de la política monetaria como única arma capaz de hacer aceptar la privatización e imponer el descenso de los salarios reales que no sea la inflación. La ironía de la historia es finalmente que la amplitud de la crisis monetaria resultante del rigor nuevo clásico y de su mayor costo social lega a sus sucesores un margen de maniobra nuevamente maquiavélico. La ética de los nuevos keynesianos se revela más útil esta vez para obtener una reestructuración ventajosa de la deuda pública en default. Su análisis macroeconómico permite un incremento de crecimiento que, desde un punto de vista político, era aún más necesario de lo que fue para salir de la hiperinflación. La crisis de la acuñación de las deudas en Argentina devuelve crédito a su teoría, ya que demuestra que la protección del riesgo de sistema correspondía menos, contrariamente a lo que decía el FMI, a la regulación de los ratios de endeudamiento bancario que a una voluntad de regulación coyuntural.

El fundamento microeconómico de la gestión del ciclo permite a este análisis situarse en el terreno de la ética, y más precisamente, del debate sobre la legitimidad del FMI. La crisis de la confianza jerárquica fue desencadenada por el abandono del FMI, convencido de la inutilidad del salvataje. El pánico bancario, como vimos, no fue más que una crisis de la confianza metódica; la confianza ética es la que explota en la calle llevándose tres presidentes consigo antes de que la clase política se ponga de acuerdo entre dolarización oficial y pesificación. La defensa neoestructuralista del cambio administrado y su análisis del riesgo moral de los contratos de deuda, que justifican su desvalorización, restauran al mismo tiempo su solvencia y la legitimidad de los precios relativos. Dan a estos últimos nuevas propiedades técnicas: control previsible de una tasa de cambio competitiva y negociación de los precios de los oligopolios. Este proceso se resume en la macroeconomía siguiente.

La devaluación favoreció el excedente comercial que garantiza la solvencia de la deuda pública, tanto más en la medida en que el crecimiento permite un excedente presupuestario. Oponerse a la presión para la apreciación del cambio es la piedra angular de la sustitución de importaciones que alimenta un crecimiento del que, por otra parte, es palanca. La estabilidad del sistema de cuenta se juega así sobre el mantenimiento de las reservas de cambio y del nivel de salario que garantiza los márgenes de ganancia, tanto que pueden crecer el empleo y la demanda doméstica. Su aumento no es garantía, debido a la falta de inversión en sectores en los que las capacidades de producción ociosas se agotan. La estabilidad del crecimiento es, en este sentido, el talón de Aquiles de la soberanía política y monetaria que restauró la puesta del FMI en el banquillo de los acusados y la heterodoxia que hoy prevalece en Argentina. En el debate sobre el control de precios, la voz que preconiza la restricción monetaria no está ausente, evidentemente.

Vistos los dividendos políticos de la política económica, todo parece pasar como si el injerto de los valores liberales del dólar, ya absorbido por el cuerpo social argentino, no fuera discutible más que en el plano de la ética. Transparencia

financiera y justicia social reducida a una asistencia para la empleabilidad de los pobres son las palabras claves. La crisis de soberanía se resuelve por la ética de los nuevos keynesianos –las capturas de renta son inevitables no por el conservadurismo del banco central, supuestamente insensible al costo social, sino por la transparencia de las reglas. Para restaurar la legitimidad de la autoridad monetaria, había que arbitrar para los pobres y los deudores en detrimento de los acreedores que se beneficiaron del riesgo moral. Este ajuste de la política económica limitó las oportunidades de ganancias financieras, pero no modificó la herencia de Menem en lo que se refiere a la distribución.

Los valores morales y monetarios se ponen en coherencia (se estabilizan las anticipaciones de precios relativos gracias a la realización de reformas estructurales), pero los límites al crecimiento que implican la distribución de sus frutos no se levantan. Por el contrario, se prolongan, ya que la credibilidad de la política monetaria se ve confirmada en los contratos de trabajo y cobertura de riesgos sociales heredados del menemismo, pero también por la posibilidad de no establecerlos. Se puede dudar que los efectos “reales” sobre la economía de esta regulación del mundo del trabajo sean los que se espera de la nueva macroeconomía. La insuficiencia de la inversión que implica una tendencia al estancamiento más allá del ciclo es, recordémoslo, una herencia de la ISI que no pudo revertir en los años ‘70 el endeudamiento externo y el déficit presupuestario. Su control actual no es menos coyuntural que en el pasado.

El análisis del tríptico deuda-confianza-soberanía vuelve a plantear la cuestión de este equilibrio del reparto de los ingresos como un problema de estabilidad de la interacción entre las tres formas de confianza. La cuestión de la estabilidad de un nuevo régimen de acumulación, que indujo la última salida de crisis, es entonces la de la capacidad macroeconómica de la regla monetaria de garantizar duraderamente la solvencia de la deuda pública, de la que dependen la confianza jerárquica y la confianza metódica en la moneda nacional, es decir, su capacidad de preservar el valor externo de los ingresos de capital en moneda nacional¹⁷. Más allá de las incertidumbres macroeconómicas, ¿es posible considerar que estén establecidas sólidamente las condiciones éticas que garantizan las propiedades técnicas del sistema de precios y cuestionen así el velo monetario? Los años ‘90 son, desde este punto de vista, un período de aprendizaje social del modelo “verdadero” de la economía. Aprendizaje que resultó errático. La estabilidad monetaria restaurada por el anclaje del cambio y la competencia era ilusoria, pero el aprendizaje de los

17 Encontramos aquí un rasgo general de la formación de ganancias sin acumulación. Al estar sujeta a la volatilidad de la relación entre las finanzas y la producción (Cordonnier, 2003), que en el caso que nos ocupa es tanto más fuerte en la medida en que registra la solvencia en moneda externa de la deuda pública, y por lo tanto del saldo (coyuntural) del comercio exterior, el efecto demanda de la valorización se vuelve fundamental y significa que la estabilidad no está garantizada por el hecho de que la rentabilidad se vuelve dependiente, para un salario de equilibrio, del consumo de los rentistas, y por lo tanto de la parte que les corresponde en la distribución.

economistas afina la regla monetaria conceptualizando una discrecionalidad restringida que permite en Argentina restablecer el consenso político.

Elucidar el poder simbólico de la moneda en el que se juega la veredicción de la narración contemporánea del mito de su neutralidad distributiva no permite estatuir sobre la estabilidad del sistema de cuentas. Esto exige un análisis de la nueva determinación macroeconómica del ciclo por la devaluación competitiva y una comprensión antropológica más detallada del desempeño simbólico de los discursos científicos. El primer registro plantea la cuestión de las elasticidades de la demanda doméstica y extranjera a la tasa de cambio para precisar así los parámetros de la curva en U invertida que da cuenta de su impacto sobre el salario y el empleo en un modelo estructuralista repensado en economía abierta (Keifman, 2007). El modelo precisa las condiciones de crecimiento que dependen del nivel de cambio, y sugiere que la motivación de la inversión está, en este sentido, suspendida de una convención salarial. En su versión minimalista actual, ésta plantea límites al crecimiento que pueden expresarse por presiones inflacionarias más importantes. Las fuertes tasas de crecimiento señalan, sin embargo, la existencia de márgenes salariales y, por lo tanto, de creación de demanda que justificarían nuevas inversiones. El hecho de sacar o no partido remite al segundo registro propiamente político. Para prever la evolución que se juega en diversos planos¹⁸ habría que verificar en las creencias de los actores sociales si lo que se dice de la credibilidad de la regla monetaria, justificándola por la ética de la transparencia financiera y por la justicia social de Amartya Sen, logra convencer al cuerpo social de la legitimidad de la distribución de los ingresos o, por lo menos, de la imposibilidad de concebir otra.

Para concluir sobre el registro normativo, este análisis del peso de la doctrina muestra que vuelve a jugarse hoy un escenario antiguo de contención de las reivindicaciones salariales. El peronismo puede sin duda realizarlo, pero el precio a pagar es una reducción del nivel de crecimiento, en la medida en que el mantenimiento de la parte de la demanda doméstica no es concebible sin que se debata la funcionalidad macroeconómica de un progreso de los salarios. Hay que agregar que la eficacia económica del gasto de asistencia, en términos de lo que la teoría neoclásica llama el capital humano, depende de una masificación de las transferencias monetarias, como lo destaca el diagnóstico de las reformas por

18 Es, de hecho, la estabilidad macroeconómica misma la que se juega en la escena política. En primer plano, en la negociación de los precios y salarios de la que depende indirectamente la tasa de interés y, por lo tanto, el nivel de excedente presupuestario que cierra el servicio de la deuda, además del endeudamiento neto en contrapartida de la compra de dólares que impide la apreciación del cambio. Los precios de los servicios colectivos privatizados son también negociados, pero en ausencia de acuerdos sobre los contratos de concesión, las inversiones no están garantizadas por el otorgamiento de subsidios. La política de asistencia focalizada se articula con la cooptación electoral de los líderes sindicales y de las organizaciones de desocupados. Globalmente, estas diversas negociaciones aparecen desde un punto de vista político como una perpetuación de la centralización del poder propia de la democracia por delegación que consolida la refundación liberal del peronismo (ver Svampa, 2007).

parte de las organizaciones internacionales, pero también de una oferta pública de cuidados médicos o educativos que, por el momento, sólo se realizó en Venezuela (Lautier, 2006).

Bibliografía

- Aghion, P., Cohen, E. y Pisani-Ferry, J. (2006), «Politique économique et croissance en Europe», *Rapport CAE* n°59, La documentation française.
- Aglietta, M y Orléan, A. (1982), *La violence de la monnaie*, París, PUF.
- Aglietta, M. y Orléan, A. (org.) (1998), *La souveraineté de la monnaie*, Odile Jacob, París.
- Aglietta, M. y Orléan, A. (2002), *La monnaie, entre violence et confiance*, Odile Jacob, París.
- Basualdo, E. (2001), *Estudios de historia económica de Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006), *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Beccaria, L. (2004), “Reformas estructurales y mercado de trabajo”, en: Boyer y Neffa, 2004.
- Benetti, C. y Cartelier, J. (1980), *Marchands, salariés et capitalistes*, François Maspero, collection «Interventions en économie politique», París.
- Bernanke, B. S. y Mishkin, F.S. (1997), Inflation Targetting: a New Framework for Monetary Policy, NBER *Working Paper*, n° 5893, enero.
- Blaum, L. (2003), “La crisis argentina: epistemología, teoría y aprendizaje”, *Octavas Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, octubre.
- Boyer, R. (1993), “D’une série de ‘National Labour Standards’ à un ‘European Monetary Standard’?, Théorie et histoire économique face à l’intégration monétaire européenne”, *Recherches économiques de Louvain*, Vol. 59, n°1-2.
- Boyer, R. y Neffa, J.C., (comp.) (2004), *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila / CEIL-PIETTE / Institut CDC pour la recherche, Buenos Aires.
- Boyer, R. y Dehove, M. (2001), «Théories de l’intégration européenne: entre gouvernance et gouvernement», *La lettre de la régulation*, n° 38.
- Bresser Pereira, L.C. (1991), *Populismo econômico, Ortodoxia, desenvolvimento e populismo na América Latina*, Nobel, São Paulo.
- Chudnovky, D. (2004), “La larga gestación de la reciente crisis argentina”, en: Boyer y Neffa, 2004.
- Cordonnier, L. (2003), Le profit sans accumulation: la recette du capitalisme gouverné par la finance, Séminaire «Hétérodoxies» du Matisse, París.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1993), “Restauración Democrática y Política Económica”, en: Morales, J.A., y Mc Mahon, G., *La Política Económica en la Transición a la Democracia*, CIEPLAN.
- Damill, M., Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003), “Las cuentas públicas y la crisis de la convertibilidad en la Argentina”, *Desarrollo Económico*, vol. 43, N° 170, julio-septiembre.

- Damill, M., Frenkel, R. y Maurizio, R. (2003), "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa", CEPAL, Serie Financiamiento del desarrollo, n° 135, Santiago de Chile.
- Díaz Alejandro, C.F. (1981), "Planos de estabilização no Cone Sul", en: Bresser Pereira, 1991, publicado primero en Cline, W.B., y Weinstraub, S. (ed.), *Economic stabilization in development countries*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Félicz, M. y Pérez, P.E. (2004), "Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina", en: Boyer y Neffa, 2004.
- Foucault, M. (2004), *Naissance de la biopolitique Cours au Collège de France, 1978-1979*, Hautes Etudes, Gallimard Seuil, Paris.
- Frenkel, R. (1989), "El régimen de alta inflación y el nivel de actividad", *Documentos Cedes* n° 26, Buenos Aires.
- Frenkel, R. (2004), "Políticas Macroeconómicas para el crecimiento y el empleo", OIT Conferencia de Empleo, MERCOSUR, abril.
- Haggard, S. y Kaufman, R. (1992), *The Politics of Adjustment. International Constraints, Distributive Conflict and the State*, Princeton University Press, Princeton.
- Hicks, J.R. (1955), "Economic Foundations of Wage Policy", *The Economic Journal*, septiembre.
- Jobert, B. (2000), "La régulation politique: le point de vue d'un politiste", en: Jobert, B. (ed.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, Grenoble, PUG.
- Keifman, S. (2007), «Le rapport entre taux de change et niveau d'emploi en Argentine: Une révision de l'interprétation structuraliste», *Revue Tiers Monde*, n° 187.
- Lautier, B. (2006), «Le difficile cheminement vers l'industrialisation de la protection sociale en Amérique latine», *Colloque Etat et régulation sociale*, CES Matisse Paris, 11-13 septembre.
- Lordon, F. y Orléan, A. (2007), «Genèse de l'Etat et genèse de la monnaie: le modèle de la *potentia multitudinis*», en: Citon, Y. y Lordon, F. (org.), *Spinoza et les sciences sociales*, Amsterdam, 2007.
- Lo Vuolo, R. (2007), «Argentine, les leçons d'une sortie de crise», *Revue Tiers Monde*, N° 187.
- Malloy, J. y Conaghan, C. (1994), *Unsettling Statecraft. Democracy and Neoliberalism in Central Andes*, Princeton, Princeton University Press.
- Marques-Pereira, J. (2006), "Teoría económica y credibilidad de la política anti-cíclica. La distribución del ingreso y los límites al crecimiento económico", en: *Lo Vuolo, R., La credibilidad social de la política económica*, Miño y Dávila / CIEPP / Institut CDC pour la recherche.
- Marques-Pereira, J. (2007), "Argentine – Brésil, sorties de crises? Introduction", *Revue Tiers Monde*, n° 187.
- Marques-Pereira, J. y Thérét, B. (2001), «Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques, Quelques enseignements pour la théorie du développement d'une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l'époque des régimes d'industrialisation par substitution des importations », *L'année de la régulation*, n° 5, Presses de Sciences Po.
- Mussa, M. (2002), *Argentina y el FMI, Del triunfo a la tragedia*, Planeta, Buenos Aires.
- Neffa, J.C. (2004), "La forma institucional relación salarial y su evolución en la Argentina desde una perspectiva de largo plazo", en: Boyer y Neffa, 2004
- Olivera, J. (1977), "Monetarismo vs. Estructuralismo", en: Olivera, J., *Econo-*

- mía Clásica Actual*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Olivera, J. (1997), “La ciencia económica como hermenéutica social”, *Episteme*, invierno, pp. 1-3.
- Olivera, J. (1999), “Racionalidad técnica y racionalidad ética: el tecer debate monetarista”, *Enoikos*, Año VII, n°15, Buenos Aires.
- O’Donnell, G. (1977), “Estado e alianzas de classes na Argentina”, 1956-76, en: Bresser Pereira, 1991, originalmente en la revista *Desarrollo Económico*, vol. 16, n°64.
- Orléan, A. (2007), «Monnaie, séparation marchande et rapport salarial », en : Lordon, F. (org.), *Où en est la régulation ?*, en prensa.
- Palermo, V. (2004), “Melhorar para piorar ? A dinâmica política das reformas estruturais e as raízes do colapso da convertibilidade”, en: Sallum, B., (org.), *Brasil e Argentina hoje, Política e Economia*, Edusc, São Paulo.
- Rapoport, M. (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Macchi, Buenos Aires.
- Renversez, F. (1995), *Eléments d’analyse monétaire*, Dalloz, Paris.
- Roig, A. (2006), La «creación» de una moneda sin pasado, primer momento de la convertibilidad, Conferencia en el seminario “Economía y política”, Universidad de San Salvador, Buenos Aires julio.
- Salama, P. (2006a), *Le défi des inégalités*, La découverte, Paris.
- Salama, P. (2006b), «Pourquoi une telle incapacité d’atteindre une croissance forte et régulière en Amérique latine?», *Actualité de la pensée de Celso Furtado* », *Economie appliquée*, tome LIX, N° 3.
- Schvarzer, J. (2004), “De nuevo sobre la burguesía nacional”, *Realidad Económica* N° 201, enero-febrero.
- Serrano, F. y Medeiros, C. (2004), “O desenvolvimento econômico e a abordagem clássica do excedente”, *Revista de Economia Política*, N° 24-2.
- Svampa, M. (2007), «Les frontières du gouvernement: entre la consolidation du vieux et l’aspiration au neuf », *Revue Tiers Monde*, N° 187.
- Tizziani, A. (2007), «Du péronisme au populisme ou la conquête –conceptuelle– du gros animal populaire», *Revue Tiers Monde* n° 187.
- Théret, B. (org.) (2007), *La monnaie dévoilée par ses crises*, EPHES/CNRS, Paris.
- Théret, B. (1998), «De la dualité de la dette et de la monnaie dans les sociétés salariales», en: Aglietta, M. y Orléan, A., 1998.
- Urbizondo, S. (1999), «La economía política y la distribución del ingreso» en: FIEL, *La distribución del ingreso en la Argentina*, Buenos-Aires.
- Zanabria, M. y Théret, B. (2006), «L’expérience des monnaies provinciales dans la crise de convertibilité, une comparaison de leurs succès et de leurs échecs visant à mettre à jour les conditions d’un régime de monnayage véritablement fédéral», *Colloque Analyses et pratiques du développement: enjeux et diversité des approches de la francophonie*, UPJV/CRIISEA, Amiens, octobre.
- Zuazua, N. G. (2007), «L’emploi, intégrateur social dans l’Argentine de l’après convertibilité?», *Revue Tiers Monde* n° 187.

8/

La adhesión de los argentinos a la nueva regla monetaria: el peso vencedor del dólar¹

ANNE-LAURE BALDI-DELATTE

¿Por qué el abandono de la convertibilidad no produjo la reaparición de la alta tasa de inflación? ¿Por qué los agentes aceptaron la *pesificación* de la economía cuando implicaba transferencias de riqueza *a priori* inaceptables? ¿Cómo se impuso el peso frente al dólar? Finalmente, ¿cómo explicar la rapidez de la recuperación económica?

La desaparición de la convertibilidad en la crisis de la balanza de pagos de diciembre de 2001 planteó a las autoridades el problema fundamental de la concepción de un nuevo régimen monetario. En efecto, la convertibilidad había sido diseñada para resolver un problema de inflación popularmente considerado endémico en Argentina en los años '80. El régimen implementado en 1991 era percibido como una chapa de plomo sobre las anticipaciones de los agentes, y se temía que reglas más flexibles liberaran las tensiones inflacionistas, aunque hubiera que pagar el precio de la rigidez. En efecto, un régimen tan restrictivo había mostrado sus límites cuando la economía argentina sufrió el shock externo de las crisis rusa y brasileña en 1998, sin poder enfrentarlas a falta de flexibilidad en la coordinación de la política monetaria.

Pero en 2002 la oposición teórica entre reglas y discreción le debió parecer secundaria a las autoridades, confrontadas con una situación financiera explosiva a partir de la crisis de la balanza de pagos: en efecto, con una fuerte proporción

1 Este artículo retoma muchos elementos de mi tesis de doctorado (defendida el 22 de septiembre de 2005). Agradezco a los miembros del jurado por la discusión que me permitió precisar algunos argumentos. Mis agradecimientos se dirigen especialmente a D. Heymann y M. Aglietta, así como a V. Mignon, J. Sgard, J.P. Pollin y J. Le Cacheux. Agradezco también a Isabelle Laudier del Institut CDC pour la Recherche por el apoyo financiero que me permitió realizar dos pasantías de investigación. El título original del artículo es "L'adhésion des argentins à la nouvelle règle monétaire: le Peso vainqueur du Dollar". Traducción: Irene Brousse.

de títulos en dólares en el sistema financiero doméstico, el fin de la equivalencia entre el peso y el dólar ponía en peligro el equilibrio de los balances financieros y necesitaba reglas nuevas para honrar las deudas. La definición del nuevo régimen monetario obedecía antes que nada a la necesidad de resolver la crisis financiera generada por el abandono de la convertibilidad.

Las autoridades finalmente optaron por un cambio radical: después de diez años de equivalencia constitucional entre el peso y el dólar, el nuevo régimen consagró al peso como única moneda argentina, imponiendo la conversión en pesos de todos los precios y de los contratos redactados en dólares (lo que más adelante se llamó *pesificación*). Por otra parte, el régimen de cambio fijo con una regla de emisión monetaria vinculada con la variación de las reservas de cambio del Banco Central fue reemplazado por un régimen de cambio flexible sin regla ni blanco de inflación.

La validación de los agentes de este nuevo régimen distaba de estar adquirida en 2002. En efecto, el peso estaba amenazado por varios elementos: la presencia de una moneda alternativa fuerte, el dólar (que asumía hasta ese momento la mayoría de las funciones monetarias en la economía argentina); por otra parte, la presencia de formas monetarias de sustitución aparecidas en 2001, antes inclusive del fin oficial de la convertibilidad, como resultado de emisiones salvajes de las provincias para pagar sus deudas; finalmente, la elección del peso que producía una pérdida de riqueza significativa para los acreedores (70% de los préstamos eran en dólares).

El conjunto de reglas monetarias que consagraron la *pesificación*, así como las medidas que las acompañaron (default sobre la deuda soberana, pacto fiscal entre las provincias y el Estado nacional, medidas y compensación de los balances bancarios, etc.) constituyen la *reforma monetaria argentina de 2002*. Su implementación en el primer semestre de 2002 produjo un periodo de incertidumbre entre los dos regímenes, que calificamos de *crisis monetaria* (este término requiere una definición precisa que daremos más adelante).

Sin embargo, contra toda expectativa, los precios se estabilizaron a fines del primer semestre de 2002 y desde entonces el peso es la única moneda utilizada en los intercambios. La rapidez de la recuperación económica refuerza el interés de este episodio. Muchos analistas estimaban que serían necesarios diez años para recuperar el nivel de PBI anterior a la crisis. Pero esto ya pasó, después de tres años de un crecimiento de 9%. El PBI argentino no sólo recuperó su nivel de antes de la crisis de diciembre de 2001, sino que a fines de 2004 se situaba en un nivel superior en 2% al promedio de los años 1990. Esta recuperación se inició en el segundo semestre de 2002, es decir apenas seis meses después de la crisis de la balanza de pagos.

¿Por qué el abandono de la convertibilidad no provocó la reaparición de la alta tasa de inflación como se temía? ¿Cómo operaron las autoridades argentinas la transición entre los dos regímenes? ¿Por qué los agentes aceptaron la *pesificación* de la economía cuando implicaba transferencias de riqueza *a priori* inaceptables?

¿Cómo se impuso el peso al dólar? Finalmente, ¿cómo explicar la rapidez de la recuperación económica?

Este artículo pretende presentar los principales resultados de un trabajo de tesis (Baldi-Delatte, 2005) realizado mientras se sucedían los acontecimientos analizados (entre 2002 y 2005). Esta tesis se centró en la reforma monetaria que permitió la interrupción de la crisis monetaria sufrida por Argentina en el primer semestre de 2002 y operar una transformación exitosa del régimen monetario.

La crisis monetaria argentina fue multiforme, y por lo tanto apelamos a instrumentos metodológicos de varios órdenes. Esta crisis presenta el interés de ser contemporánea, lo que permitió realizar un estudio de campo en América Latina en el que se produjo un material original que sirvió de base para este trabajo. El procedimiento exploratorio adoptado en el terreno se completó con un análisis econométrico que permitió elaborar hechos estilizados. Finalmente, el análisis formal se movilizó para estudiar las implicaciones macroeconómicas de la reforma monetaria. Para abrir la discusión, este artículo resume sólo los procedimientos metodológicos adoptados y se dedica principalmente a los resultados. También el lector interesado podrá dirigirse a la tesis para una demostración formal.

Este artículo se organiza de la siguiente manera. En un primer momento, mostraremos las razones por las que el rechazo espontáneo del peso representó un acontecimiento probable en los seis meses siguientes al abandono de la convertibilidad, entre enero y julio de 2002. Luego se expondrá en tres partes sucesivas cómo la reforma monetaria permitió resolver los tres problemas fundamentales planteados por la transformación del régimen monetario argentino en 2002: la estabilización de la inflación, la resolución de la crisis financiera y la resolución de la crisis monetaria.

1. La crisis monetaria en el primer semestre de 2002

1.1. Definición elegida

No existe en la literatura una definición clara y unánime de *crisis monetaria*. Proponemos la definición que nos parece más adaptada al caso histórico estudiado; ésta no pretende ser exhaustiva ni exclusiva.

Una crisis monetaria, como toda forma de crisis, se manifiesta por un disfuncionamiento de la actividad económica. Lo que diferencia la crisis monetaria de otra crisis (financiera, cambiaria, etc.) es que este disfuncionamiento está causado por la ausencia de un *sistema monetario* estable. Se entiende por *sistema monetario* al conjunto de reglas que permiten declarar los precios, realizar las transacciones y definir las obligaciones para honrarlas (Aglietta y Cartelier, 1998). En otras palabras, una crisis monetaria se manifiesta cuando la no convergencia hacia un *sistema monetario* estable impide un funcionamiento económico eficiente.

Queda por precisar lo que puede causar esta inestabilidad. Para nuestra definición, retendremos que está vinculada con el rechazo, por parte de los agentes,

de la moneda emitida por el Banco Central. Más precisamente, cuando no existe unanimidad sobre la utilización de una moneda como instrumento de intercambio, o de manera equivalente, de unanimidad sobre una regla monetaria en la que todas las unidades de moneda presentes en la economía son convertibles entre ellas sin costo (o con un costo ínfimo), entonces un *sistema monetario* estable no puede emerger. En estas condiciones, existe un costo para la utilización de la moneda en los intercambios que produce ineficiencia.

Precisemos que la unanimidad se refiere a la utilización y no a la adhesión a un medio de pago y una unidad de cuenta. El caso argentino, como veremos más adelante, ilustra que un régimen monetario puede mantenerse y asegurar la estabilidad del *sistema monetario* a pesar de la desaprobación de una parte de los agentes.

La definición de *crisis monetaria* que elegiremos es, entonces, la siguiente: es el momento en el que la ausencia de unanimidad sobre la utilización de una o varias monedas convertibles entre ellas se manifiesta por la inestabilidad del *sistema monetario* que lleva a una crisis económica.

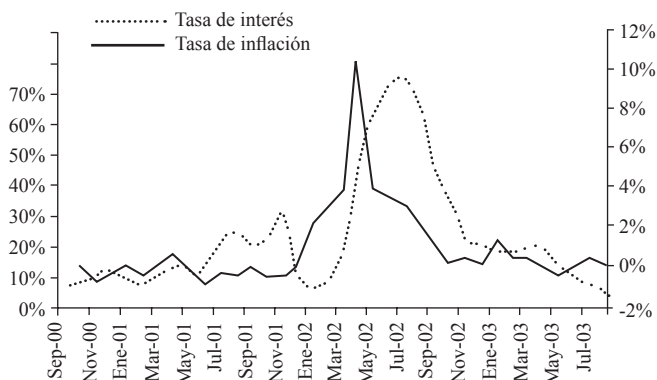
1.2. El peso amenazado

El primer semestre de 2002 constituyó un período de transición entre dos regímenes monetarios en el curso de disfuncionamientos económicos, y nos lleva a calificar este período como *crisis monetaria*.

El régimen de convertibilidad nunca logró reconstruir una moneda nacional creíble. En efecto, formó un sistema de pago destruido por la alta tasa de inflación al precio de una presencia mayoritaria del dólar en la economía. Así, la credibilidad del sistema no se basaba sólo en la equivalencia del peso y el dólar. Una vez que la equivalencia dejó de estar garantizada por el régimen, las dos monedas entraron en competencia y la moneda más débil tenía *a priori* todas las posibilidades de ser rechazada en beneficio del dólar.

Las anticipaciones de los agentes eran particularmente negativas al salir de la convertibilidad: era el fin de una regla monetaria que garantizaba la estabilidad de los precios desde hacía más de diez años; el estado de emergencia decretado por las autoridades confería un carácter dramático a la crisis, el default sobre la deuda pública externa anunciado en enero de 2002 resonaba como una confesión de fracaso de las autoridades frente al shock, el decreto que anunciaba la *pesificación* del total de la economía, el 4 de febrero de 2002, había sido extremadamente mal recibido por la población debido a las pérdidas de riqueza que implicaba (los juicios para recuperar el valor de origen en dólares de los depósitos pesificados muestran un rechazo radical de una parte de la economía, en particular los depositantes —el valor de los *amparos* representó un 10% de la economía—). Además, el levantamiento parcial del congelamiento de las cuentas bancarias de fin de febrero con el *corralito* dejó pedidos de efectivo sin respuesta, lo que perpetuó una situación de semi-escasez monetaria después de febrero de 2002.

GRÁFICO N°1. Tasa de interés sobre plazos fijos en pesos a 30 días (escala izquierda) y tasa de inflación (escala derecha)



Fuentes: tasa de inflación, serie IPC del INDEC. Tasa de interés: Banco Central

La curva de la tasa de interés de los depósitos en pesos a treinta días (gráfico N°1) resume el estado de las anticipaciones en el primer semestre de 2002. La aceleración de la tasa de inflación mensual hasta el mes de abril (+2% en enero, +3% en febrero, +4% en marzo y +10% en abril) refleja el agravamiento de la situación y una aceleración de las anticipaciones.

Por otra parte, la reducción a la mitad de las reservas del Banco Central en el primer semestre de 2002 muestra que los flujos mensuales de salida de capitales fueron altos a pesar de los controles de cambio. Si no se dispone de informaciones que permitan identificar a los poseedores de estos capitales, se puede suponer que pertenecían a actores estratégicos con los medios para evitar los controles de salida de capitales a gran escala (por ejemplo, las filiales de grupos extranjeros disponen de medios para disfrazar salidas de capitales a través de operaciones de crédito a sus casas matrices).

Finalmente, la amenaza que pesaba sobre el peso en tanto único instrumento de intercambio se tradujo no sólo en la utilización del dólar, sino también en la multiplicación de sustitutos monetarios aparecidos un poco antes del abandono de la convertibilidad. Esta fragmentación monetaria se manifestó principalmente en la emisión de moneda a partir de septiembre de 2001². Motivada principalmente por

2 Para estudios detallados del funcionamiento de las casi monedas, así como datos cuantitativos sobre su utilización ver, por ejemplo, De La Torre, Yeyati y Scmukler (2002) y Chiodi (2004) (la lista no es exhaustiva).

el déficit público nacional y provincial, hizo reaparecer el espectro de la monetarización de los déficits y con él, las dinámicas hiperinflacionistas de los años '80. En realidad, la emisión de las monedas provinciales resultaba de medidas de restricción presupuestaria particularmente severas en 2001 y, en menor medida, de una escasez de liquidez. Contrariamente a las apariencias, la fragmentación monetaria y el crecimiento monetario resultante no correspondían a un laxismo fiscal que a largo plazo pesaría sobre los equilibrios monetarios. Sin embargo, amenazaban el orden monetario nacional. La presencia de estas monedas provinciales y del dólar, cuya convertibilidad entre ellas y con el peso tenía un costo, consagraron la inestabilidad del sistema monetario y, en consecuencia, un disfuncionamiento del sistema de pagos que tuvo como consecuencia ineficiencia económica.

Aun así, en algunos meses, la tasa de inflación volvió a su nivel de equilibrio anterior a la crisis y se inició una recuperación económica sólida. Las dos próximas partes del trabajo analizan las razones de estos éxitos.

2. ¿Por qué el abandono de la convertibilidad no provocó la vuelta de una alta tasa de inflación?

La tendencia de la inflación se invirtió en abril de 2002 hasta estabilizarse completamente en noviembre de 2002 en un nivel igual a 0,5% por mes, como lo muestra el gráfico N°1. Este mismo gráfico presenta la curva en forma de campana de la tasa de interés de largo plazo que exhibe un cambio en las anticipaciones en julio de 2002.

Un examen estadístico de diferentes series de precios mostró que siguen un proceso estacionario en el período, lo que confirma que el shock sólo tuvo un efecto transitorio sobre la inflación: el nivel de precios aumentó un 40%, pero la varianza y la esperanza no se modificaron como consecuencia del shock.

2.1. *Los determinantes de la dinámica de precios*

Para explicar las razones de la estacionalidad de los precios, exploramos las relaciones estadísticas susceptibles de haber pesado sobre la dinámica de los precios.

2.1.1. Metodología adoptada

Nos concentramos sobre criterios comunes para analizar la evolución de los precios: las dinámicas sobre el mercado de la moneda y del trabajo. El enfoque seguido es no estructural: consiste en estimar separadamente las relaciones estadísticas de cada mercado. Dado que la crisis provocó la transición de la economía hacia un régimen monetario de naturaleza opuesta al anterior y cuyas consecuencias representan una de las principales motivaciones de este artículo, el trabajo empírico analizó el episodio a la luz de los cambios estructurales implicados por la

flexibilización del régimen monetario. Se testeó la linealidad de las relaciones estadísticas en los mercados de la moneda y del trabajo antes y después de la crisis.

Para eso se realizó un análisis econométrico por cointegración en un marco multivariado (Johansen, 1988) en los mercados de la moneda y de trabajo entre 1994 y 2004. Para detectar los cambios estructurales, la metodología adoptada pertenece a la problemática de los cambios estructurales de ocurrencia escasa (como el shock petrolero de 1973), puesta en evidencia por Perron (1989). Más particularmente, se siguió la metodología propuesta por Hansen (2000), y la fecha testeada fue enero de 2002.

2.1.2. Resultados

Se pusieron en evidencia varios hechos estilizados en una estimación multivariada: por una parte, el cambio de régimen monetario produjo un cambio estructural en el mercado de la moneda, mientras que en el mercado de trabajo, el mismo modelo es válido antes y después de la crisis.

Las diferencias entre los dos modelos estimados en el mercado de la moneda manifiestan la transición de un régimen monetario restringido por reglas estrictas a un régimen flexible. Durante el primer período, en efecto, la única variable correlacionada con las balanzas reales era la producción real. Desde de la convertibilidad, además de la producción real, la tasa de cambio nominal es significativa. Observemos que la variable fiscal no es significativa desde la crisis, lo que excluye la monetarización de los déficits públicos como determinante de las balanzas reales.

Por otra parte, el análisis econométrico en el mercado de trabajo permitió determinar una curva de salario que pone en evidencia la correlación negativa entre el desempleo y el salario y la débil correlación entre precios y salarios. Estos dos elementos permiten concluir que el mercado de trabajo estaba caracterizado por una flexibilidad notable, que explica que el alza de precios desencadenada por la devaluación del cambio a comienzos de la crisis no haya repercutido sobre los salarios. La flexibilidad del mercado de trabajo rompió los mecanismos de indexación responsables de la alta inflación en los años '80.

En resumen, de manera clásica en las crisis de balanza de pagos, la ausencia de monetización de los déficits fiscales y la flexibilidad del mercado de trabajo permitieron absorber el shock de cambio.

2.2. *Más allá de una crisis de balanza de pagos: el anclaje de las anticipaciones*

Sin embargo, el episodio argentino se distingue de un caso clásico de crisis de balanza de pagos por el hecho de que varios elementos, en su mayoría herencias del pasado, alimentaban anticipaciones de inflación. La vuelta de los reflejos de indexación, los derrapes presupuestarios y las transferencias masivas de portafolio hacia el dólar amenazaban el equilibrio de precios.

2.2.1. La ausencia de indexación

En primer lugar, ningún mecanismo de indexación reapareció, mientras que la práctica era corriente hasta 1991. En efecto, la estacionalidad de los precios indica que la unidad de cuenta resistió a la crisis. Gracias a esto, la devaluación nominal no tuvo un efecto de aceleración de la tasa de inflación, sino que permitió un ajuste significativo de la tasa de cambio real. Un reflejo de indexación, por el contrario, habría producido una rigidez de la escala global y el aumento del total de los precios como consecuencia del shock de cambio. Sin una unidad de cuenta estabilizada, un shock inicial que en una economía abierta de precios flexibles produce una corrección de los precios relativos, se repercute en el conjunto de los precios y produce un aumento proporcional del nivel general de precios (Heymann y Leijonhufvud, 1995).

Mientras no surgieron conflictos de distribución entre los diversos sectores a través de las modificaciones abruptas de precios relativos, la unidad de cuenta siguió siendo válida. La ausencia de indexación puede atribuirse a la estabilidad de los salarios nominales (vinculada con la flexibilidad revelada por la curva de salario descrita anteriormente) y al congelamiento de las tarifas públicas, que jugaron un papel importante de anclaje de las anticipaciones (se observó en los episodios de inflación de los años '80 que las tarifas públicas servían de anclaje a las anticipaciones de los agentes). Así, entre los elementos del shock del 10 de diciembre de 1989 que desencadenó el comienzo de la segunda hiperinflación, se puede leer que el aumento del 70% de las tarifas públicas participó en un fuerte deterioro de las anticipaciones de los agentes (Damill, 1992).

2.2.2. La disciplina presupuestaria y la estabilización del cambio

Contra toda expectativa, la situación presupuestaria no sólo no se deterioró bajo el efecto de la recesión y de un eventual laxismo que habrían demostrado las nuevas autoridades, sino que quedó bajo control desde el segundo semestre de 2002. El déficit total del sector público nacional pasó de 2,5 mil millones a 1,6 mil millones de pesos entre el primer y el tercer trimestre³. El saldo presupuestario de las provincias pasó de 6,3 a 1,6 mil millones de pesos entre 2001 y 2002. En total, el año 2002 terminó con un déficit consolidado inferior en un 73% al déficit realizado en 2001. Entre los factores que favorecieron esta reducción importante, se puede notar el default sobre la deuda pública externa, el pacto fiscal entre el Estado central y las provincias, la situación coyuntural de la economía que aumentó las entradas y la reducción de gastos públicos.

3 Fuente: ministerio de Economía argentino. Estadísticas disponibles en el sitio internet, en el documento "Finanzas públicas".

Finalmente la estabilización de la tasa de cambio desempeñó un papel decisivo. En efecto, de las diferentes formas monetarias de sustitución que representaban una alternativa al peso, el dólar era la más deseada por los agentes debido al lugar central que había ocupado a lo largo del régimen monetario anterior. La unidad de cuenta peso estaba claramente amenazada por la llegada del dólar a los contratos.

En estas condiciones, como en Alemania en los años 1920 o en Argentina a partir de 1989, la evolución de la tasa de cambio se volvió una variable clave: una devaluación continua del peso respecto del dólar la habría debilitado en tanto unidad de cuenta y habría consagrado definitivamente al dólar como moneda de sustitución.

Ahora bien, la defensa orquestada por el Banco Central a través de una política activa, restricciones de cambio y oferta monetaria limitada, logró conservar el mercado de cambio bajo control en el primer semestre de 2002 después del abandono del régimen de cambio fijo.

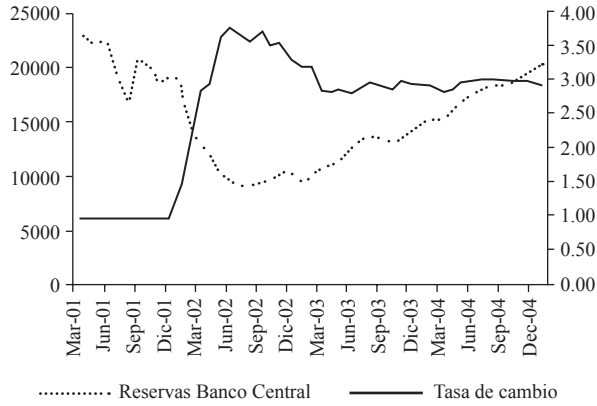
Por una parte, el pacto firmado entre las provincias y el Estado preveía un compromiso de no emitir casi monedas. En julio de 2002 el Banco Central logró imponer al conjunto de las provincias la interrupción definitiva de esta emisión monetaria. La circulación de las casi monedas había alcanzado un máximo estimado en un monto equivalente a 8 mil millones de pesos⁴. La interrupción de la emisión mandó una señal fuerte de que se había terminado el desorden monetario reinante durante casi un año, y permitió despejar incertidumbres. Finalmente, su desaparición definitiva de la circulación se produjo en 2003.

Podemos plantear la hipótesis de que la estrategia del Banco Central, que consistió en gastar una mayoría de sus reservas en un tiempo limitado (menos de 6 meses), podría también haber contribuido a reforzar esta señal de rigor lanzada por las autoridades. La estrategia consistente en gastar la mayoría de las reservas de divisas a comienzos de la crisis era arriesgada *a priori*, ya que implicaba que el Banco Central quedara con pocos medios para defenderse después. A menos que eso haya jugado como efecto de señal para mostrar que las autoridades estaban comprometidas firmemente en restablecer la situación fiscal rápidamente. En efecto, no economizar sus reservas gastando mucho en poco tiempo significaba que consideraban no necesitarlas rápidamente porque todo volvería a estar en orden. Así, al observar la amplitud de la defensa del Banco Central, los agentes pudieron concluir que el programa de saneamiento fiscal destinado a interrumpir definitivamente la monetización de los déficits (en curso mediante la emisión de monedas paralelas desde 2001) era un compromiso firme que las autoridades contaban mantener.

Finalmente, la defensa del cambio tuvo sus frutos en julio de 2002, cuando el peso se estabilizó respecto del dólar (ver gráfico 2), lo que contribuyó a contener las presiones inflacionistas y las transferencias de portafolio del peso hacia el dólar.

4 Fuente: Archivos del diario *La Nación*, “El déficit del conjunto de las provincias se redujo más de lo previsto, pero todavía queda por solucionar el interior de la crisis”, domingo 16 de marzo de 2003.

GRÁFICO N°2. Reservas de divisas del Banco Central argentino (en millones de dólares, escala izquierda) y tasa de cambio peso/dólar (escala derecha)



Fuente: Mechón, documento "Sector externo".

En resumen, dos costos unitarios de producción se mantuvieron bajo control, los salarios y las tarifas públicas, lo que permitió limitar las tensiones sobre los precios. En ausencia de presiones alcistas a comienzos de la crisis, los conflictos de distribución quedaron circunscriptos, y los mecanismos de indexación no reaparecieron durante la crisis. La disciplina presupuestaria, así como la estabilización de la tasa de cambio hicieron el resto: una devaluación ininterrumpida habría tenido no sólo un efecto autoreforzante de transferencia de portafolio del peso hacia el dólar, sino, sobre todo, habría llevado a los agentes a adoptar el dólar en los contratos para garantizar sus pagos. También se podría agregar que la memoria de los precios permaneció intacta durante las semanas de fuerte inestabilidad, quizás gracias a la larga estabilización permitida por la convertibilidad⁵.

3. ¿Cómo se evitó la crisis financiera?

3.1. Los desafíos financieros de la crisis de balanza de pagos

El abandono de la convertibilidad implicaba un riesgo sobre la estabilidad del sistema financiero doméstico que, al fallar, habría arrastrado indudablemente a la economía doméstica por un efecto sistémico.

5 Se observaron en algunos minoristas reacciones heredadas de los años '80, que consistían en aumentar cotidianamente sus precios, pero parece que los consumidores resistieron a estos comportamientos en la medida en que fueron aislados.

En efecto, la proporción de deudas en dólares en 2001 era tal que la devaluación del peso sin una modificación de las reglas monetarias para el establecimiento de contratos y precios habría provocado el default del actor público y del conjunto del sector público. Los riesgos de insolvencia provenían del desfasaje de las monedas respecto de los balances (pasivos mayoritariamente en dólares, activos en pesos) que hacía pesar la amenaza de defaults en cadena en caso de devaluación real. Además, la presencia de restricciones de financiamiento en el sector privado acentuaba aún más el efecto de una devaluación, en la medida en que ésta habría aumentado significativamente los ratios de endeudamiento sobre el PBI, y por lo tanto la prima por riesgo. Este “miedo a flotar” (Calvo y Reinhart, 2002) es sin duda una de las razones por las que la convertibilidad no se había cuestionado a partir de 1998, cuando asfixiaba a la economía privándola de flexibilidad en la coordinación de las políticas monetarias.

La crisis de la balanza de pagos puso entonces a las autoridades en una situación insostenible: debían definir la manera en que las deudas podían pagarse luego del abandono de la convertibilidad, que garantizaba hasta ese momento la equivalencia entre el peso y el dólar. ¿Cómo evitar estos efectos de balance? La muy fuerte proporción de dólares del sistema financiero argentino impedía una solución como la implantada en México (no modificar la regla monetaria y neutralizar el efecto sistémico ligado a las bancarrotas de deudores, ayudando a los bancos). En efecto, con 75% de títulos en dólares, la asistencia financiera que habría podido dar el gobierno ponía en peligro el equilibrio presupuestario argentino.

Sólo una armonización de los balances utilizando la misma moneda de los dos lados protegía al sistema de los efectos sistémicos de una devaluación y mantenía el equilibrio presupuestario. En resumen, a las autoridades se les presentaba sólo soluciones de cuña: la dolarización y la pesificación.

3.2. *El debate académico*

El mundo académico argentino, pero también el estadounidense, se apoderó del debate desde 2001. Las opciones mencionadas por estos diferentes trabajos académicos eran binarias: dolarización o pesificación. Los detalles de cada propuesta son los que siguen.

Una primera propuesta consistía en dolarizar la economía a la paridad unitaria válida durante la convertibilidad (Calvo, 1999). Una variante consistía en adoptar un estándar dual dólar-peso a la paridad unitaria y en crear una moneda no convertible (creando así ingresos disfrazados de señorío)⁶. Una solución bastante similar plebiscitada por De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler (2002) consistía en dolarizar el sistema financiero y conservar el peso y las monedas paralelas como medio de pago y unidad de cuenta en los contratos reales.

6 Es el mecanismo que implicó la creación de la nueva moneda el *argentino* a fines de diciembre de 2001, cuya existencia fue felizmente acortada.

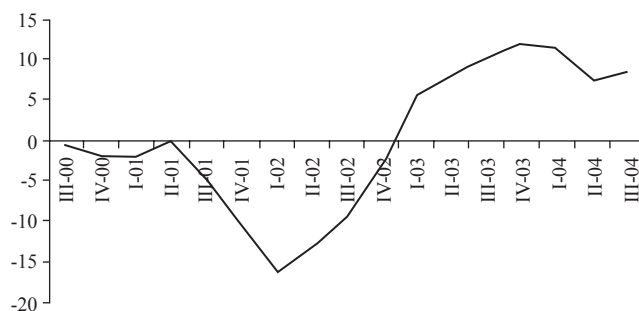
Una solución opuesta era adoptar un régimen de cambio flexible e imponer controles de capital temporarios para tratar de contener al máximo la devaluación⁷. En esta perspectiva, Roubini (2001) fue el abogado de una renegociación significativa de la deuda pública y privada para reducir al máximo los efectos de balances debidos a la devaluación del peso. Hausmann (2001) y Krugman (2001) se inscribieron en esta concepción, y recomendaron la pesificación de los contratos financieros y reales⁸.

En resumen, el debate oponía a los partidarios de un endurecimiento de las reglas monetarias para conservar el pivote central de la convertibilidad basada en el dólar con los defensores de una flexibilización de las reglas para realizar un ajuste real.

3.3. Un análisis contrafactual de los diferentes escenarios de salida

Realizamos ahora un análisis contrafactual de las consecuencias de estas diferentes proposiciones sobre las variables reales argentinas. Por una parte, este análisis permite hacer una síntesis original de la salida de un régimen tan restrictivo como la convertibilidad. Argentina presenta, en efecto, el interés de ser un episodio histórico aparte en el que pueden medirse los efectos de una modificación transparente de las reglas monetarias. Por otra parte, como se dijo en la introducción, el episodio se distingue por una sorprendente y rápida recuperación económica desde el segundo semestre de 2002 (ver gráfico N°3). Un análisis formal de la devaluación en el marco de la pesificación permitió precisar cómo la recuperación económica tan rápida pudo operarse dado el estado de bancarrota del sistema financiero en el momento de la crisis de la balanza de pagos.

GRÁFICO N°3. Tasa de crecimiento del PBI argentino



Fuente: Mecon, Indicadores macroeconómicos disponibles en el sitio de internet.

7 Más precisamente, se trataba de contener el “overshooting”, es decir la variación del cambio después del shock, superior a la respuesta de largo plazo.

8 La proposición de la desdolarización fue formulada por Hausmann (2001) y presentada analíticamente por Hausmann y Velasco (2002).

3.4. Metodología adoptada

Para realizar dicho análisis, construimos un modelo macroeconómico de equilibrio general, que presenta una solución analítica, calculable, y simula un shock real consistente en una caída de las exportaciones del 20% en cuatro escenarios de salida de crisis. Este modelo se inscribe en la literatura de los efectos de balances que formaliza la idea de que un shock que afecta negativamente los fondos propios de los deudores reduce su capacidad de préstamo, sus inversiones, y produce fluctuaciones reales en el nivel agregado (Bernanke, Gertler y Gilchrist, 1996; Krugman, 1999 y 2000; Aghion, Bachetta y Banerjee, 2000, 2004a y 2004b; Céspedes, Chang y Velasco, 2000 y 2004).

Estos retoman el principio de las cuatro recomendaciones descriptas anteriormente: primero en la adopción de un régimen de cambio flexible y un *status quo* en los balances (sin medida de corrección), segundo una dolarización total de la economía –todos los contratos financieros y reales deben convertirse en dólares (Calvo, 2000a)–, tercero una dolarización parcial que prevé que el total de los contratos financieros se conviertan en dólares y los contratos reales en pesos (De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler, 2002), y cuarto, una pesificación de los contratos financieros originalmente en dólares y la adopción del peso en el resto de la economía (Hausmann y Velasco, 2002; Krugman, 2001; Roubini, 2001).

3.5. Resultados

El primer resultado es que los escenarios de régimen de cambio flexible y *status quo* en los balances o de dolarización (dualidad monetaria) producen los mismos efectos: la devaluación real implicada por la caída de 20% en las exportaciones se obtiene por una devaluación nominal. En este caso, como la mayoría de las deudas es en dólares, la devaluación nominal carga considerablemente al servicio de la deuda y produce bancarrotas en los sectores bancario y real. El efecto final es una recesión. Este resultado proporciona una respuesta formalizada a De la Torre, Levy Yeyati y Schmukler (2002): la dolarización de los contratos financieros únicamente y la pesificación en el margen de los contratos reales pesaba sobre las ganancias de las empresas: con ingresos en pesos y deudas en dólares, la dolarización parcial no permitía evitar los efectos de balance de una devaluación. La crisis de balanza de pagos no involucraba solamente al sector financiero, sino que tenía consecuencias sistémicas en el sector real, teniendo en cuenta la estructura de endeudamiento de los empresarios.

El segundo resultado concierne a la dolarización total defendida por Calvo (2000b). Aunque respetuosa de los derechos de propiedad y de los intereses de los acreedores, esta solución mantenía al país en un régimen que lo privaba del instrumento del cambio para realizar los ajustes reales necesarios para el regreso de la competitividad. La devaluación real implicada por la caída del 20% de las

exportaciones debería haberse realizado mediante una deflación. Así, el shock sobre las exportaciones habría reducido el valor neto del sector productivo y llevado a una caída de la inversión. La consecuencia habría sido una recesión.

El cuarto resultado se vincula con los efectos de la pesificación. Ésta, rompiendo *a posteriori* los contratos financieros, produjo la ruptura de la intermediación financiera, y privó así a los empresarios del acceso al mercado financiero, lo que tuvo un efecto negativo sobre la inversión. Sin embargo, dicho efecto negativo fue compensado por el aumento del producto debido al efecto estándar de una devaluación real que favorece las exportaciones en el marco Mundell-Flemming. La inversión, al no estar financiada más que por fondos propios, es proporcional a la producción. En estas condiciones, un ajuste real tiene un efecto expansionista sin ambigüedad.

En resumen, la rapidez de la recuperación económica corresponde al mecanismo estándar ligado con un incremento de productividad que permite la reactivación de la economía gracias al crecimiento de las exportaciones.

Sin embargo, si bien la pesificación aparecía como una solución pertinente para los problemas financieros del país, planteaba el problema crucial del respeto de los contratos. En estas condiciones, queda interrogarse sobre el último problema –no menor– provocado por la transformación del régimen monetario: la adhesión de los agentes a la nueva regla monetaria.

4. La adhesión a la nueva regla

La crisis monetaria argentina en 2002 era una crisis de origen financiero causada por una insolvencia masiva que generaba el disfuncionamiento del sistema de pagos. El Estado desempeñó un papel de árbitro para resolver los conflictos financieros entre acreedores y deudores. Ahora bien, la opción binaria –la dolarización favorable a los acreedores y la pesificación favorable a los deudores– tuvo efectos masivos de redistribución de riqueza.

4.1. Una regla favorable a los deudores...

El valor de los créditos en dólares se dividió en tres⁹. Su carácter asimétrico, además, invirtió los efectos de balance a favor de los deudores: su capacidad de reembolso fue mejorada en la medida en que los depósitos pesaban 1,4 veces más que los pasivos. La asimetría de indexación acentuó aún más esto, ya que los préstamos fueron indexados con un índice menos rápido que los depósitos (CER versus CVS). Así, en tanto principales agentes deudores de la economía, las empresas se beneficiaron con la pesificación asimétrica, que les evitó la bancarrota y a la vez les confirió un aumento de su capacidad de reembolso.

9 Los datos se toman de un trabajo detallado sobre las perspectivas del sistema financiero argentino (Damill, Salvatore y Simpson, 2004).

La nueva regla monetaria fue acompañada por el congelamiento de las tarifas públicas, y se hizo en un contexto tenso en el mercado de trabajo. Así, la reducción en términos reales de dos de los principales costos de producción, las tarifas de los antiguos sectores públicos y los salarios, permitió un aumento significativo de los márgenes de ganancia del sector real, que salió relativamente protegido de la crisis.

Sin embargo, un tipo de deuda quedó al margen de la reforma monetaria: se trata de la deuda privada externa, un 92% en dólares y que pesó como una verdadera amenaza sobre el equilibrio del país. En efecto, representaría el 29% del PBI a fines de 2001, y por un efecto de cambio de los precios relativos se elevó al 74% del PBI en 2002.

El equilibrio se recuperó mediante un juego de negociaciones bilaterales entre agentes privados. Así, la deuda externa del sector privado no financiero bajó un 17% en tres años respecto de su valor al 31 de diciembre de 2001. La mitad de la reducción se debió a la capitalización y reducción acordada por los acreedores. Esta reestructuración fue facilitada en gran medida por la fuerte presencia de empresas extranjeras entre los deudores. Lo testimonia el hecho de que el 80% de ese proceso de reestructuración fue realizado por casas matrices o ramas. Éstas no sólo redujeron la deuda de sus filiales argentinas, sino que también intervinieron para cubrir sus deudas a otros acreedores cuando no podían afrontarlas (las cuales se elevaron a 800 millones de dólares). Por otra parte, los sectores petrolífero y químico fueron capaces de obtener fondos propios para reembolsar sus deudas (lo que explica el 23% de la reducción total de la deuda en el período).

Finalmente, el monto acumulado de intereses debidos y no pagados aumentó durante el período, pero no representó una amenaza sobre el equilibrio de conjunto en la medida en que se elevaba en 2003 a sólo el 2,3% de la deuda total privada.

4.2.... cuya eficacia aseguró la adhesión...

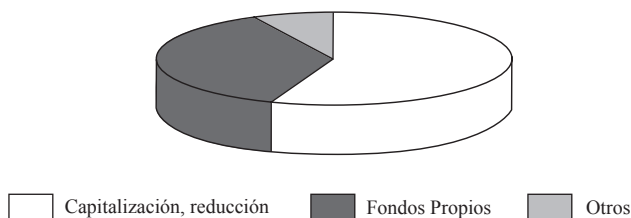
La definición de nuevas reglas monetarias para honrar las deudas no sólo permitió evitar los efectos de balances devastadores para el sector real que habría producido una simple devaluación, sino que la manera en que se operó benefició en gran medida a los deudores. Al ofrecer una salida de crisis protegida al sector real, la pesificación neutralizó los efectos de balance y permitió que la devaluación encontrara los resultados expansionistas clásicos. Una recuperación sólida y duradera pudo iniciarse, y aunque permanece elevado, el desempleo se redujo significativamente desde septiembre de 2002 (en total, el desempleo pasó de 25% a 15%). La eficacia de la regla aseguró progresivamente la adhesión de los agentes.

El carácter progresivo de la adhesión corresponde por esencia a la naturaleza de la reforma: la unanimidad no puede adquirirse en el momento de semejante reforma, ya que ésta resuelve un conflicto. La validación procede de un proceso de aprendizaje que pasa por fases de rechazo de ciertos agentes dañados por las condiciones de

la reforma. Esto explica el período de latencia entre el momento en que la reforma se instituye y el momento en que los agentes utilizan estas nuevas reglas¹⁰.

El período de latencia debutó en febrero de 2002 con el decreto que aplicaba la pesificación. El conjunto de medidas decretadas durante el primer semestre permitió estabilizar las anticipaciones: un pacto fiscal entre las provincias y el Estado central, el control de los gastos y el default sobre la deuda pública permitieron un saneamiento rápido de la situación presupuestaria. El desorden monetario provocado por la emisión salvaje de las monedas provinciales que había provocado la fragmentación del peso y representaba una amenaza para el equilibrio monetario doméstico, se reguló en el segundo semestre de 2002. La estabilización de la tasa de cambio frenó las transferencias de portafolio. Desde ese momento, un haz de señales positivas parece haber reforzado la credibilidad de la nueva regla monetaria que terminó por imponerse.

GRÁFICO N°4. Principales mecanismos de la reducción de la deuda extranjera entre el 31 de diciembre de 2001 y el 31 de diciembre de 2003



Fuente: ídem gráfico N°3.

4.3.... reforzada por un contexto político favorable

El contexto político desde la elección de Néstor Kirchner fue ampliamente favorable al mantenimiento de la regla. Los numerosos vencimientos electorales que se sucedieron en los primeros seis meses de su mandato le aseguraron una mayoría peronista en las dos cámaras y el apoyo de los gobernadores provinciales. Su activismo en el plano institucional (“purgas” en las fuerzas armadas y la policía, ofensiva exitosa contra la Corte Suprema menemista, anulación de las leyes de amnistía votadas en la presidencia de Raúl Alfonsín que impedían juzgar a los militares implicados en violaciones a los derechos humanos bajo la dictadura), su

10 Contrariamente a la instantaneidad de la adopción de una nueva regla cuando se trata de una crisis de la unidad de cuenta. Este punto se discute largamente en la tesis.

actitud llena de firmeza en la negociación con el FMI, los acreedores privados y las empresas de servicios públicos, constituyen algunas de las características de una manera de ejercer la presidencia de la Nación que los medios calificaron de “estilo K”, y que le garantizaron un importante apoyo popular. Así, la decisión del 28 de octubre de 2004 de la Corte Suprema que reconocía la constitucionalidad de la pesificación de las cuentas bancarias fue decisiva para el mantenimiento operacional de la reforma monetaria.

5. Conclusión

Este artículo se centró en la reforma monetaria que permitió a la Argentina operar una transformación exitosa de su régimen monetario en 2002, en la crisis de su balanza de pagos.

Esta reforma consistía en la conversión en pesos de todos los precios y contratos en dólares, medida que se denominó pesificación. El artículo explica por qué el peso, a pesar de estar amenazado al salir de la convertibilidad, es utilizado desde el segundo semestre de 2002 de manera unánime en los intercambios.

La crisis monetaria argentina en 2002 no era una crisis de la unidad de cuenta, como la que había precedido la implementación de la convertibilidad en 1991. En efecto, la flexibilidad del mercado de trabajo, el congelamiento de las tarifas de los antiguos servicios públicos y el control de la tasa de cambio evitaron el derrape de los precios, y permitieron el ajuste de la tasa de cambio real. Hasta aquí, el caso argentino es un caso de crisis de balanza de pagos muy clásico.

Lo que lo vuelve particular, es que la crisis tenía como origen la insolvencia de una mayoría de los agentes que paralizaba el sistema de pagos. La moneda se colocó entonces en el centro de la resolución, ya que es por un cambio transparente de las reglas monetarias que se resolvió la crisis. Ahora bien, las opciones elegidas para concebir las nuevas reglas monetarias tuvieron efectos masivos de redistribución de riqueza que ilustran lo que está en juego políticamente en una reforma monetaria.

La salida de la crisis se dio en un contexto político particularmente dramático, marcado por la dimisión sucesiva de cinco presidentes y un desamparo popular que impactó más allá de las fronteras argentinas.

Sin embargo, todas las medidas decretadas durante este período de tensiones elevadas resultaron eficaces. Si bien ellas permitieron estabilizar las anticipaciones, la naturaleza de la reforma es lo que permitió una resolución rápida: la pesificación operó una solución del conflicto a favor de los deudores y fue financiada por los acreedores domésticos y extranjeros, por los depositantes y los contribuyentes, y finalmente por los asalariados. Ahora bien, el principal agente deudor en la economía es el sector productivo. Al ofrecerle una salida de crisis protegida, las nuevas reglas monetarias neutralizaron los efectos de balance y permitieron que la devaluación tuviera los resultados expansionistas clásicos. La recuperación económica argentina, en efecto, tiene los elementos clásicos de un shock positivo de cambio

en el marco Mundell-Flemming, que basa el crecimiento en una balanza comercial excedente. El interés de esta experiencia está naturalmente en el proceso político que permitió la aparición de este modelo.

Al concebir el nuevo régimen monetario, el Estado argentino estableció un compromiso con las relaciones de fuerza presentes en 2002, apoyando fuertemente los intereses de los grupos que permitirían la reactivación económica interna. En esto se apartó de los grupos que habían dominado durante la última década en el gobierno de Carlos Menem, a saber, las empresas extranjeras, los poseedores de capital y los inversores extranjeros. Un nuevo modelo económico, basado en las exportaciones, se abrió en 2002 bajo el impulso de la reforma monetaria. Menos dependiente de los inversores extranjeros, el crecimiento comporta, sin embargo, dependencias de un nuevo tipo, como los precios internacionales de la energía y las materias primas, que perpetúan una vulnerabilidad relativa.

Bibliografía

- Aghion P., Bachetta P. y Banerjee A. (2004a), "A corporate balance-sheet approach to currency crises", *Journal of Economic Theory*, 119 (1), pp. 6-30.
- Aghion P., Bacchetta P. y Banerjee A. (2004b), "Financial development and the instability of open economies", *Journal of Monetary Economics*, 51 (6), pp. 1077-1106.
- Aghion P., Bachetta P. y Banerjee A. (2000), "A simple model of monetary policy and currency crises", *European Economic Review*, vol. 44.
- Aglietta M. y Cartelier J. (1998), "Ordre monétaire des économies de marché", en: Aglietta M. y Orléan A. (dir.), *La monnaie souveraine*, Odile Jacob, Paris.
- Baldi-Delatte A. (2005), "De l'assouplissement des règles monétaires: la réforme monétaire argentine en 2002", Tesis de doctorado defendida el 22 de septiembre de 2005, Université de Paris X.
- Bernanke B.S., Gertler M. y Gilchrist S. (1996), "The financial accelerator and the flight to quality", *The Review of Economics and Statistics*, 78 (1).
- Bernanke B.S. y Gertler M. (1989), "Agency costs, net worth and economic fluctuation", *American Economic Review*, vol. 79.
- Calvo G. A. (1999), *On dollarization*, mimeo.
- Calvo G.A. (2000a), "The case for hard pegs in the brave new world of global finance", ponencia en la Conferencia ABCDE Europe, París, junio.
- Calvo G.A. (2000b), "Capital market and the exchange rate with special reference to the Dollarization debate in Latin America", abril. Disponible en <http://www.bsos.umd.edu/econ/>.
- Calvo G.A. y Reinhart C. (2002), "Fear of floating", *Quarterly Journal of Economics*, 117 (2), pp. 379-409.
- Céspedes L.F., Chang R. y Velasco A. (2000), "Balance sheet effects and exchange rate policy", documento de trabajo NBER 7840.
- Céspedes L.F., Chang R. y Velasco A. (2004), "Balance sheet effects and exchange rate policy", *American Economic Review*, 4(94), septiembre.
- Chiodi V. (2004), "Une étude économétrique sur l'émergence des monnaies parallèles

- en Argentine”, mimeo, febrero, Cepremap-EHESS.
- Damill M. (1992), “Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1981-1991”, *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 21, Madrid, enero-junio.
- Damill M., Salvatore N. y Simpson L. (2004), “Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino”, Documento CESP, Universidad de Buenos Aires.
- De la Torre A., Levy Yeyati y Schukler S. (2002), “Argentina’s financial crisis: floating money, sinking banking”, Documento de trabajo del Banco Mundial.
- Fanelli J. y Heymann D. (2002), “Monetary dilemas in Argentina”, *Desarrollo económico*, 165 (42), abril-junio.
- Hansen P.R. (2000), “Structural breaks in the cointegrated vector autoregressive model”, Working Paper 2001-06, Brown University, Department of Economics.
- Hausmann R. (2001), “A way out for Argentina”, *Federal Tribune*, octubre.
- Hausmann R., Panizza U. y Stein E. (2001), “Why do countries float the way they float?”, *Journal of Development Economics*, 66 (2), pp. 387-414.
- Hausmann R. y Velasco A. (2002), “Hard money’s soft underbelly: understanding the Argentina crisis”, Harvard University Working Paper.
- Heymann D. y Leijonhufvud A. (1995), *High inflations*, Clarendon Press, Oxford.
- Johansen S. (1988), “Statistical análisis of cointegration vectors”, *Journal of Economic Dynamics and Control*, 2-3(12), junio-septiembre, pp. 231-254.
- Krugman P. (2001), “Argentina’s money monomanía”. Disponible en <http://www.wws.princeton.edu/~pkrugman/>
- Krugman P. (2000), “Analytical afterthoughts on the Asian crisis”. Disponible en <http://web.mit.edu/krugman/www/MINCRIS.htm>
- Krugman P. (1999), “Balance sheets, the transfer problem and financial crisis”, *International Tax and Public Finance*, 4(6).
- Perron P. (1989), “The great crash, the oil price shock, and the unit root hipótesis”, *Econometrica*, 6(57), pp. 1361-1401.
- Perry y Sirven (2002), “The anatomy of a multiple crisis: why was Argentina special and what can we learn from it”, Policy Research Working Paper 3081, junio, Banco Mundial.
- Roubini (2001), “Should Argentina dollarize or float? The pros and cons of alternative exchange rate regimes and their implications for domestic and foreign debt restructuring/reduction”, mimeo, Stern School of Business, NY University.

Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social

LEONARDO BLEGER

1. El proceso de normalización financiera post-crisis

En la actualidad, el sistema financiero argentino está avanzando firmemente en un proceso de normalización¹. Los indicadores más claros de este proceso son: el aumento en los volúmenes de intermediación financiera (depósitos y préstamos), el marcado descenso de las tasas de interés pasivas y activas (las tasas activas se encuentran en niveles inferiores a las vigentes durante la convertibilidad), la elevada liquidez bancaria, el marcado descenso de la proporción de *créditos* en situación irregular y el equilibrio en los cuadros de resultado de los balances de las entidades.

El volumen de depósitos privados alcanza en la actualidad al 18,5% del PBI². El máximo alcanzado durante el período de la convertibilidad fue del 25,9% en el año 2000.

A diferencia de lo ocurrido en la década del '90 el 88% de la intermediación bancaria se realiza hoy en moneda local, lo cual revela un claro avance en el proceso de consolidación de las funciones de medio de pago y de reserva de valor de la moneda nacional.

La lección de la década pasada resulta muy clara en cuanto a los elevados costos que finalmente acarrea alentar crecientes niveles de intermediación sobre la base de admitir la generalización de instrumentos financieros dolarizados en el sistema bancario doméstico. La financiación en moneda extranjera debe quedar limitada a aquellos deudores cuyos ingresos estén denominados en la misma moneda, es

1 Un análisis detallado de la evolución del sistema financiero en los '90 puede verse en: Bleger, 2004.

2 La relación depósitos/PBI alcanza en la actualidad al 40% en Chile, 39% en México y 22% en Brasil.

decir, los exportadores y ciertos proveedores incluidos en las cadenas exportadoras³. Esta restricción limita sensiblemente el desarrollo de la captación de depósitos en moneda extranjera en los bancos locales, ya que disminuye las oportunidades de colocación rentable de esos recursos.

En consecuencia, el financiamiento de la mayoría de los deudores dependerá de la oferta de fondos prestables en pesos y de las condiciones de plazo y tasa predominantes en este segmento. El aumento del volumen de financiamiento en moneda local y la extensión de los plazos de captación⁴ será un proceso gradual, cuya velocidad dependerá de la estabilidad macroeconómica, de la calidad de la red de seguridad para la protección de los depositantes y del esquema regulatorio dirigido a impedir la fuga de capitales.

Realizaremos una reseña de lo acontecido en el mercado de crédito bancario luego de la crisis, de modo de analizar la relación entre crédito bancario y nivel de actividad económica durante ese período.

La crisis financiera del año 2001 provocó un verdadero colapso en el mercado de crédito. A poco tiempo de abandonado el régimen de convertibilidad las autoridades económicas dispusieron la “pesificación” de la totalidad de las deudas bancarias a una paridad de un peso un dólar, y su posterior ajuste por el índice de costo de vida (CER). Esta medida significó un enorme subsidio (dado por la diferencia entre la evolución de los precios de los productos transables y el costo de vida) en favor de los grandes grupos económicos extranjeros y locales productores de bienes transables endeudados con el sistema financiero local. Para afrontar este subsidio el Estado Nacional aumentó su endeudamiento comprometiendo recursos fiscales futuros⁵. Así, la recuperación económica iniciada en el segundo semestre del año 2002 se produjo prescindiendo de la utilización de financiación bancaria.

La virtual desaparición del crédito bancario en la fase inicial de la recuperación se explica tanto por el comportamiento de las empresas como por la actitud de los bancos. Por el lado de la demanda de crédito, las empresas mejoraron significativamente su capacidad de autofinanciamiento, ya que aumentaron sus ingresos por ventas mientras caían sus costos (financieros, laborales y energéticos). Por otro lado, una gran cantidad de empresas dejó de calificar como sujetos de crédito, ya que estaban en default o en convocatoria de acreedores.

Observando los datos de la Encuesta Industrial que elabora el INDEC se podía advertir que la fuente principal de financiación de las empresas, a fines del 2003,

-
- 3 Luego de la crisis, el Banco Central ha establecido una regulación por la que se limita la concesión de créditos en moneda extranjera a la financiación de exportaciones y a las empresas proveedoras garantizadas por los exportadores finales. La captación de depósitos en dólares puede hacerse en la forma de cajas de ahorro o de depósitos a plazo fijo, y su capacidad prestable puede volcarse a préstamos con el destino mencionado o a la adquisición de Letras del Banco Central ajustables por tipo de cambio.
 - 4 El 52% de los depósitos a plazo fijo se constituye por plazos inferiores a los 60 días.
 - 5 La “pesificación asimétrica” tuvo un costo aproximado de 10.000 millones de dólares.

estaba constituida por sus recursos propios. Los créditos de instituciones financieras locales eran la fuente principal de obtención de recursos sólo para el 23% de las firmas.

La mejora de la situación empresarial se hizo extensiva a muchas pequeñas y medianas empresas de la industria, el comercio y los servicios. En cuanto a los aspectos financieros, muchas PyMEs vieron caer los servicios de su deuda bancaria como proporción de sus ventas, mientras que la deuda total se redujo en relación con sus patrimonios. Esto se debió al alargamiento de los plazos de los préstamos estipulado por las normas del Banco Central, y a que el ajuste de las deudas evolucionó por debajo del incremento nominal de sus ingresos por ventas. Estos fenómenos impactaron positivamente sobre la liquidez, solvencia y rentabilidad de este segmento de firmas. En esas condiciones una buena cantidad de PyMEs decidió cancelar su endeudamiento bancario.

Por el lado de la oferta, los bancos inicialmente cortaron de manera drástica la concesión de nuevos créditos y privilegiaron la mejora de su liquidez en condiciones de alta incertidumbre.

Pasados los momentos más agudos de la crisis, la liquidez de las entidades bancarias se recuperó significativamente, y los bancos públicos y cooperativos lideraron la oferta de créditos hacia las empresas, con una tendencia claramente descendente en las tasas de interés activas.

A partir del año 2004 se inició una marcada tendencia a la recuperación del crédito, tanto para las personas como para las empresas. Inicialmente el crecimiento de los préstamos se concentró en las líneas de muy corto plazo (adelantos en cuenta y descuentos de valores). Con el restablecimiento de la cadena de pagos aumentó en forma significativa el volumen de cheques en circulación ampliando las posibilidades de descontar las cuentas a cobrar de las PyMEs para ampliar su capital de trabajo.

Los plazos de financiación se han ido extendiendo gradualmente y la oferta actual incluye préstamos de mediano plazo con destino a la compra de maquinaria y equipos. También han cobrado significación las operaciones de leasing de maquinarias y equipos, alentadas por los beneficios fiscales que ofrece esta operatoria.

Los niveles de liquidez bancaria excedentes (colocados en pasivos pasivos y títulos del Banco Central) son suficientes para abastecer la demanda de crédito proyectada para este año y el próximo, a lo que hay que sumarle los previstos aumentos de depósitos y otras fuentes de fondos, tales como la emisión de obligaciones negociables y la securitización de carteras bancarias. Según el REM (Relevamiento de Expectativas de Mercado) que elabora el Banco Central, los incrementos de depósitos esperados para los años 2006 y 2007 son 20,8% y 15,8%. Para los préstamos las proyecciones alcanzan a 36,9% y 21,8% respectivamente.

2. Los desafíos del sistema financiero

Pese a que el proceso de normalización bancaria se está desarrollando a un ritmo superior a las previsiones más optimistas, el sistema financiero debe afrontar grandes desafíos para contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país. A continuación desarrollaré los desafíos a encarar que considero más importantes.

2.1. Aumentar la cobertura social de los servicios bancarios

El sistema financiero debe ser entendido como un servicio público, lo cual supone una cobertura universal para toda la población argentina. Los niveles de “bancarización” son bajos en la Argentina, si se los compara con algunos países de desarrollo similar, y más aún si la comparación se efectúa con los países industrializados. Si bien la cantidad de usuarios de servicios bancarios ha crecido significativamente en los últimos 15 años, sólo un tercio de los hogares está hoy “bancarizado”.

CUADRO N° 1. Bajos niveles de “bancarización”

País	Cuentas por habitante
Japón	4.2
RU	2.7
Holanda	1.3
Francia	1.1
Alemania	1
Italia	0.6
Argentina (2004)	0.5
Argentina (2000)	0.5
Argentina (1994)	0.3

Fuente: Elaboración propia en base a Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (INDEC) y al Banco Central de la República Argentina.

Hace algunos años se puso en marcha un proceso que obliga a las empresas a pagar sus nóminas salariales mediante la acreditación en cuentas bancarias. Esta medida determinó un significativo crecimiento de las denominadas “cuentas sueldo”, que pasaron de 3,6 a 5,5 millones entre el año 2001 y 2006. Sin embargo, su efecto está limitado por el hecho de que el 44,1% de los asalariados reviste en calidad de trabajadores informales.

CUADRO N°2. Bancarización: Impacto en las Cuentas Sueldo

	Cantidad de Cuentas Sueldos	Empresas con Cuentas Sueldo
Dic-00	4,448,766	30,355
Jun-01	3,599,474	24,904
Dic-01	4,422,424	48,940
Jun-02	4,636,557	57,047
Dic-02	4,785,423	52,891
Jun-03	4,571,920	50,859
Dic-03	4,423,213	55,008
Jun-04	4,704,821	58,151
Dic-04	4,924,036	62,888
Jun-05	5,043,379	66,566
Dic-05	5,403,657	71,247
Jun-06	5,538,788	75,158

Fuente: Elaboración propia en base a Información de Entidades Financieras, Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, Banco Central de la República Argentina.

Resulta claro que las deficiencias de la estructura económica y social argentina generan enormes obstáculos para avanzar en el proceso de “bancarización”. De los 16,5 millones de personas que integran la PEA (Población Económicamente Activa), 10 millones tienen severas dificultades para acceder a los servicios bancarios. Son los desempleados y subempleados, los que viven de la percepción de planes sociales y la enorme cantidad de empleados y cuentapropistas que trabajan en la informalidad.

Además, la existencia del impuesto a los débitos y créditos, implantado en el año 2001, con una elevada alícuota (1,2%), conspira contra el proceso de “bancarización”.

En el último período se han adoptado algunas disposiciones tendientes a facilitar el acceso de los sectores de menores ingresos al sistema financiero: en primer lugar, se flexibilizaron las normas que las entidades bancarias deben cumplimentar para los que se denominan “préstamos de monto reducido”. También, se sancionó la Ley 26.117 para la promoción y regulación del microcrédito. Entre las medidas de aliento a la actividad se destaca la exención tributaria de las operaciones de microcrédito. Asimismo, se aprobó en el Congreso Nacional una ley que facilita la creación y funcionamiento de Cajas de Crédito Cooperativas con el propósito de que estas instituciones amplíen la oferta de servicios financieros a sectores sociales que hoy tienen dificultades de acceso.

Como hemos visto, las restricciones de acceso al crédito están estrechamente vinculadas con las deficiencias del desarrollo social. Si bien es cierto que será difícil cambiar drásticamente esta situación sin cambios en la estructura social, resulta necesario determinar cuál puede ser la contribución específica del sistema financiero en este proceso.

En primer lugar, es necesario seguir revisando y modificando la normativa bancaria que conspira contra el acceso al crédito de las microempresas y los individuos. En segundo lugar, resulta necesario atenuar el impacto negativo del impuesto a los debitos y créditos. Una posibilidad es la de profundizar su utilización como pago a cuenta de otros tributos. En tercer lugar, la nueva legislación sobre Cajas de Crédito Cooperativas constituye un hecho auspicioso. El grado de desarrollo de este movimiento depende tanto de las características de la reglamentación de la ley (a cargo del Banco Central) como del impulso que le otorguen otras ramas del sector cooperativo –particularmente de servicios públicos– (Gleizer, 2006).

Finalmente, a partir del escaso desarrollo del microcrédito en nuestro país, resulta necesario implementar diferentes propuestas que se han formulado para su desarrollo (Bekerman *et al.*, 2005).

2.2. Ampliar la cobertura geográfica de los servicios financieros

En un número importante de pequeñas localidades del país existe una oferta insuficiente o nula de servicios bancarios. Los niveles de “bancarización” y de intermediación financiera de las grandes ciudades, y en particular de la Ciudad de Buenos Aires, son claramente superiores al resto del país. En Argentina existen 3.248 localidades. En 1.047 de ellas existen casas bancarias. Hay 79 aglomerados urbanos de más de 2.000 personas que no tienen sucursales bancarias y en los que, por lo tanto, sus habitantes se ven obligados a recorrer grandes distancias para realizar pagos o gestionar créditos.

CUADRO N°3. “Bancarización”: heterogeneidad provincial

Bancarización por Provincias	
Provincias ordenadas por nivel de bancarización. Cuartiles	Cuentas de depósitos cada 100 habitantes
1°	111 [sin Ciudad de Buenos Aires 56]
2°	35
3°	21
4°	19
Total del País	45

Fuente: Elaboración propia en base al Boletín de Estabilidad Financiera, Segundo Semestre 2004 - Banco Central de la República Argentina.

El Banco Central está adoptando algunas medidas tendientes a atenuar estas deficiencias. En primer lugar, en la autorización para la apertura de nuevas sucursales se privilegia a aquellas que corresponden a localidades con menor cobertura. En segundo lugar, se ha permitido la apertura de oficinas de atención transitoria (con menor frecuencia diaria y horaria de funcionamiento) en aquellas localidades que no cuentan con sucursales bancarias. También se han incluido las variables geográficas y demográficas en la determinación de los capitales mínimos de las entidades bancarias. Por último, se está completando el proceso de compensación electrónica de los cheques en todo el país, lo cual constituye una medida muy favorable para mejorar la calidad del servicio transaccional en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos.

La disparidad en el grado de cobertura de los servicios financieros está vinculada y refleja los profundos desequilibrios regionales que caracterizan a la Argentina.

La “banca de servicios” tiene una presencia en las pequeñas localidades notablemente superior a la de la banca privada lucrativa. Denominamos “banca de servicios” a aquellas entidades públicas y cooperativas cuyos objetivos fundacionales consisten en la prestación de servicios financieros a todos los sectores económicos y sociales, superando un criterio estrecho de rentabilidad privada.

Algunas propuestas para atenuar los desequilibrios regionales son las siguientes: primeramente, adoptar regulaciones que reduzcan los costos bancarios en las localidades de menor desarrollo económico y demográfico. Una alternativa sería diferenciar los encajes en función de estas variables, tal como lo prevé la Carta Orgánica del Banco Central⁶. Sobre la base de estas medidas la “banca de servicios” podrá aumentar su presencia en las pequeñas localidades.

En segundo lugar, el desarrollo de las Cajas de Crédito Cooperativas en las pequeñas localidades del país puede contribuir a ampliar la cobertura geográfica del sistema financiero.

En tercer lugar, podría pensarse en utilizar las casas pertenecientes a otras redes (tales como cooperativas de servicios públicos, oficinas de correo, etc.) para disminuir los costos de las prestaciones financieras en las pequeñas localidades⁷.

2.3. Profundizar los niveles de intermediación financiera

El nivel de depósitos bancarios originados en el sector privado, medido como proporción del PBI de Argentina, es muy bajo comparado con otros países, en especial aquellos más desarrollados. La contrapartida de la escasa profundización financiera es el elevado volumen de activos financieros de argentinos en el exterior.

6 El Banco Central ha adoptado recientemente una medida que apunta en la dirección opuesta, como es la imposibilidad de computar el efectivo en caja de los bancos en la integración del efectivo mínimo. Las críticas a la medida han obligado a postergar parcialmente el efecto de esta disposición.

7 En Brasil existe una interesante experiencia de distribución de servicios financieros a través de la red de oficinas postales.

CUADRO N°4. Activos financieros privados en el exterior y depósitos bancarios locales (en miles de millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Depósitos bancarios privados	44	41	50	63	74	79	83	77	18	25	27	33
Activos financieros privados en el exterior	50	60	66	69	73	79	80	83	91	99	102	100

Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (INDEC) y al Banco Central de la República Argentina.

La desproporción es mayor en el nivel de crédito al sector privado como proporción del PBI. Tal como fue mencionado, la crisis del 2001 llevó prácticamente a la desaparición de las financiaciones bancarias y, pese al proceso sostenido de recuperación en curso, sus volúmenes son todavía muy bajos. La relación préstamos al sector privado/PBI en la Argentina alcanzaría, a fin de 2006, 11,2%. Esa relación es del 28% en América Latina y del 84% en los países desarrollados.

CUADRO N°5. Crédito Privado / PBI en Argentina

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (REM)	2007 (REM)
23,0%	21,8%	18,7%	11,1%	8,1%	8,6%	9,9%	11,2%	11,7%

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central de la República Argentina y al INDEC.

CUADRO N°6. Crédito al Sector Privado / PBI Comparación Internacional (Promedio '90)

Países Desarrollados	Asia del Este y Pacífico	Medio Oriente y Noráfrica	América Latina y Caribe	Europa del Este y Asia Central	Argentina 2005
84%	72%	43%	28%	26%	9,9%

Fuente: "Desencadenar el Crédito", BID, 2005.

La realidad es que en las últimas décadas el sistema financiero no ha logrado desarrollar un mercado de crédito extendido, y que la mayoría de las financiaciones son de corto plazo.

El crecimiento del crédito durante la década del '90 (que alcanzó un máximo del 23% del PBI) se hizo sobre bases muy frágiles dado que las financiaciones se hicieron en dólares, las tasas eran incompatibles con la rentabilidad de las empresas, el crédito dominante fue de corto plazo y los créditos de más largo plazo se financiaron con crédito externo (líneas que se recortaron con las crisis internacionales y desaparecieron en el año 2000).

La construcción de un amplio mercado de crédito bancario constituye, entonces, una tarea con escasos antecedentes en la historia moderna de la Argentina. Las lecciones de las crisis bancarias dejan claro que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, así como las tasas de interés activas compatibles con la capacidad de pago de los agentes económicos, constituyen requisitos imprescindibles para profundizar las fuentes de recursos y el financiamiento bancario. Un esquema permanente de control de la cuenta de capital del balance de pagos y una supervisión eficiente de las operaciones de comercio exterior contribuirán a reducir el proceso crónico de fuga de capitales que sufre la Argentina. El control de la inflación constituye un requerimiento para poder avanzar en el grado de intermediación financiera, sin tener que recurrir a la indexación de una alta proporción de los pasivos y activos bancarios. La indexación de las operaciones financieras puede ser una herramienta útil para desarrollar ciertas operatorias específicas de crédito de largo plazo (como lo prueban las experiencias de Chile y Brasil), pero estos instrumentos deben ser utilizados en forma acotada y en un contexto de inflación controlada.

La gradual reducción de la participación del sector público en la cartera de los bancos, como consecuencia de la amortización de los títulos, las ventas de carteras de instrumentos públicos y las restricciones existentes para el nuevo financiamiento, contribuirán también a ampliar la oferta de fondos para el sector privado.

2.4. Democratizar el crédito

Las carteras de préstamos bancarios reflejan (con la excepción de muy pocos bancos) una alta concentración por deudor.

En la actualidad existen 102.543 empresas de todo tipo que reciben financiaciones bancarias (junio de 2006). De ese total, sólo 100 empresas –con préstamos superiores a los 50 millones de pesos– concentran el 38% de las financiaciones, mientras que otras 4.464 empresas –con deudas entre 1 y 50 millones de pesos– perciben el 47%⁸. Es decir, las empresas con deudas superiores a un millón de pesos –empresas que pueden ser consideradas medianas grandes o grandes– son titulares del 85% de los créditos y garantías del sistema. Las restantes, firmas de pequeña y mediana dimensión, reciben sólo el 15% de los préstamos bancarios, una proporción muy inferior a la contribución de las PyMEs a la generación del PBI y del empleo.

8 Todos estos datos han sido elaborados a partir de la “Información de Entidades Financieras” del Banco Central de la República Argentina.

Además, una alta proporción de las micro y pequeñas empresas directamente no tiene acceso al crédito bancario.

La concentración de los préstamos refleja la concentración de la economía argentina. Las 500 empresas más grandes del país concentran el 42% de la industria manufacturera, el 67,5% de la producción de “electricidad, gas y agua” y el 90% de la actividad minera⁹. El problema radica en que la dinámica crediticia consolida y profundiza la concentración, cuando debería contribuir a revertirla.

La caída registrada luego de la crisis en la participación de las PyMEs en las financiaciones bancarias se explica también porque las pequeñas y medianas empresas han pagado en una mayor proporción sus deudas, mientras que muchas grandes empresas entraron en default y reestructuraron sus deudas con plazos extendidos. Estas evidencias favorables sobre las características del riesgo de crédito en pequeñas y medianas empresas y sobre las ventajas de una adecuada atomización de las carteras de los préstamos deberían traducirse adecuadamente en las normas de regulación bancarias, particularmente en las exigencias de capital.

En relación con el crédito a las PyMEs, cabe señalar que en el último período se han realizado una serie de modificaciones a las normas crediticias del Banco Central, orientadas correctamente a facilitar su acceso al crédito¹⁰. Asimismo, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa ha puesto en marcha una serie de medidas para ampliar la oferta de préstamos al sector, entre las que se destaca el Régimen de Bonificación de Tasas, una herramienta de probada eficacia.

Sin embargo, tanto el cambio en las regulaciones como las medidas promocionales en vigencia, han resultado insuficientes para modificar el perfil de concentración de las carteras bancarias.

Como lo revela la experiencia internacional, la expansión del acceso al crédito de las PyMEs requiere de una serie de políticas públicas de carácter permanente que contemple herramientas financieras en el marco de programas integrales (Bleger y Rozenwurcel, 2000). Un esquema de políticas financieras debe contemplar tanto el mejoramiento del entorno mediante modificación de leyes, regulaciones e instituciones, como la adopción de herramientas específicas¹¹. Entre ellas cabe mencionar: una homogeneización de los requerimientos crediticios, una revisión de las interrelaciones entre el sistema financiero y la administración tributaria, el impulso a las operatorias de leasing y factoring, la canalización de recursos del sistema de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, una mayor actividad de la banca pública y cooperativa, la ampliación de los programas de crédito con aporte de fondos públicos y el fortalecimiento del sistema de garantías solidarias.

9 Según la última información disponible (INDEC, 2001).

10 Ver BCRA, Boletín de Estabilidad Financiera, Primer Semestre de 2005.

11 Un esquema detallado de propuestas puede verse en: Bleger y Borzel, 2004.

2.5. Consolidar la solvencia de las entidades y la estabilidad sistémica

Luego de la crisis ha mejorado en forma significativa la liquidez y solvencia de las entidades. Las enormes pérdidas de los años 2002 y 2003 cedieron, dando lugar a partir del año 2004 a una situación de equilibrio en los cuadros de resultados. En el 2005 el sistema alcanzó una rentabilidad equivalente al 7,1% del patrimonio bancario, y en los 8 primeros meses del 2006 acumula una ganancia del 12,9% del patrimonio. La mayor parte de las entidades cumple holgadamente las exigencias de capitales mínimos¹². Asimismo, la mayoría de los bancos ha cancelado en forma anticipada los redescuentos que había tomado del Banco Central durante la crisis.

CUADRO N°7. Balances del Sistema Financiero en Términos anualizados.
En % del activo

	2002	2003	2004	2005	Primeros 6 meses 2006
Margen financiero	6,5%	1,1%	3,1%	4,6%	5,6%
Resultado por servicios	1,9%	1,9%	2,0%	2,3%	2,6%
Cargos por incobrabilidad	-4,7%	-1,1%	-0,8%	-0,6%	-0,5%
ROA (Resultados)	-8,9%	-2,9%	-0,5%	0,9%	1,7%

	Dic-02	Dic-03	Dic-04	Dic-05	Jun-06
Cartera Irregular Total (%)	18,1%	17,7%	10,7%	7,9%	4,5%
Cartera Irregular - provisiones Financiamientos totales	4,7%	3,7%	-0,3%	-1,3%	-1,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Informe sobre Bancos (junio de 2006) – Banco Central de la República Argentina.

Un contexto económico caracterizado por un vigoroso crecimiento y una inflación relativamente controlada fueron factores determinantes en el sustancial incremento de los volúmenes de intermediación financiera y en el mejoramiento de la capacidad de pago de los deudores.

Acertadamente, el Banco Central estableció durante la crisis normas de capitalización que van incrementando gradualmente las exigencias, de tal manera de dar tiempo a las entidades para que vayan encuadrándose. En su momento, el FMI reclamaba una drástica reestructuración bancaria, incluyendo la liquidación de las

12 El capital del conjunto de las entidades financieras es un 35% superior a las exigencias normativas, y equivalente al 16,5% de los activos ponderados por riesgo.

entidades con deficiencias de capital, esquema que podría haber potenciado la crisis y conducido a niveles superiores de concentración y extranjerización. La flexibilidad normativa que concedió el Banco Central en materia de capitales mínimos está asociada principalmente con la valuación de la deuda pública en la cartera de los bancos. El cierre exitoso del canje de la deuda pública contribuye decididamente a fortalecer la solvencia de los bancos, dado que mejora la capacidad de repago del principal deudor del sistema financiero, el Estado Nacional. Los préstamos al sector público (Préstamos Garantizados) y otros títulos públicos, excluyendo los títulos del Banco Central, alcanzan en la actualidad al 27% del activo total del sistema bancario.

Las mejoras registradas en los resultados de los bancos y la capitalización de los mismos constituye un ingrediente fundamental para contribuir a la mejora en la solvencia bancaria.

En materia de estabilidad sistémica, la salida de la convertibilidad y la pesificación de las operaciones han permitido recuperar la función de prestamista del Banco Central, piedra angular de una red de seguridad del sistema financiero.

En una visión prospectiva del sistema bancario está claro que su estabilidad depende fundamentalmente de la sustentabilidad del crecimiento económico y de la estabilidad macroeconómica. En la historia económica argentina la volatilidad e inestabilidad macroeconómica han sido causa fundamental de las crisis bancarias.

En cuanto a las tareas pendientes, sería conveniente, en primer lugar, ampliar el régimen de garantía de los depósitos que hoy cubre montos relativamente pequeños por titular¹³. En segundo lugar, desarrollar mercados de futuros y opciones sobre tasas de interés y monedas, de modo de proveer coberturas a bancos y deudores a costos razonables.

Finalmente, en cuanto a una eventual aplicación de las normas de Basilea II, sería conveniente completar la regularización y adecuación a las normas actuales antes de adoptar otros cambios normativos. Por otra parte, es necesario tener en cuenta el impacto negativo que algunas versiones de las normas de Basilea II podrían provocar sobre la financiación a las PyMEs, así como sobre la operatoria de la banca minorista¹⁴.

3. La banca pública en la década del '90 y en la poscrisis

La privatización de la banca pública constituía un punto relevante de la agenda para los defensores –locales e internacionales– del modelo neoliberal. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron permanentemente la privatización de la banca pública, incluyéndola como una de las exigencias de reformas estructurales.

13 El monto cubierto por el régimen de garantía es de 30.000 pesos (10.000 dólares).

14 Sobre la discusión del impacto de las normas de Basilea II, ver Banco Interamericano de Desarrollo (2005).

La participación de la banca pública en el sistema financiero se redujo significativamente durante el período, del 45% de los depósitos en 1991 al 32,4% de los depósitos al finalizar el año 2001.

La presión privatizadora tuvo un éxito parcial al lograr el traspaso a manos privadas de la mayoría de los bancos públicos provinciales y uno de los bancos públicos nacionales, el Banco Hipotecario Nacional. La cantidad de bancos de propiedad pública (nacional, provincial y municipal) se redujo de 35 a 13 durante la década de los '90. Sin embargo, se mantuvo la propiedad pública de la principal entidad bancaria estatal nacional, el Banco de la Nación Argentina, y de los dos principales bancos de nivel subnacional: el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Ciudad de Buenos Aires.

CUADRO N°8. Evolución de grupos de bancos

	1991	2000	Jun-2006
Públicos	35	13	13
Privados Nacionales SA	57	34	34
Extranjeros	31	39	24
Cooperativos	44	2	1
Total	167	88	72

Fuente: Elaboración propia en base a Información de Entidades Financieras – Junio de 2006. Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias – Banco Central de la República Argentina.

La resistencia a la privatización de estas entidades tenía su base de apoyo en los sectores de la producción beneficiados con su asistencia crediticia, en ciertas autoridades provinciales que no querían perder esa importante fuente de financiamiento y una importante herramienta de política, y en el Congreso Nacional.

Las entidades nacionales y provinciales que lograron preservar la propiedad estatal, mantuvieron una actividad crediticia orientada –dentro del segmento privado– al sector agropecuario y las economías regionales. Sin embargo, los logros vinculados con sus objetivos fundacionales se vieron severamente limitados por prácticas clientelísticas y corruptas. Estas prácticas originaron considerables pérdidas en sus carteras de préstamos, elevados niveles de concentración en la estructura de deudores y escasa atención a las PyMEs. En los últimos años se han adoptado medidas tendientes a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos en las respectivas Cartas Orgánicas, así como a incrementar su eficiencia operativa¹⁵.

15 Los más importantes bancos públicos pusieron límites cuantitativos y normas más severas para la evaluación y otorgamiento de sus créditos, con el propósito de evitar una exagerada concentración de la cartera y excluir del proceso de selección motivos extra-económicos.

Luego de la crisis de 2001, los bancos públicos aumentaron significativamente su participación en la captación de depósitos gracias a un notable cambio de actitud de los depositantes. Los ahorristas comenzaron a percibir a los bancos públicos como más solventes y, paralelamente, debilitaron su predisposición a depositar en bancos extranjeros, desilusionados por el incumplimiento de la promesa anunciada por las casas matrices de los bancos internacionales de asistir a sus filiales locales.

CUADRO N°9. Depósitos privados por grupo de bancos

	Dic-2001	Jun-2004	Jun-2005	Jun-2006
Públicos	29,6%	38,3%	34,7%	34,0%
Privados Nacionales SA	12,4%	17,6%	23,7%	25,2%
Extranjeros	55,5%	40,5	37,4%	36,7%
Cooperativos	2,5%	3,6%	4,1%	4,1%

Fuente: Elaboración propia en base a Información de Entidades Financieras – Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias – Banco Central de la República Argentina.

La revalorización de lo “nacional” y lo “público” se tradujo en un amplio consenso en defensa de la banca pública y en contra de su eventual privatización. Esta mejora en la imagen alcanzó también a la banca cooperativa, dada su postura crítica al modelo de la convertibilidad y su buena respuesta operativa e institucional ante la crisis (Heller y Bleger, 2005). Las entidades públicas también se beneficiaron con el gran crecimiento de las colocaciones públicas provenientes del abultado superávit fiscal. En función de estos hechos, la participación de la “banca de servicios” en los depósitos totales aumentó—entre el año 2001 y 2006—del 34,7% al 49,9%, y en los depósitos privados del 31,6% al 38%.

Tanto la banca pública como la banca cooperativa mantuvieron una actitud realista ante los deudores, a partir de su favorable predisposición a aplicar las medidas oficiales y los cambios regulatorios del Banco Central que facilitaron la recuperación de muchas empresas. Asimismo, estas entidades jugaron un rol fundamental en el renacimiento del crédito privado y tuvieron una participación protagónica en las medidas oficiales dirigidas a promover el crédito hacia sectores racionados. Los nuevos préstamos se adecuaron al cambio de precios relativos, otorgando un mayor apoyo crediticio hacia el agro, las economías regionales y la industria.

Durante este período la banca pública y cooperativa ejerció un rol como referente de precios, función reflejada tanto en los menores costos de mantenimiento y operación de cuentas de depósitos, como en las menores tasas activas¹⁶.

16 La comparación entre las tasas activas y las comisiones por servicios puede realizarse en el “Regimen de Transparencia”, Banco Central de la República Argentina. Accesible en www.bcr.gov.ar.

Los bancos públicos fueron mejorando gradualmente su rentabilidad. A partir del segundo trimestre de 2004 los resultados fueron positivos. Si bien la irregularidad de la cartera de los bancos públicos sigue siendo superior a la de los privados, los créditos en dificultades están totalmente cubiertos con provisiones. Finalmente, algunas entidades públicas están llevando adelante planes de capitalización para fortalecer su situación patrimonial.

4. Un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social

A partir de los avances logrados en el proceso de normalización bancaria, resulta necesario intensificar el debate –actualmente insuficiente– sobre el diseño de un sistema financiero capaz de afrontar exitosamente los desafíos que hemos descrito. Esta reflexión no puede, obviamente, prescindir de las lecciones que dejó la evolución del sistema financiero en los ‘90 y durante el período de crisis. La revisión de la experiencia internacional contribuirá a enriquecer esta reflexión.

En los países industrializados la presencia de una banca nacional sólida y eficiente es uno de los factores que contribuyen a explicar su favorable desempeño económico. Allí se aplican regulaciones que protegen la actividad de los bancos locales y normas muy severas para el ingreso de bancos extranjeros. Como resultado de estas medidas, los bancos de capital nacional concentran el grueso de la actividad de depósitos y préstamos, mientras que las entidades del exterior sólo alcanzan participaciones modestas.

Las entidades nacionales tienen claras ventajas de información, ya que su conducción está radicada en el país. Estas ventajas se acrecientan en el caso de bancos con fuerte presencia regional o local, posibilitando un mejor financiamiento a las pequeñas y medianas empresas.

El principal argumento utilizado durante la década del ‘90 para favorecer la extranjerización de la banca, el eventual apoyo de las casas centrales a sus filiales locales en caso de crisis, fue refutado por la realidad.

La existencia de una vigorosa “banca de servicios” resulta también un elemento decisivo para mejorar la oferta crediticia para las pequeñas y medianas empresas. Las Cajas de Ahorro españolas, pertenecientes a las Comunidades, que concentran la mitad de la actividad financiera del país; la presencia destacada de la banca cooperativa en Alemania, Francia, Holanda y Austria; la vitalidad de las cajas de crédito cooperativas (“credit unions”) en Estados Unidos y Canadá; los poderosos bancos públicos de desarrollo en Japón, otros países asiáticos, Alemania y Brasil; los sistemas de garantía en España y Francia; todos ellos son ejemplos de la alta participación de la “banca de servicios” en los sistemas financieros.

Estas entidades públicas y cooperativas permiten financiar proyectos y actividades en los cuales el retorno social difiere de la rentabilidad privada. Así, por ejemplo, proveen crédito a las PyMEs ubicadas en pequeñas localidades o regiones

que no resultan rentables para la actividad privada, y apoyan financieramente a pequeñas empresas que contribuyen a la generación de empleos y a la innovación tecnológica.

En Argentina, la elevada participación de los bancos públicos en el sistema financiero, su amplia red de sucursales y la localización geográfica de sus casas, convierte a las entidades públicas en una herramienta insustituible para construir un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social.

La “banca de servicios” destina una mayor proporción de sus colocaciones a las PyMEs. En los bancos públicos y cooperativos, los préstamos de entre 25 mil pesos y 1 millón de pesos —que hemos tomado como un indicador de los préstamos a PyMEs— representan el 25% de sus financiaciones, mientras que en los bancos privados, sociedades anónimas de capital nacional, el 19% y en los extranjeros el 16%.

La actual localización de los bancos adheridos a ABAPPRA (asociación que nuclea a los bancos públicos, cooperativos y regionales) es una prueba de la orientación regional de la “banca de servicios”. En 609 localidades (el 58% del total de localidades en las que existen casas bancarias) hay exclusivamente bancos adheridos a esta asociación. Se trata de las localidades menos densamente pobladas, estructuralmente menos rentables y que por lo tanto no son atendidas por la banca lucrativa.

De acuerdo a lo establecido en sus Cartas Orgánicas, los bancos públicos tienen entre sus objetivos prioritarios atender a la pequeñas y medianas empresas. En los últimos años se han adoptado algunas medidas que autolimitan el monto de los préstamos y la arbitrariedad en la concesión de los créditos. Actualmente, las direcciones de los bancos públicos están dando mayor prioridad a la asistencia hacia el sector de las PyMEs.

Al mismo tiempo, como lo está demostrando en la actualidad, la “banca de servicios” puede actuar como referente o “empresa testigo”, contribuyendo así a reducir el costo del crédito para estos sectores en comparación con los que ofrece la banca lucrativa local y extranjera.

Es mucho, sin embargo, lo que todavía puede hacerse para que los bancos públicos cumplan un rol más activo en el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, el sector agropecuario, las economías regionales, los proyectos de infraestructura y las exportaciones. También en el plano de mejoramiento de su eficiencia operativa.

Entre las medidas que deben adoptarse cabe señalar: una mejora continua en los procesos de selección, evaluación y monitoreo de los préstamos, aplicando efectivamente los límites a la concentración de las carteras. Implementar un proceso eficiente de recuperación del stock de deudas en situación irregular. Poner en marcha mecanismos de coordinación de los bancos públicos existentes que permitan eliminar superposiciones en la localización y segmentos atendidos, cubrir sectores insuficientemente asistidos, aprovechar economías de escala y reducir costos operativos. Desarrollar mecanismos de complementación operativa en materias

tales como financiación de proyectos, securitización de carteras y emisión de obligaciones negociables. Por su parte, el movimiento cooperativo de crédito constituye una herramienta creada por los propios pequeños y medianos empresarios para obtener el financiamiento en forma solidaria y autogestionaria y resolver así la falta de atención que sufrían estos sectores por parte de la banca tradicional.

En la Argentina, las primeras cajas de crédito cooperativas datan de principios del siglo XX. Hoy, la vigencia del cooperativismo de crédito se expresa en nuestro país en la presencia del Banco Credicoop, el banco cooperativo de mayor dimensión de América Latina. La banca cooperativa juega un rol muy destacado en la financiación de las pequeñas y medianas empresas

Como ya lo hemos señalado, los cambios que aprobó recientemente el Congreso de la Nación a la Ley de Entidades Financieras puede contribuir al renacimiento de las cajas de crédito cooperativas. Para ello, se requiere una reglamentación del Banco Central que les permita a las cajas de crédito asegurar su viabilidad económica actuando en las pequeñas localidades y en favor de sectores de menor potencial económico.

5. El debate en torno a la banca pública de desarrollo

En los últimos meses ha tomado fuerza el debate sobre la conveniencia de crear en Argentina un Banco de Desarrollo, de carácter público.

Ya hemos señalado que la inexistencia de una adecuada oferta de líneas de crédito de mediano y largo plazo ha sido una insuficiencia crónica en el sistema financiero argentino. Existe un claro consenso sobre la necesidad de cubrir estas deficiencias. Muchos sectores reconocen un rol insustituible del Estado en esta tarea. El debate está centrado en la conveniencia de crear una nueva institución de carácter público que cumpla con esta función.

La experiencia internacional revela que en muchos países desarrollados y en desarrollo existen entidades públicas que han contribuido exitosamente al financiamiento del proceso de inversión. En Europa, Asia y América Latina existen instituciones de este tipo, que se suman a los bancos multilaterales formados por los gobiernos. Los ejemplos del Banco de Fomento KFW en Alemania y el Banco de Desarrollo (BNDES) en Brasil resultan, por su importancia, referencias insoslayables (Kampel y Rojze, 2004).

En la Argentina la función esencial de un banco de desarrollo debería ser la de apoyar la inversión —en maquinaria y equipo, innovación y desarrollo tecnológico— y las exportaciones, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, con ofertas de crédito de largo plazo y a tasas de interés inferiores a las que hoy ofrece el sistema bancario.

Este banco debería actuar conforme a las líneas de acción y los sectores prioritarios que se establezcan en una estrategia de crecimiento y de inserción de nuestro país en los mercados internacionales.

Existen algunas opiniones (Lousteau, 2005) que rechazan la conveniencia de crear una nueva institución pública de desarrollo. Reconociendo la función indelegable del Estado en el financiamiento del proceso de inversión, se argumenta que esas funciones pueden ser cumplidas adecuadamente por la banca pública hoy existente. Estos bancos contarían con la estructura, la liquidez y la experiencia necesaria en la financiación de PyMEs, infraestructura y exportaciones. Este argumento se acompaña de una visión crítica de la experiencia del mercado financiero brasileño, donde las tasas promocionales para las empresas que acceden al BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Económico y Social) conviven con tasas activas exorbitantes en los créditos de la banca comercial.

Los argumentos son atendibles. De todos modos, lo que debe dilucidarse es si un nuevo banco estatal especializado podría cumplir más amplia y eficazmente que la actual banca pública el rol de financiamiento de la inversión. En cualquier caso, la coordinación y complementación con la importante labor que cumple y debe cumplir la banca pública hoy existente aparece como imprescindible.

Los aspectos principales que deberían evaluarse para determinar la conveniencia de crear una institución de este tipo son los siguientes:

- a) Definir precisamente su objeto y el alcance de sus actividades. El énfasis debe ponerse, como hemos dicho, en el crédito a mediano y largo plazo para las PyMEs. En materia de exportaciones existe cierta superposición con la banca pública y privada, pero esta entidad podría canalizar los créditos de exportación de más largo plazo, de carácter promocional. En cuanto a las obras de infraestructura debería analizarse el tipo de proyectos a financiar con fondos exclusivamente públicos y/o cofinanciados con el sector privado.
- b) Estructura. Si actúa como banca de segundo piso o desarrolla una estructura propia y las formas de complementación con el resto de la banca pública y privada. El BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) puede, eventualmente, constituir una base para la nueva institución.
- c) El capital, que requerirá de un importante esfuerzo presupuestario.
- d) Las fuentes de fondeo. La colocación de títulos de largo plazo entre inversores institucionales podría constituirse en una fuente significativa de recursos.

Bibliografía

Banco Central de la República Argentina (2005), *Boletín de Estabilidad Financiera*, Buenos Aires, Primer Semestre.

Banco Interamericano de Desarrollo (2005), *Progreso Económico y social en América Latina*. Washington, D.C.

Bekerman, Marta, Rodríguez, Santiago, Ozomek, Sabina e Iglesias, Florencia (2005), *Microfinanzas en la Argentina*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

Bleger, Leonardo y Borzel, Mariano (2004), "La crónica restricción de acceso al crédito

- de las PyMEs argentinas. Diagnóstico y propuestas”, en: Instituto de la Pequeña y Mediana Empresa de la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina, *Las PyMES argentinas: Mitos y realidades*. Buenos Aires
- Bleger, Leonardo (2004), “Argentina, laboratorio de la <financiarización> de las economías en desarrollo” en Boyer, Neffa (coordinadores). Colaboración: Keifman, Miotti, Quenan y Rappoport *La economía argentina y su crisis (1976-2001). Visiones institucionalistas y regulacionistas*. Buenos Aires.
- Bleger, Leonardo y Rozenwurcel, Guillermo (2000), “Financiamiento a las PYMES y cambio estructural en la Argentina. Un estudio de caso sobre fallas de mercado y problemas de información”, *Desarrollo Económico*, Vol. 40, N° 157.
- Gleizer, Aaron (2006), “Reforma parcial de la Ley de Entidades Financieras”, en prensa para publicación en Revista Idelcoop.
- Heller, Carlos y Bleger, Leonardo (2005), “Claros indicadores de un desempeño favorable” en: Grupo Sol Comunicaciones S.A., *Temas nuevos para nuevos bancos y empresas. La recuperación del sistema financiero argentino*, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001): “*Grandes empresas en la Argentina 1993-2001*”.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, (2005), “*La posición de inversión internacional de Argentina a fines de 2004*”.
- Kampel, Daniel y Rojze, Adrián (2004), “Algunas reflexiones sobre el rol de la banca pública”, Buenos Aires, CEFID-AR Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina, Documento de trabajo N° 2.
- Lousteau, Martín (2005), “¿Hace falta un BNDES argentino?”, *Diario Clarín*, 17 de Julio, Suplemento Económico.

La confianza desesperada: discurso científico y crisis monetaria¹

ALEXANDRE ROIG

Introducción

Interrogarnos sobre el “¿qué hacer?” frente a la crisis argentina implica indudablemente pretender transformar el futuro en porvenir y orientar la mirada hacia lo no sucedido. Este tipo de enfoque encierra, para un cientista social, un peligro: el de querer sustituir la lucha política por una mera discusión académica.

Trataré aquí, por el contrario, de respetarla, dando cuenta desde el inicio de un desafío fundamental: interrogar el futuro sin disfrazar categorías morales en un discurso científico que pretenda ser neutro. Es decir, pensar el “¿qué hacer?” explicitando la normatividad de mi postura, partiendo a su vez desde las consecuencias de lo ocurrido y limitándome, con toda la humildad posible, a imaginar lo que podría ser, sin certeza alguna sobre lo que será.

Sin eludir el desafío de responder a lo que nos convoca, me permitiré detenerme entonces en esta lábil frontera que separa la ciencia de la política, para observar las relaciones entre economía y política y, desde ese incómodo espacio, pensar el cambio asumiendo la dimensión interpretativa de la realidad, reivindicando una postura creativa. En este sentido, la propuesta que trataré de defender puede sintetizarse de la siguiente manera: la salida de la crisis, y tal vez la prevención de otras próximas, reside justamente en la revalorización de la dimensión “poética”, es decir creativa y hermenéutica, es decir interpretativa, de la producción del conocimiento.

Para ello reflexionaré de *manera hipotética* sobre el modo en que la producción de conocimiento, en particular de conocimiento económico, influyó en el funcionamiento

1 Quisiera agradecer a Christian Comeliau, María Inés Fernández Álvarez, Héctor Fernández Álvarez y a Leonardo Pérez Candreva por sus atentas lecturas y recomendaciones. Este trabajo tampoco hubiera sido posible sin las ricas discusiones con Saúl Keifman y Luis Blaum. Huelga decir que ninguno de ellos es responsable de las numerosas imperfecciones de este trabajo.

de la convertibilidad y su crisis, cómo éste permitió construir una forma específica de confianza en torno a la moneda, basándose en *la imposibilidad* de salir del régimen monetario establecido. Daremos cuenta de que esta forma de confianza encierra una contradicción: a la vez que garantiza la estabilidad de la moneda, construye las condiciones de su crisis al dotarla de propiedades in-adaptativas frente a las contradicciones del régimen de acumulación y las transformaciones coyunturales.

Si este trabajo persigue alguna propuesta, no es tanto plantear un debate epistemológico, sino pensar las implicancias institucionales de las formas dominantes de producción científica.

Propondré, finalmente, como modo posible de salir de la crisis y principalmente evitar otras futuras, adherir al verso de Gabriel Celaya donde declara que *“la poesía es un arma cargada de futuro”*.

Este planteo implica sin dudas volver, en una primera etapa, sobre una interpretación de la crisis de la convertibilidad analizando el rol que jugó la ciencia, o mejor dicho el discurso científico, en la relación entre la economía y la política.

Todo aquel que vivió una crisis como la que conoce Argentina, observa, al descubierto, innumerables procesos sociales que habían sido velados por la rutina. De algún modo la realidad vuelve a ser, por un instante, simple. Las leyes, la moneda, los discursos aparecen, más que nunca, como construcciones sociales. La “naturalidad” de los procesos sociales se desvanecen bajo el peso de la realidad, y la interrogación toma su forma más genuina: ¿cómo llegamos a esta crisis? ¿Cómo, siendo que la convertibilidad nos ahogaba, no logramos salir antes de ella? Poco importa que estas preguntas resulten fáciles de plantear, una vez derrumbado el régimen monetario, no deja de ser pertinente hacerlas.

La imposibilidad es hoy, como entonces, el principal argumento de explicación de lo sucedido. “Costo político elevado”, “estructura económica restrictiva”, “ceguera” o “corrupción de los decisores”, “dificultad en institucionalizar la movilización popular”, etc. (Sgard, 2004). Si algunos de estos argumentos pueden ser válidos, plantean sin embargo un problema lógico central: hay un argumento circular, “era imposible salir de la convertibilidad porque era imposible salir de ella”. El fenómeno se explica por sí-mismo, mientras que el problema se plantea en términos de construcción. No hay y no hubo ninguna fatalidad en el “destino” de una colectividad. Adoptar o no la decisión de salir de la convertibilidad sigue siendo del dominio de una construcción.

Sin embargo, esto no implica dejar de tomarla en serio o que sea necesario despreciarla bajo el pretexto de que se trata de una “creencia errónea”. Al contrario, lo importante no es tanto preguntarse sobre la necesidad de salir o no de la convertibilidad, lo que resulta una cuestión de carácter más bien político o normativo (aun cuando podamos pensar que lo era), sino por qué era considerado imposible salir de ella. La cuestión no debe plantearse, entonces, en términos de la validez o no de las condiciones de imposibilidad, sino analizar ¿cómo se construyó socialmente esta creencia en la imposibilidad y cuáles fueron sus efectos?

1. Construir lo imposible...

Este régimen monetario, cuyo derrumbe marcó el fin de un régimen de acumulación (Boyer y Neffa, 2004), puede ser pensado a la vez como hecho económico, jurídico y discursivo. Es un hecho económico porque instaura una forma específica de relación entre sujetos mercantiles (Aglietta y Orléan, 1982), relación que pasa por el equivalente funcional entre el dólar norteamericano y el peso argentino. La ley de convertibilidad instaura así prácticas económicas singulares, una forma específica de relación con las cosas (Dumont, 1982).

La convertibilidad es, a su vez, un hecho jurídico, entre otras razones porque nace bajo la forma de ley sancionada por el parlamento. Este elemento es esencial, sobre todo si no olvidamos que la convertibilidad se presenta como respuesta a la hiperinflación. La sanción de una ley tenía como objetivo hacer imposible toda devaluación, garantizar así su perennidad y fundar una confianza absoluta en este régimen. Su lógica era *hacer cada vez menos posible* la salida del sistema económico y político que instauraba, considerando este imperativo como condición de una confianza creciente. Si llevamos esta lógica hasta su límite, la confianza absoluta en la moneda reside en la imposibilidad total de salir del régimen monetario.

Y si efectivamente es la confianza lo que está en juego en esta forma monetaria, podemos considerar a la convertibilidad como un hecho discursivo. Se produce entonces un desafío de significación en torno de la convertibilidad, sobre la confianza que instaura y sobre todo en relación con la idea de que la pérdida de confianza en la moneda daría automáticamente nacimiento a la hiperinflación y/o a la dolarización. Una vez efectuada la devaluación del peso, este discurso se presenta tal como es, es decir, como una creencia.

Al haber condicionado tanto los comportamientos micro como macro-económicos, la sociedad en su conjunto se vio comprometida, en su relación con las cosas, por esta forma monetaria, que puede así ser pensada en los términos de Marcel Mauss como un hecho social total (Mauss, 1957).

La centralidad del objetivo de producción de confianza en esta forma monetaria da a la dimensión discursiva de la convertibilidad un rango predominante, tan central que, inclusive cuando el régimen monetario se ve seriamente cuestionado por un sobreendeudamiento del país, por la circulación en la economía argentina de diecisiete monedas paralelas o cuasi-monedas; por la fuga masiva de capitales; por un riesgo país que rompe día a día su propio récord y una disminución de reservas en dólares que la anulan de facto, el gobierno ignora estos fenómenos y sigue peleando para “salvar la convertibilidad”.

El trabajo de significación resulta central en este proceso de construcción de lo imposible en Argentina, imposibilidad que, como señalamos, es la condición *sine qua non* de la confianza en esta moneda, a su vez sostén central de este régimen monetario.

Ahora bien, ¿de qué manera fue construido este imposible? ¿Según qué prácticas? Retomaremos aquí sintéticamente algunos elementos necesarios para tener en cuenta, pero que requerirían sin duda un trabajo más exhaustivo².

Este enfoque implica, en primer lugar, pensar el discurso no en su aparente carácter etéreo, sino inscribiéndolo en los efectos concretos generados por su interacción social. El discurso es una práctica como puede serlo un golpe, un martillazo, la escritura de una carta o su lectura (Foucault, 1974, 2001; Chartier, 1996). Si bien podemos distinguir entre prácticas discursivas y prácticas no discursivas por los modos históricos que toman sus lógicas de acción, ambas tienen consecuencias concretas y propias, ambas son actuantes.

Ahora bien, si nos detenemos en las prácticas discursivas en torno a la convertibilidad, observamos claramente en ellas la intervención de algunas preponderantes: las prácticas de ciertos economistas. Son ellos, sin lugar a dudas, los que crearon el discurso sobre la convertibilidad y los que más hablaron de ella. Aun cuando no resultan los únicos agentes que intervienen, son los centrales en esta práctica discursiva, y nos focalizaremos en ellos para poder analizarla³. Es decir, partimos de la hipótesis de la centralidad del discurso de los economistas para la construcción de la imposibilidad de salir de la convertibilidad.

El segundo elemento consiste en interrogar las lógicas de acción de estos discursos. Plantearemos la hipótesis de considerar que la construcción de la imposibilidad deviene, en la práctica de los economistas, una reducción de los posibles. Lo que construye la imposibilidad no es solamente el hecho de afirmar que algo es imposible, sino principalmente desautorizar las otras posibilidades, o mejor dicho la posibilidad de alternativas. Por definición lo imposible existe si, y solamente si, no hay posibilidades que lo vengán a cuestionar, que lo pongan en peligro.

El tercer elemento se refiere al hecho de que esta desautorización implica que algunos agentes estén más autorizados a producir discursos que otros. Las lógicas de la autorización son múltiples, y pasan tanto por las lógicas académicas (títulos alcanzados, procedencia de los títulos, pertenencia a centros de investigación o asociaciones, teorías utilizadas, objetos estudiados...) (Lebaron, 2000) como políticas (nombramiento en cargos, lugar otorgado a los "expertos" por los políticos...) o económicas (acceso a recursos y legitimación dentro del mundo económico...).

A partir de las entrevistas realizadas en el marco de nuestro trabajo de campo, observamos claramente que son numerosos los economistas que expresan o se presentan como críticos respecto de la convertibilidad en la intimidad, aunque callaron públicamente sus opiniones durante la convertibilidad. Y hay varios que, afirmando en público su desacuerdo, vieron disminuir sus recursos y menguar su

2 Este trabajo se funda en una tesis doctoral en proceso de redacción.

3 Dado que no voy a desarrollar este punto, quiero dejar en claro que no pienso a los economistas como una categoría homogénea, ni siquiera en el seno de esta empobrecedora pero tal vez inevitable dicotomía que se establece entre «heterodoxos» y «ortodoxos».

posibilidad de participación en los debates académicos. Nos acercamos con más precisión a aquellos economistas autorizados.

Si bien estas lógicas de autorización se encuentran presentes en todas las profesiones y disciplinas, cobran una dimensión particular en la ciencia económica. De las ciencias cercanas “al poder”, es ésta la que goza de mayor respeto, la que tiene, para retomar la categoría foucaultiana, un *estatus de verdad* que valida la autorización y que alcanza una mayor difusión en la sociedad, vía la educación y los medios de comunicación (Foucault, 2001; 2005).

Partiendo entonces de la idea de que los economistas son portadores de lógicas de acción que construyen lo imposible, me centraré en su discurso para proseguir este razonamiento.

El primer elemento en la construcción de la imposibilidad reside en la creencia profunda en el paradigma de la razón instrumental. La devaluación y la salida de la convertibilidad, se presentaban como “irracionales” porque la derogación o modificación de su ley iba a implicar, por la temporalidad legislativa, la anticipación racional de cualquier devaluación por parte de los agentes económicos, dejando sin efecto las consecuencias deseadas.

Según esta concepción, la ley y el poder político jugarían una función de salvaguarda del sistema, por sus lentos procedimientos, que no permitirían la acción rápida que evitara la anticipación “racional” de los sujetos. Este rol de la ley ponía así en el corazón de la decisión política la adopción de la ley de convertibilidad, pero a su vez inscribía en sus propias lógicas las condiciones de la imposibilidad de salir de ella.

Aparece ahí una de las grandes paradojas de la relación entre economía y política: si bien este sistema pretendía atar las manos de la política, le pedía al orden político mismo que antepusiera su subordinación al orden económico. De alguna manera, la convertibilidad se funda sobre lo político para limitarlo mejor.

La concepción subyacente a esta forma de relación con el poder político reside en la lectura de la hiperinflación, lectura mediada por una representación singular de la política y de la economía. Efectivamente, el análisis predominante de la hiperinflación se apoya en la idea del actuar “irresponsable de los políticos” frente a la política monetaria, construyendo esta arbitrariedad como fuente del mal.

La política es vista como problema, lo que, por un juego de espejos lleva a ver a la economía como el dominio de la lógica, de la razón, donde desaparece la incertidumbre por hacer desaparecer la decisión, el conflicto y paradójicamente la acción libre.

Efectivamente, la decisión implica la existencia de alternativas; la ausencia de decisión implica su no existencia. Descalificada la decisión, eliminada la necesidad de alternativas y puesta en jaque la acción política, poca sustancia le queda al actuar político. Y mientras predomine la razón instrumental en los agentes económicos, el régimen monetario funcionará perfectamente, lejos de los avatares de la decisión humana, protegido por los mecanismos de la economía.

Esta “ausencia de decisión” aparece inclusive en la decisión misma de adoptar la convertibilidad. Para retomar un comentario de Juan José Llach, “*la convertibilidad es traducir en ley el deseo de la gente*” (CEPAL, 2003). Esta ausencia de decisión termina de dar coherencia a la estructura representativa en torno a la política, ya que la convertibilidad misma no es fruto de una decisión sino de una traducción.

Sin entrar excesivamente en una sobre-interpretación de lo dicho, detengámonos en la dimensión de la traducción: al fin y al cabo, quien en este caso dice lo que es el deseo de la gente en términos de relación con la moneda, son los que pueden interpretar las informaciones dadas por el mercado: los economistas. Así, al mismo tiempo que se naturaliza la decisión de adoptar la convertibilidad alejándola de cualquier conflicto en torno a intereses materiales que pudieran estar detrás de él, es en la ciencia donde reside la validación de la medida adoptada, y es el economista quien dice “la verdad” sobre los deseos de la gente. Frente a este estatus de lo dicho, no hay alternativa posible.

Esta forma de naturalización se encuentra también en la representación que se hace de la historia económica de la Argentina. En los textos y entrevistas analizados, aparece una referencia permanente a la idea de “vocación de la Argentina” (naturalizando el porvenir) o al “destino de la Argentina” (divinizando el porvenir). En ambos casos se construye una imposibilidad de pensar una alternativa a la dependencia del extranjero y a la idea de que la Argentina sólo puede vivir de rentas agrícolas o financieras (y tal vez ahora petroleras) incapacitada “por naturaleza” para vivir de manera distinta. Estos elementos muestran parte de la estructura representativa en torno a la convertibilidad y el modo en que la misma construye la imposibilidad de otro régimen monetario, destruyendo cualquier tipo de alternativa.

Las implicancias de este discurso son claras. En primer lugar, como el fin de la convertibilidad nos mostró, no se pensó la posibilidad de la crisis, es decir, no se pensó la posibilidad del fin del régimen. Esto estuvo acompañado por la ausencia de la conflictividad y de incoherencias en las representaciones sociales expresadas. Las mismas fueron declaradas como anomalías que ponían en peligro el régimen monetario y tenían por ende que ser eliminadas. Todo esto resulta coherente con una representación negativa de la política y con la idea de que la economía y la sociedad tienen que ser regidas a partir de los principios de la economía de mercado, fundándose estas creencias en la dimensión “verdadera” de las hipótesis teóricas de la ciencia económica.

Volvemos entonces a que la convertibilidad pretende reconstruir la confianza en la moneda, pero lo hace desde la imposibilidad de construir una forma monetaria alternativa. Es decir, para retomar las categorías desarrolladas por André Orléan (Aglietta y Orléan, 1998) y los análisis que en base a ellas elabora Bruno Théret (2006), la confianza que genera la convertibilidad no pasa únicamente por la autoridad de un poder colectivo que “inspira confianza”, como representante de una “soberanía protectora”, ni tampoco resulta el fruto de una costumbre, de una rutina.

Nos encontramos tal vez más cerca de una forma de confianza ética donde una autoridad simbólica sostiene, por medio de su discurso, la confianza en la moneda, no por sus virtudes intrínsecas, sino por una razón exterior a ella, la inexistencia de alternativa, la imposibilidad de salir de ella. Observamos en este proceso una forma singular de confianza que llamaremos “confianza desesperada”.

2. Construir lo imposible... genera una “confianza desesperada”

Esbozaremos aquí de manera sucinta algunas reflexiones sobre las características de esta “confianza desesperada”, conscientes del carácter parcial e incompleto de su presentación.

Si bien la convertibilidad toma la forma de una ley, paradójicamente, es para controlar mejor al gobierno. Es decir, esta moneda se funda en la confianza jerárquica solamente en el sentido de que no habrá intervención de un poder colectivo, ya que la moneda se ve “separada” del orden de las políticas públicas.

La rutina, la confianza metódica, juegan sin lugar a dudas un rol importante en la aceptación de esta moneda, pero no parecen ser su pilar de sostén. La convertibilidad nace después de la destrucción de una moneda, y su confianza se construye *ex ante*, aunque se valide después en las prácticas cotidianas.

Volviendo a lo dicho anteriormente, la dimensión simbólica parece jugar un rol central, aunque construido esencialmente sobre la idea de imposibilidad y sobre el sostenimiento permanente de esta imposibilidad. El discurso sobre la moneda debe regenerarse permanentemente para sostener esta confianza, constantemente es necesario defender la idea de que no existe alternativa.

Esta forma de confianza fundada sobre la imposibilidad permite sostener con fuerza la moneda mientras las contradicciones del régimen de acumulación no son muy pronunciadas. Podemos afirmar entonces que dicha construcción de la imposibilidad es necesaria a la existencia de este tipo de moneda. Pero, por su propia lógica excluyente o, mejor dicho, destructora del conflicto, de la discusión y de la crítica, no permite a la institución monetaria adaptarse frente a las contradicciones del régimen de acumulación, tan ampliamente señaladas en las exposiciones del seminario anterior.

La confianza desesperada tiene, por ende, un primer efecto: inflexibilizar la institución monetaria impidiendo incorporar el cambio y transformarse. Cualquier cambio, cualquier modificación de la forma monetaria, pone en jaque su confianza. No permite ni siquiera discutir públicamente el cambio, ya que toda duda planteada sobre la convertibilidad puede quebrar la confianza. No es posible generar ningún tipo de alternativa sobre la forma monetaria, por el riesgo de terminar con la moneda misma. Uno de los principales argumentos esgrimidos por los economistas entrevistados respecto del profundo silencio de muchos de sus colegas es justamente el temor de generar la crisis. La forma de confianza construida exigió el silencio de los economistas y generó, de este modo, parte de las condiciones de

la crisis, impidiendo su adaptación. Vemos ahí la importancia del discurso de los economistas respecto de la moneda, y la relación entre las prácticas académicas y la institución monetaria. Porque efectivamente esta imposibilidad se asienta en lo que se “puede” decir, y lo que no, sobre la economía o desde la economía.

El segundo efecto de esta forma de confianza es el estatus que se da a la política. Como decíamos antes, esta forma de confianza implica des-activar la política, es decir impedirle todo tipo de acción sobre la economía y, a su vez, transformar la configuración de la responsabilidad política.

Como bien lo señalaba Max Weber en “El político y el científico” (Weber, 1921), la vocación política implica una ética de la responsabilidad”. Dicho de otra forma, la política es el dominio de la decisión y de la responsabilidad. Es un dominio sumamente moral, ya que toda decisión, en un mundo incierto, se funda en valores o creencias. Pero el estatus de verdad del discurso científico viene a desplazar esta ética de la responsabilidad hacia una ética de la certeza que implica una postura de ficción. Se construye por medio de esta forma de confianza una transformación de la responsabilidad política. La responsabilidad no está en la decisión, sino en garantizar la adecuación de la sociedad a la verdad. La soberanía no se sitúa en la acción política sino en el discurso científico.

La gran paradoja de este desplazamiento es que esta forma de soberanía del discurso científico, todavía hoy no cuestionada, es a su vez irresponsable de sus decisiones. Primero porque se funda en la idea, como dijimos antes, de que no es una decisión, pero además porque sigue cargando en las prácticas políticas la responsabilidad frente a los sujetos políticos. De hecho, la crisis de la convertibilidad no cuestionó al discurso científico que sostenía estas políticas; puso en jaque al político mismo. El “pueblo” derrocó a los políticos, les exigió “que se fueran todos”, pero no cuestionó el discurso. Su soberanía sigue indemne. Lo propio de un discurso de verdad es su irresponsabilidad.

Queríamos abordar, en esta breve e incompleta aproximación, la idea de que en el análisis de las relaciones entre economía y política, éstas no pueden ser pensadas si no es a través de la mediación del discurso científico, y en particular de la producción del conocimiento económico. Resolver la crisis, salir de ella o evitar crisis futuras, implica detenerse sobre esta mediación como un problema en sí mismo cuyas implicancias resultan centrales.

3. Conclusión: la hermenéutica es un arma cargada de futuro

Salir de la crisis y evitar crisis futuras implica pasar en limpio algunas lecciones sobre las cuestiones planteadas. Si bien las propuestas que siguen pueden llegar a parecer ilusorias, utópicas e irrealistas, en mi opinión son necesarias para poder al menos evitar en el futuro algunos de los procesos vividos por nuestra sociedad.

3.1. El conflicto de las interpretaciones...

La primera propuesta se refiere a la necesidad de erradicar el estatus de verdad del discurso científico y asumir la dimensión hermenéutica sobre la producción científica.

En primer lugar, y la razón es puramente epistemológica, porque toda producción discursiva se funda en creencias, y la ciencia económica no está exenta de ellas. En segundo lugar, por una razón más filosófica: en un mundo radicalmente incierto no se puede erradicar la incertidumbre, y ni siquiera (o todavía menos) eliminar el actuar político reemplazándolo por mecanismos fundados sobre un discurso científico, dotado supuestamente de mayores virtudes.

Proponemos simplemente cambiar el estatus del discurso académico, sobre todo cuando sostiene instituciones como la moneda. Está claro que una moneda fundada sobre un discurso “verdadero” goza de cierta estabilidad, pero queda claro también que el precio de esta estabilidad es la rigidez de la institución monetaria, que no puede adaptarse a los cambios de situaciones.

Segunda consecuencia: es necesario cambiar de paradigma económico. Pensar la crisis y la conflictividad implica salir de una representación de la sociedad a-conflictiva en su esencia. Esta visión estigmatiza al conflicto, lo vuelve una anomalía, considera necesaria su anulación. Proponemos volver a una visión más agonística de la sociedad en la que, retomando a Hannah Arendt (1997), la condición humana se funda en la pluralidad, la diferencia y el conflicto. Cargar de connotación negativa al conflicto es reducir la posibilidad de su comprensión, y por ende de una acción reflexiva.

En el caso de la Argentina, implica romper con la comparación jerarquizante que consiste en hacer “como el otro”, adoptar modelos de desarrollo ajenos, para acceder a la analogía comprensiva de nuestros procesos y nuestros modos de desarrollo. Esto implica revisar la historia y su historiografía y de construir las ideas sobre el destino de la Argentina o su “vocación natural”.

Concretamente estos conceptos exigen una “subversión cognitiva”, siguiendo la expresión de Bourdieu (1982), que sólo puede realizarse replanteándonos nuestras hipótesis como investigadores y modificando nuestras prácticas y contenidos en la formación de los estudiantes, y los estudiantes de economía en particular. El primer paso de este proceso sólo puede provenir de la humildad del científico, condición indispensable para “salir de la crisis” y reducir crisis futuras.

Tercera consecuencia, todavía más profunda: transformar los contenidos cognitivos de las instituciones para que ellas no se legitimen por el discurso de verdad de la ciencia, sino a partir de la práctica política, práctica que se funda en la organización de la conflictividad social, y no en su negación y la afirmación de un consenso inexistente; práctica que orienta al colectivo por medio de decisiones asumidas como tales y no que marca desde la “ciencia” el lugar a donde todos tenemos que ir.

Esto último implica devolver la responsabilidad a la política, reconstruirla como espacio de la soberanía, reincorporar al conflicto como elemento central de nuestra sociedad.

3.2. El conflicto de las interpretaciones... permite la organización del conflicto

Esta visión del conflicto rompe totalmente con las lecturas que se hacen del desorden y de la inestabilidad. Las sociedades son conflictivas, son violentas, aunque no nos guste. El problema es qué se hace con el conflicto. Se lo puede negar o reprimir, es en general la opción conservadora, y la historia nos muestra que tarde o temprano este ocultamiento termina estallando.

Se lo puede incrementar u organizar para subvertir un orden existente. Pero sólo se puede organizar el conflicto si la ciencia devuelve a la política su ética de la responsabilidad. Me refiero a una devolución porque me parece que actualmente está en las manos del mundo académico asumir su responsabilidad en las crisis y en el porvenir de una colectividad.

La decisión sobre lo que se haga, el famoso modelo de país que no estamos pensando, puede surgir de esta conflictividad organizada, tomando en cuenta las relaciones de fuerza, confrontándolas. Asumir teóricamente el conflicto es pensar políticamente una sociedad de la negociación.

La estabilidad de las instituciones ya no proviene entonces de las creencias construidas por sujetos autorizados, sino de las relaciones de fuerzas concretas. La construcción institucional toma otro sentido, dando lugar a los cambios históricos y a las luchas.

En esta concepción, una institución estable es aquella fundada sobre la negociación, y no sobre la imposición generada por la imposibilidad de hacer otra cosa. Una institución estable es una institución que puede transformarse, y la transformación pasa por el conflicto. Para ello, insisto, el científico tiene que bajar de su lugar predominante y asumir que su producción es ante todo interpretación. Esto no significa que la ciencia no pueda iluminar a la política, sino simplemente que si su discurso adopta las formas de la verdad, corre el riesgo de petrificar las instituciones y generar por ende inestabilidad, fisuras y crisis al mínimo choque. La confianza en nuestras instituciones debería fundarse sobre un principio de realidad: las relaciones de fuerzas existentes.

Bibliografía

- Aglietta, M. y Orléan, A. (1982), *La violence de la monnaie*, París, PUF.
- Aglietta, M. y Orléan, A. (Eds.) (1998), *La monnaie souveraine*, Odile Jacob, París.
- Aglietta, M., Boyer, R., Lordon, F., Orléan, A., Théret, B. (2000), «La théorie de la régulation. Nouveaux fondements, analyses et propositions», Ronéotypée, París.
- Arendt, H., (1997) *¿Qué es la política?*, Paidós, Barcelona.
- Avila, J. (comp.), Almansi, A., Rodríguez, C., (1997), *Convertibilidad. Fundamentación y funcionamiento*, CEMA Instituto Universitario, Buenos Aires.
- Basualdo, E., (2001), *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Bauman, Z., (1978), *Hermeneutics and social science*, Columbia University Press, New York.
- Berger, P., Luckman, T. (1966), *The social construction of reality*, Doubleday, New York.
- Bourdieu, P. (1982), *Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques*, Fayard, París.
- Bourdieu, P. (1997), *Les usages sociaux de la science. Pour une sociologie clinique du champ scientifique*, INRA, París.
- Bourdieu, P. (2000), *Les structures sociales de l'économie*, Seuil, París.
- Boyer, R. (1986), *La théorie de la régulation. Une analyse critique*, La Découverte, París.
- Boyer, Robert y Saillard, Yves (comps.) (2002), *La Théorie de la régulation: Etat des savoirs*, La Découverte, París.
- Boyer, R. y Neffa, J.C. (comps.) (2004), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila, CEIL-PIETTE, Caisse de Dépôts et Consignations, Buenos Aires.
- CEPAL, HEC Montréal. (2003), *Para entender diez años de convertibilidad*, CD ROM, CEPAL Buenos Aires, y HEC Montreal.
- Chantreau, J.P. (2003), «La dimension socio-cognitive des institutions et de la rationalité: éléments pour une approche holindividualiste», *L'Année de la Régulation*, Vol. 7, pp. 45-88
- Chartier, R., (1996), *Escribir las prácticas: Foucault, de Certeau, Marin*, Manantial, Buenos Aires.
- Comeliau, C. (2000), *Les impasses de la modernité*, Seuil, París
- Comeliau, C. (Dir.) (2003), *Brouillons pour l'avenir: contributions au débat sur les alternatives*, Les nouveaux Cahiers de l'IUED, IUED, PUF, Genève, París.
- Dezalay, Y, Garth, B., (2002), *La mondialisation des guerres de palais*, Edition du Seuil, París.
- Dumont, L. (1982), *Homo aequalis. Génesis y apogeo de la ideología económica*, Taurus, Madrid.
- Foucault, M. (1974), *El orden del discurso*, Tusquets, Barcelona.
- Foucault, M. (2001), *Verdad y formas jurídicas*, Gedisa, Barcelona.
- Foucault, M. (2005), *Naissance de la bio-politique*, Gallimard, París.
- Henaf, M. (2002), *Le prix de la vérité. Le don, l'argent, la philosophie*, Editions du Seuil, París.
- Jaubert, B., Muller P., (1987), *L'Etat en action*, PUF, París.
- Jodelet, D. (2002), *El estado actual de las representaciones sociales*, Universidad Autónoma de Puebla, México.

- Jodelet, D. (Dir.) (2003a), *Les représentations sociales*, PUF, Paris [1989].
- Keifman, S., "Veinte años de democracia", *La Gaceta de económicas*, N° 16, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Lebaron, F. (2000), *La croyance économique. Les économistes entre science et politique*, Seuil, Paris.
- Lefebvre, H., (1980), *La présence et l'absence. Contribution à la théorie des représentations*, Casterman, Paris.
- Lordon, F. (1997), *Les quadratures de la politique économique*, Albin Michel, Paris.
- Lordon, F., (1998), "Politique économique et régime des idées", Mimeo CEPREMAP.
- Lordon, F. (1999), "Croyances économiques et pouvoir symbolique", *L'Année de la régulation*, Vol. 3, pp. 169-210.
- Mauss, M. (1958), *Sociologie et Anthropologie*, PUF, Paris.
- Moscovici, S. (1961), *La psychanalyse, son image et son public*, PUF, Paris.
- Moscovici, S. (1997), «Des représentations sociales collectives aux représentations sociales: éléments pour une histoire», en Jodelet, D., (1997), *Les représentations sociales*, Paris, PUF, pp. 79-103.
- N'hau, E., (1993), *Menem-Cavallo: el poder Mediterráneo*, Corregidor, Buenos Aires.
- Neffa, J. C. (1998), *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Olivera, J.H.G., «Realidad e idealidad en la ciencia económica», *Revista Ciclos*, Año III, Vol. VII, n° 13, 2° Semestre 1997, Buenos Aires.
- Orléan, A., «Le tournant cognitif en économie», *Revue d'économie politique*, n° 5, sept-oct 2002, pp. 717-737.
- Orléan, A. (2003), *What is a collective belief?*, Ronéotypée, Paris.
- Piaget, J., (1968), *Le structuralisme*, PUF, Paris.
- Rapoport, M. et alii, (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Macchi, Buenos Aires.
- Roig, A. (2001), *La fin de l'histoire comme projet? Le discours du PNUD*, Mémoire de DEA, IUED, Genève.
- Roig, A., (2003), «Renaître de ses crises, le plan Phénix et l'alternative de développement en Argentine», en Comeliano, C. (Dir.) (2003), *Brouillons pour l'avenir: contributions au débat sur les alternatives*, Les nouveaux Cahiers de l'IUED, IUED, PUF, Genève, Paris.
- Sapir, J., (2000), *Les trous noirs de la science économique*, Albin Michel, Paris.
- Sapir, J., (2002), *Les économistes contre la démocratie*, Albin Michel, Paris.
- Sevares, J., (2002) *¿Porqué cayó la Argentina?*, Norma, Buenos Aires.
- Sgard, J., (2002), *L'économie de la panique. Faire face aux crises financières*, La Découverte, Paris.
- Sgard, J., (2004), *Ce qu'on en dit après. Le Currency Board argentin et sa fin tragique*, CEPII, Paris.
- Théret, B., (1992), *Régimes économiques de l'ordre politique*, PUF, Paris.
- Théret, B., (2006), *La monnaie dévoilée par ses crises*, en prensa.
- Verges, P. (2003), «Les représentations sociales de l'économie: une forme de connaissance», en Jodelet, D. (Dir.) (2003a), *Les représentations sociales*, PUF, Paris.
- Weber, M. (1921), *Le savant et le politique*, (1970), Plon, Paris.

TERCERA PARTE

¿Reinstitucionalización de la relación salarial
o permanencia de su inestabilidad?

Cambios en las formas institucionales, relación salarial y políticas de empleo luego de la crisis

JULIO CÉSAR NEFFA

Introducción

En *La economía argentina y sus crisis (1976-2001)* (Boyer y Neffa, 2003) habíamos mostrado estadísticas y hecho un breve diagnóstico de la situación prevaleciente en el mercado de trabajo al final de ese período. Vamos a retomarlo aquí como punto de partida a fin de comparar con lo sucedido entre 2002 y 2006 y presentar para su discusión una serie de propuestas sobre políticas de empleo¹.

En el mencionado trabajo tratábamos de refutar varias falacias sobre el mercado de trabajo, a menudo difundidas sin fundamentos por los medios de comunicación. Por ejemplo: que todos los países del mundo atraviesan similares problemas de empleo (cuando se sabe que los países más dinámicos tienen bajas tasas de desempleo); que varones y mujeres, así como las diversas categorías etáreas de la población económicamente activa (PEA) padecerían igualmente el desempleo (dejando de lado la fuerte desigualdad respecto de jóvenes, mujeres y trabajadores de edad madura con bajas calificaciones); que la situación comparativa del empleo es similar en todos los sectores y ramas de actividad económica (desconociendo la heterogeneidad estructural y la volatilidad que predomina en esta materia); que los trabajadores con mayor nivel de educación formal estarían al abrigo del riesgo de desempleo (cuando se sabe que el porcentaje de los desocupados con diplomas terciarios y universitarios se ha incrementado); que los problemas de empleo afec-

1 Estas reflexiones son, en parte, resultado de investigaciones llevadas a cabo en varios PID apoyados por el CONICET, y en un PICT financiado por la Agencia Nacional para la Promoción de la Investigación Científica de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. La problemática de las políticas de empleo (segunda parte) fue desarrollada más ampliamente en: Neffa (2006).

tan por igual a todos los grupos y clases sociales (a pesar de que las estadísticas demuestran que los deciles con mayores ingresos presentan tasas de desempleo más bajas que los deciles inferiores).

La estructura de este capítulo es la siguiente: en la primera parte se analiza el proceso de transición desde la caída del régimen de convertibilidad (diciembre de 2001) hasta finales de 2006, desagregando los cambios operados en las formas institucionales del modo de regulación, poniendo el acento en la relación salarial, especificando el contexto actual y los condicionantes macroeconómicos, institucionales y regulatorios de las políticas de empleo. En la segunda parte se definen los conceptos utilizados y se analizan los condicionantes de las políticas de empleo, macroeconómicos, institucionales y regulatorios para establecer, en la tercera parte, una suerte de inventario de medidas de políticas de empleo, susceptibles de aplicarse en nuestro país, clasificadas sintéticamente, en pasivas y activas. En las conclusiones se insiste sobre la necesidad de adoptar un enfoque global y de articular de manera coherente las políticas macroeconómicas, los aspectos institucionales y las reformas estructurales como condiciones necesarias, pero no suficientes, para que las políticas de empleo a formular e implementar tengan éxito.

1. La transición y los condicionantes de las políticas de empleo

1.1. La transición a partir de la caída del régimen de convertibilidad

Luego de los acontecimientos de diciembre de 2001, en lugar de una crisis terminal debido a la magnitud y gravedad de los problemas estructurales acumulados como una pesada herencia, ingresamos a un difícil período de transición, “con final abierto”. A pesar de las elevadas tasas de crecimiento del PBI logradas desde mediados de 2002, no están aún reunidas las condiciones para salir definitivamente de la crisis y emprender un sendero sostenido de crecimiento con una perspectiva de largo plazo. Para ello –según la Teoría de la Regulación–, se debería cambiar el contenido, la orientación y la jerarquía de las formas institucionales, proceso cuya consolidación requiere de tiempo y de institucionalización de compromisos, condiciones necesarias para dar lugar a la emergencia de un nuevo régimen de acumulación durable, coherente con esas formas institucionales, configurando así otro modo de desarrollo.

Luego de la devaluación y la declaración del default de la deuda externa decididas a comienzos de 2002, se observan indicios de un cambio en el régimen de acumulación: se atenuó la incertidumbre, se fueron normalizando los mercados, el elevado tipo de cambio redujo los costos salariales medidos en dólares, se postergaron (con el apoyo de subsidios) los aumentos de las tarifas de servicios públicos frenando sus repercusiones sobre los costos y los ingresos salariales. Los nuevos precios relativos ahora favorables a los bienes comerciables y el consiguiente aumento de la competitividad *vía precios* de las exportaciones agropecuarias e

industriales impulsaron un fuerte crecimiento del PBI, sin necesidad de muchas nuevas inversiones. Se aprovechó la elevada capacidad de producción instalada ociosa y la reserva de fuerza de trabajo, lo cual mejoró los márgenes de rentabilidad empresarial permitiendo el autofinanciamiento de la inversión y la reestructuración de las deudas.

En el punto de inflexión que constituyen tales acontecimientos, la CEPAL observa señales de un nuevo modo de desarrollo: un tipo de cambio real flexible y competitivo que persiste en el tiempo, sostenido mediante intervenciones del Banco Central para evitar su baja; recuperación de la tasa de inversión; una política fiscal prudente/frugal, que persiste con resultados excedentarios inéditos en nuestra historia económica y una política susceptible de ser consistente con dicho esquema macroeconómico; una inflación considerable controlada administrativamente y mediante acuerdos de precios, retenciones y subsidios, y un sector externo que no parece ser un problema en el corto plazo, pues la cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial son claramente superavitarios. A partir de 2003 se logró mantener altas tasas anuales de crecimiento del PBI con la consiguiente creación de puestos de trabajo, en un contexto de aumentos del comercio mundial, y con términos del intercambio más favorables para la oferta productiva argentina (Kosacoff y Ramos, 2005; Frenkel 2004).

Siguiendo los postulados de la TR, pensamos que para tener éxito al enfrentar los desafíos y dar lugar a un nuevo modo de desarrollo –siempre dentro del modo de producción capitalista, dado que ni las autoridades ni los actores sociales hegemónicos se proponen su transformación– se requerirá primeramente una nueva configuración y un cambio en la jerarquía de las formas institucionales; es decir, un nuevo modo de regulación que revierte la dominación ejercida anteriormente por las formas de moneda, inserción internacional y modalidades de la competencia sobre la relación salarial y el Estado, creando las condiciones que den lugar a un nuevo régimen de acumulación.

Este capítulo contiene cuatro módulos: en una primera parte pasamos revista a los principales cambios que se han ido produciendo en las formas institucionales y en el contexto actual, creando progresivamente las condiciones para que surja un nuevo modo de regulación. En la segunda parte analizaremos sintéticamente la evolución del mercado de trabajo desde 2001 hasta la actualidad. En la tercera parte presentamos los componentes de política que, consideramos, deberían tomarse en cuenta tanto en materia institucional y normativa como para la aplicación de las políticas pasivas y activas de empleo.

Un cambio fundamental que se percibe respecto de la situación predominante hasta 2001 está dado por la naturaleza de los problemas a resolver: ha disminuido la urgencia para intervenir, pues al disminuir el desempleo, la atención se va desplazando progresivamente desde los aspectos cuantitativos hacia la calidad del trabajo y del empleo.

1.2. Los cambios en las formas institucionales y el modo de regulación

En el momento de revisar este trabajo (mayo de 2007) se pueden identificar cambios en las formas institucionales respecto del período 1989-2001, aunque están pendientes de resolución ciertos problemas de envergadura.

1. En primer lugar cambió *la moneda*: tuvo lugar una complicada negociación del pago de la voluminosa deuda externa (privada y pública, nacional y provincial) interrumpida desde la declaración (selectiva) del *default*, lo cual constituyó una antesala para pagar en su totalidad, pero con altos costos, la deuda pendiente con el FMI; se redujo así su poder de monitoreo y de contralor de la política económica argentina, y se ganó autonomía. A pesar de ello, el Fondo sigue presionando –sin mucho éxito– con el propósito de intervenir directamente en la negociación del pago de la deuda con el “Club de París”, garantizar el cobro del 25% a los acreedores externos fuera del canje por no aceptar la fuerte quita impuesta por el gobierno; reducir la intervención del BCRA sobre el mercado de divisas para mantener una tasa de cambio alto y flexibilizar la política cambiaria, lograr la aprobación de una ley de coparticipación federal de impuestos con una redistribución más favorable a las provincias, aprovechando el excedente fiscal; controlar el gasto público, que crece más rápido que la recaudación; hacer las retenciones a las exportaciones de ciertos productos y el impuesto al cheque; abandonar los controles administrativos de los precios, otorgando mayores garantías jurídicas en defensa del derecho de propiedad y la validez de los contratos, y activar la renegociación de los contratos de las empresas (privatizadas) de servicios públicos actualizando las tarifas en lugar de subsidiar los costos empresarios.

El mantenimiento de una tasa de cambio real alta, sostenida por intervenciones cotidianas del Banco Central, tiene fuerte impacto: a) estimula las exportaciones, b) beneficia fuertemente y concentra los ingresos de los sectores exportadores, c) da pie para aplicar retenciones y subsidios sin reducir sensiblemente las tasas de ganancia empresariales, aunque esos ingresos no derramen hacia los sectores más desfavorecidos, d) protege la producción nacional. Esa tasa de cambio impacta sobre los precios relativos, alienta presiones inflacionarias en ciertos rubros de la canasta familiar, frena el incremento de los salarios reales y acentúa la necesidad de obtener un elevado excedente fiscal para hacer frente a los compromisos de la deuda externa. Luego de la negociación de la deuda, el riesgo país se redujo de manera rápida y significativa, pero la entrada de inversión extranjera directa no se incrementó, y la mayoría de las inversiones extranjeras se orientaron hacia otros mercados más amplios y/o menos regulados. Ante esta restricción, la acumulación de capital se volvió endógena, gracias a la elevación de los márgenes de utilidad de las grandes empresas, pero la tasa de inversión –si bien aumenta– es todavía insuficiente para sostener a mediano plazo fuertes tasas de crecimiento.

2. La *forma de la competencia* que predomina en los mercados se caracteriza actualmente por una fuerte concentración en manos de empresas transnacionales y grandes grupos económicos de capital nacional, que actuando oligopólicamente logran una elevada productividad, pagan altos salarios y obtienen grandes beneficios impulsados por el crecimiento de la demanda interna y externa. Al mismo tiempo se observa una progresiva extranjerización de las grandes empresas de capital nacional, una revitalización de las pequeñas y medianas empresas más innovadoras y competitivas, orientadas hacia el mercado interno; al amparo del crecimiento éstas se han especializado o han diversificado su mix de productos, aumentado la producción y generado nuevos empleos.

Para que el modo de desarrollo sea coherente con este modo de producción, se requiere un actor privado (denominado tradicionalmente burguesía nacional) que lidere y oriente el proceso de crecimiento en una cierta dirección, es decir que proponga un proyecto de desarrollo nacional compatible con sus propios intereses. Pero, desde mediados de los años '80 no se han constituido nuevos grandes grupos económicos de capitales nacionales, las centrales empresariales se han fracturado, han debilitado su capacidad de negociación, perdiendo la iniciativa frente al Estado y las empresas transnacionales. En consecuencia, los altos directivos de las empresas transnacionales y de los grandes grupos empresarios nacionales son ahora los reales interlocutores de los responsables de la política económica y de infraestructura, pero sino construyen consenso acerca de un proyecto nacional de desarrollo, con excepción del mantenimiento de la tasa de cambio alta.

3. Ante la debilidad y falta de proyecto hegemónico por parte de la burguesía, el Estado ha sumido un papel protagónico y más activo que en la década pasada, sin que se produzca ni se proponga un cambio del modo de producción. Su intervención busca mantener un tipo de cambio real alto, frenar el deterioro de la participación de los salarios en la distribución del ingreso, estimular el consumo popular por la vía de planes sociales, del subsidio a los servicios públicos frenando el ajuste de las tarifas, e incrementar los salarios mínimos y las prestaciones de la seguridad social. El Poder Ejecutivo trata de reestructurar las políticas sociales descentralizando su ejecución, evitando su fragmentación y estimulando la búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios; promueve por medio del crédito al consumo la inversión nacional en los sectores productivos, sin olvidar las PyMEs; trata de controlar la inflación vía acuerdos de precios seguidos de controles, incentivos y penalidades, combinados con retenciones sobre las exportaciones y otorgamiento de subsidios; promueve la creación de un sistema nacional de innovación apoyándose en incrementos presupuestarios y el crédito del BID; trata de controlar el poder de los oligopolios extranjeros que perturban el funcionamiento competitivo de los mercados, así como abrir nuevos mercados no tradicionales y aumentar el volumen de las exportaciones –tanto las de origen agropecuario como, en menor medida, las de nuevos bienes y servicios con más valor agregado–.

4. Otro problema que surge es el cambio de *la inserción del sistema productivo argentino en la división internacional del trabajo*, caracterizado por un fuerte incremento de las exportaciones habida cuenta los procesos de mundialización, de financiarización y la emergencia de nuevos países industriales altamente competitivos (China e India básicamente); si bien los precios de los productos primarios se han elevado por el incremento de la demanda externa, una especialización exportadora centrada fundamentalmente en productos primarios, poco o nada manufacturados, constituye una amenaza, al generar un sendero de crecimiento difícil de revertir, y podría revitalizarse la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio y avanzar el proceso tecnológico de sustitución de materias primas.
5. La forma institucional que más se dinamizó de manera articulada con la forma Estado es *la relación salarial*, en un contexto de fuerte y sostenido crecimiento del PBI. La devaluación y el sostenimiento de una tasa de cambio alto han impactado positivamente sobre la demanda de fuerza de trabajo, en primer lugar porque ha aumentado la competitividad-precio de las exportaciones en un momento de fuerte crecimiento del mercado mundial para las *commodities* ofrecidas por el país, cuando había una gran capacidad ociosa –de capital y, especialmente, una reserva de mano de obra generada durante el período de la convertibilidad–. En segundo lugar, el “tipo de cambio real competitivo y estable” constituyó de hecho una medida proteccionista que contribuyó al desarrollo de la industria nacional y de las ramas de actividad vinculadas con el sector turismo, y por otra parte redujo los salarios reales medidos en dólares. En tercer lugar, porque el aumento del precio relativo del capital, especialmente de los bienes de producción importados, creó incentivos para aumentar el empleo e intensificar el uso de la fuerza de trabajo (Frenkel, 2004).

Cuáles fueron los principales cambios operados en las normas que regulan la relación salarial en la post-convertibilidad? Veamos primero las introducidas de manera contradictoria durante el gobierno de la Alianza (1999-2001), y luego, de manera más coherente, durante la post-convertibilidad, mostrando un punto de inflexión y un cambio de tendencia, menos favorable ahora para los empleadores.

1. En cuanto a la *estabilidad en el empleo*, a) se amplió la duración del contrato de pasantía, se estableció un tope a la duración de la jornada, se amplió la protección en materia de higiene y seguridad, la cobertura de asistencia médica y el seguro de emergencia, pudiendo los pasantes recibir todos los beneficios regulares que se acuerden al personal de la empresa u organismo; b) el período de prueba aumentó y pasó a ser nuevamente de tres meses, computándose como tiempo de servicio a todos los efectos laborales y de la Seguridad Social; c) se reglamentó el registro laboral, interviniendo la AFIP con anterioridad al comienzo de la relación laboral, verificando los datos del asalariado en el libro obligatorio especial foliado

y rubricado, o en su defecto rige el contrato por tiempo indeterminado. Por Ley, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) estableció un organismo encargado del registro, procurando la simplificación y unificación de procedimientos en materia de inscripción laboral y en la seguridad social, con el objeto de que el registro de empleadores y trabajadores se cumpla en un solo acto y único trámite; se delegó en el Poder Ejecutivo su reglamentación.

El monto de las indemnizaciones por despido se incrementó, tomándose como base de cálculo el salario devengado; la Suprema Corte declaró inconstitucional el tope para las indemnizaciones; se suspendieron los despidos sin causa y aumentó la suma indemnizatoria en los casos de emergencia laboral (mientras la tasa de desempleo no cayera por debajo del 10%), primero al doble y luego al 50%; se establecieron severas penas si la relación laboral no estaba registrada.

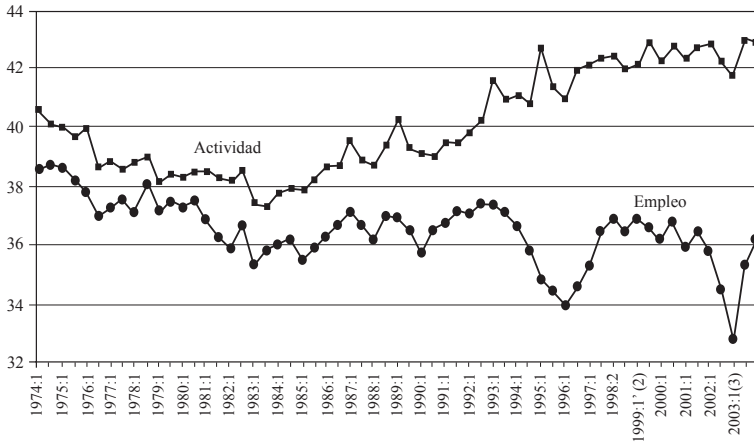
Los empleadores que daban empleo a beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) tenían una deducción en sus cotizaciones a la seguridad social, y se descontaba del salario el beneficio de esa política social, reduciendo sensiblemente el costo laboral unitario. Para compensar el escaso número de desocupados que percibían el seguro de desempleo establecido por la Ley Nacional de Empleo, a pesar de la magnitud del desempleo, se estableció en 2006 el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), articulado con la instauración de servicios municipales de empleo, promoviendo la transferencia desde el PJyJHD hacia el Plan Familias y el SCyE.

Mediante una ley se prohibió contratar inmigrantes ilegales, penalizando al empleador con severas multas.

Se puede constatar que después del colapso de la convertibilidad, de la devaluación y la pesificación (enero de 2001) y hacia finales del 2002, se detuvo el deterioro tendencial en materia de empleo e ingresos. A partir de la Encuesta PERmanente de Hogares (EPH) continua, iniciada en el primer trimestre de 2003 se observa en el último trimestre de 2006 un fuerte cambio de tendencia:

- a) La tasa de actividad se incrementó paulatinamente, desde 45,6% hasta situarse de manera estable por encima del 46,1%, por el impulso de la mayor participación de las mujeres.
- b) La tasa de empleo creció notoriamente, desde el 36,3% hasta su récord de 42,1% (gráfico N°1a)
- c) La tasa de desocupación baja también en forma pronunciada, desde 20,4% hasta el 8,7%, aún incluyendo entre los ocupados a un porcentaje de los beneficiarios PJyJHD con una contraprestación a cambio del subsidio. En realidad, la tasa de desocupación sería del 11,1% de la PEA.
- d) La tasa de subocupación bajó más lentamente que la de desempleo, del 17,7% al 10,8%, y dentro de ella la de carácter demandante, es decir de los subocupados –que desean trabajar más horas o acceder a otro empleo– bajó del 12% al 7,5%, y la no demandante del 5,7% al 3,3%.

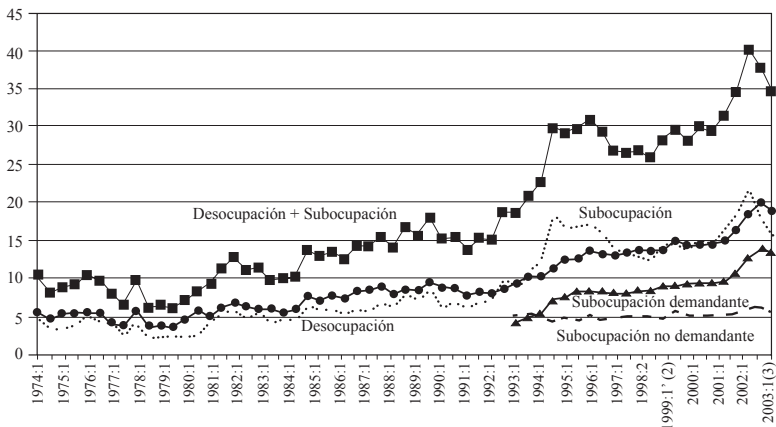
GRÁFICO N°1.a. Evolución de las tasas de actividad y empleo 1974-2003



Fuente: Elaboración propia del PIETTE en base a la EPH del INDEC

En cuanto a la calidad del empleo, el cambio consistió en que dentro de los nuevos empleos, bajó la cantidad de los no registrados o “en negro”, cuya proporción disminuyó lentamente dentro del total de los asalariados, aunque sigue siendo importante.

GRÁFICO N°1.b Evolución de las tasas de desocupación y de subocupación demandante y no demandante 1974-2003



Fuente: Elaboración propia del PIETTE en base a la EPH del INDEC

Una de las preocupaciones emergentes del análisis de la información disponible es la referida al coeficiente de elasticidad del empleo respecto del producto, es decir, ¿en qué porcentaje crece el empleo cuando el producto lo hace a un 1% habida cuenta de la productividad? El coeficiente se elevó durante los primeros años que siguieron a la crisis, debido al incremento de la demanda y a una alta capacidad instalada ociosa, pero a pesar del alto ritmo de crecimiento del PBI la elasticidad disminuyó con el correr del tiempo debido a la introducción de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC) y de nuevas formas de organización del trabajo ahorradoras de mano de obra, así como también al hecho de que permanecen las dificultades para aumentar de manera sostenida la tasa de inversión.

2. Con respecto a la *duración de la jornada de trabajo*, no hubo mayores cambios, pero ya durante el gobierno de la Alianza, en el año 2000, se puso un límite al máximo de horas extras (fijando en 30 mensuales y 200 anuales) decididas por el empleador sin requerir la previa autorización administrativa. Recientemente la duración de la jornada de trabajo aumentó debido al incremento de la demanda de fuerza de trabajo.

3. En cuanto a los *beneficios y salarios indirectos*, hubo retrocesos durante el gobierno de la Alianza. Desde 2001 se dispuso un mayor monto para los tickets canasta y se incorporó también como beneficio social una tarjeta en concepto de transporte y comunicaciones. Durante ese gobierno y hasta 2003 se había establecido una disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social como incentivo para la contratación laboral en nuevos puestos de trabajo de carácter permanente, y un sistema de reducción del 13% en las contribuciones patronales al sistema de seguridad social y para las asignaciones familiares de los trabajadores en relación de dependencia. También se estableció una injusta quita con carácter de contribución al sistema público de reparto a los haberes de los jubilados que hubieran obtenido el beneficio con edades inferiores a las exigidas por las leyes generales y con haberes que superaran los vigentes; se intentó también aumentar la edad de la mujer de 60 a 65 años para alcanzar la prestación básica universal, fijar la jubilación mínima en 300 pesos y otros cambios que en caso de aplicarse hubieran provocado pérdidas importantes a todos los beneficiarios.

4. Una nueva reforma del sistema jubilatorio adoptado por Ley en 2006 y reglamentado en 2007 redujo al 1% las comisiones a pagar a las AFJP y, sin anular el sistema de capitalización, permitió que durante periodos establecidos, los contribuyentes pasen desde el sistema privado hacia el de reparto, con lo cual también se incrementaron las recaudaciones del Estado, aumentando los ingresos fiscales. En caso de no optar, los nuevos asalariados fueron derivados directamente al régimen público o de reparto. Se amplió la cobertura en el sistema de capitalización para los beneficiarios en caso de invalidez o muerte. Un número considerable de personas

(aproximadamente 850.000), en su mayoría pobres e indigentes con más de 60 o 65 años (según fueran mujeres o varones) que por diversas razones no habían cumplido los años de actividad o no habían hecho los aportes correspondientes, fueron beneficiados con una generosa moratoria, y comenzaron desde 2007 a cobrar modestas jubilaciones o pensiones.

5. En 2000 varios decretos habían abierto la posibilidad de que entraran en competencia *las obras sociales* con las empresas de medicina pre-paga que se hubieran adherido al sistema y que tuvieran por objeto específico la prestación de servicios de salud, pero ese dispositivo no se pudo aplicar. Luego de la caída del régimen de convertibilidad, el decreto 486/2002 de emergencia sanitaria nacional, pone en funcionamiento un plan médico obligatorio de emergencia, así como una serie de medidas en materia de políticas públicas de salud, de amplia cobertura, que mejoraron su atención primaria y contribuyeron a aliviar la situación de las obras sociales. En 2003 se les impuso la constitución de un fondo solidario de redistribución que actúa en forma automática.

6. Mediante la resolución 14/2003 se prorrogaron los tiempos de vencimiento de las prestaciones por desempleo que habían sido otorgadas a los beneficiarios que habitaban en zonas desfavorecidas y que, hasta esa fecha, no se habían reinsertado en el mercado laboral. Por otras normas legales se incrementaron los montos mínimo y máximo de la prestación mensual por desempleo, que quedaron fijados en las sumas de 250 y 400 pesos respectivamente.

7. En cuanto al monto de los *salarios directos*, durante el período de la convertibilidad el salario mínimo había permanecido fijo en 200 pesos. Desde 2002, varios decretos establecieron una asignación no remunerativa (exenta de cargas y contribuciones sociales) de carácter alimentario que a mediados de 2003 fue de 150 pesos, siendo beneficiarios todos los trabajadores privados susceptibles de estar incluidos en convenios colectivos mediante la representación sindical, que luego se hizo extensible a los empleados públicos. El salario mínimo vital y móvil se incrementó de manera escalonada en varias oportunidades desde 2003, primero por decreto, sin seguir el trámite dispuesto por la Ley 24013, y luego convocando al Consejo del Salario, hasta acercarse a fines de 2006 al índice de pobreza medido según ingresos, aunque sin llegar a compensar totalmente los efectos de la devaluación ni de la inflación, provocada por los cambios en los precios relativos y por el destino exportador de muchos de los productos que forman parte de la canasta familiar. Posteriormente se estableció la vigencia de un salario mínimo garantizado que luego adquirió carácter remunerativo y permanente, integrando a todos los efectos la remuneración del trabajador. A partir de que se reanudara el proceso de negociación colectiva, esos salarios mínimos pasaron a constituir el piso para los nuevos convenios colectivos de trabajo (CCT), y fueron ampliamente superados.

Ese impacto de la negociación colectiva sobre los salarios se hizo sentir luego sobre los ingresos de los trabajadores informales. En 2006 se acordó un aumento nominal de aproximadamente 19% por medio de los CCT, cuando el gobierno trató de poner topes, pactando con los sindicatos.

8. En materia de derecho colectivo, durante la vigencia del régimen de convertibilidad aumentó fuertemente la proporción de CCTs firmados en el nivel de las empresas, respecto de los firmados por rama de actividad o sector. El gobierno de la Alianza (1999-2001) adoptó la cuestionada ley 25.250 de reforma laboral, donde se establecía la caída de la ultra actividad para los CCTs, y que un convenio posterior de ámbito menor prevalecía sobre uno de ámbito superior, lo que implicaba la preeminencia del sistema de negociación por empresa. Pero en la post convertibilidad se trató, mediante una ley, de volver al sistema centralizado de negociación: restablecimiento del sistema de ultra-actividad; continuidad entre el convenio que caduca y el nuevo que se negocia; centralización de la facultad de negociación en el sindicato con personería gremial de más alto nivel, y sistema de articulación convencional con preeminencia del convenio de ámbito mayor, excepto, delegación expresa, materias no tratadas, organización empresarial o normas más favorables; los convenios posteriores de diferente ámbito solo modifican al pre-existente cuando resulten condiciones más favorables al trabajador. Fue así como desde 2003 aumentó notoriamente la cantidad de negociaciones colectivas y de trabajadores involucrados, lográndose un récord en 2006. Pero lo hizo tanto el número de los convenios negociados en el nivel de la rama de actividad como en el de la empresa, tendencia iniciada en la década pasada.

El contenido de los CCTs cambió significativamente desde mediados de 2002. La negociación colectiva sobre los salarios fue primero estimulada por la política laboral de aumento por decreto del salario mínimo, vital y móvil, lo cual favoreció a los sindicatos más débiles, porque se tomaba como un “piso”; desde 2003 los salarios fijados por convenio se acercaron cada vez más a los pagados efectivamente por las empresas. Anteriormente las remuneraciones duplicaban prácticamente los salarios de convenio. A fines de 2006, la gran mayoría de estos ya superaba el valor monetario de la línea de pobreza. En los procesos de negociación colectiva, el salario ocupó un lugar predominante, y el Estado adoptó una actitud más activa, tratando de que recuperaran poco a poco el valor real anterior a la devaluación, con lo cual mejoró la participación de los asalariados en la distribución del ingreso. Los sindicatos que actuaban en ramas de actividad más concentradas y con mayor composición orgánica del capital lograron salarios elevados, que se fueron diferenciando respecto del promedio, aumentando la heterogeneidad.

Cambiando la tendencia precedente, en la post-convertibilidad se incrementó bastante el cuerpo de inspectores del trabajo, se llevaron a cabo inspecciones conjuntas del MTEySS, la ANSES y la AFIP, se difundió masivamente la información sobre las ventajas de trabajo en blanco; también hubo cambios en cuanto a los

regímenes de pasantías, al funcionamiento de las agencias de trabajo eventual y los incentivos al registro del personal doméstico dentro de la seguridad social, todo lo cual contribuyó a controlar los empleos precarios. La Corte Suprema de Justicia estableció el principio de solidaridad entre las empresas con respecto a los empleos tercerizados. Y, como novedad, en varios convenios firmados a partir de 2003 se incluyeron aportes obrero patronales para financiar actividades sindicales, especialmente de capacitación, y aparecen cláusulas protectoras del empleo y de encuadramiento para incorporar trabajadores de empresas subcontratistas al convenio colectivo de la rama de actividad.

Las normas sobre *asociaciones sindicales* fueron objeto de redefiniciones, y se dejaron sin efecto aquellas “antisindicales” adoptadas durante el gobierno de la Alianza que no llegaron a aplicarse; en los convenios colectivos la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará las personerías gremiales preexistentes, lo cual implica por primera vez el reconocimiento de la plurirrepresentación en el ámbito público para entidades de niveles diversos.

9. Con relación a los *conflictos laborales*, varias normas modificaron las disposiciones anteriores en materia de mantenimiento de servicios esenciales en caso de huelga, reduciendo la nómina a los mencionados de manera taxativa: solamente los servicios sanitarios y hospitalarios, producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas, y el control del tráfico aéreo. Una actividad diferente podría ser declarada de carácter esencial, pero siguiendo un procedimiento especial y en consulta con las normas de la OIT.

En cuanto a los conflictos laborales y las movilizaciones de los nuevos movimientos sociales de los *trabajadores sin-empleo* (piqueteros, organizaciones de desocupados, trabajadores de empresas recuperadas) relevantes desde fines de la década pasada, se observa recientemente una paulatina disminución de la frecuencia y masividad de las protestas populares consistentes en cortes de rutas, de calles y ocupación prolongada de espacios públicos. Una parte de esos movimientos sociales fueron integrados a la estrategia gubernamental.

A medida que mejoraba el nivel de empleo y de los salarios, emergieron o se intensificaron demandas sectoriales y de carácter corporatista que estaban latentes: conflictos laborales de los asalariados ocupados cuyos múltiples objetivos se orientaron en primer lugar a obtener mejoras salariales para compensar la inflación pasada, pero se fueron diversificando: combatir la precariedad, el trabajo en negro y los ingresos no remunerativos, obtener la estabilidad laboral, cuestionar cada vez más el encuadramiento de trabajadores de nuevas empresas o de servicios tercerizados dentro de sindicatos de otras ramas de actividad donde los salarios y los costos laborales son inferiores; finalmente reivindicar mejoras en las condiciones y el medio ambiente de trabajo. Esos conflictos, adoptaron la forma de movilizaciones, huelgas, piquetes en las cercanías de las empresas, ocupación de locales, y a veces

adoptaron formas violentas dando lugar a la represión; no siempre son declarados, desencadenados y conducidos por los representantes oficiales de los sindicatos de la federación o rama correspondiente, sino que fueron frecuentemente dinamizados por sindicatos locales, cuerpos de delegados o trabajadores de base, y expresaron ideologías diferentes de las tradicionales.

10. Durante la post-convertibilidad, en abril de 2002 se pusieron en vigencia dos grandes programas socio-laborales y una política activa de empleo. *El programa jefas y jefes de hogar desocupados* (PJyJHD), que por sus objetivos podría ser categorizado como un programa de empleo y de sostenimiento de ingresos, está destinado a esa población con hijos de hasta dieciocho años o discapacitados, contempla también al mismo tiempo el estado de gravidez de alguno de los beneficiarios y su residencia permanente en el país, asignándoles la ejecución de una contraprestación bajo la forma de un trabajo a tiempo parcial. La cobertura de este programa (que en un año llegó a casi 2.000.000 de beneficiarios) se amplió luego a los mayores de setenta años sin cobertura previsional, y se extendió su plazo de vigencia mientras dure el Plan de Emergencia Ocupacional Nacional, siendo el MTEySS el órgano de aplicación. Pero la inflación ha erosionado el valor real del subsidio a los beneficiarios del PJyJHD desde su instauración en 2002, y a que su monto nominal (150 pesos) no se actualizó. Los empleadores que daban empleo por tiempo determinado a los beneficiarios debían completar el sueldo hasta llegar al salario mínimo de Convenio estando ese monto neto a cargo del plan. Por otra parte, se adoptó *el Plan Familias*, política social de carácter universal, que beneficiaba sin condicionamientos a quienes tuvieran dos o más hijos a cargo (esencialmente mujeres) y se comprometieran a velar por la atención primaria de su salud y el cumplimiento de las obligaciones escolares, incrementándose automáticamente el beneficio en función del número de hijos. A mediados de 2006 se adoptó la política del *Seguro de Capacitación y Empleo* (SCyE) promoviendo la transferencia de los beneficiarios desde el PJyJHD hacia el Plan Familias y el SCyE. Así, se crearon o fortalecieron los servicios municipales de empleo en la mayoría de las provincias. Como resultado de dichas políticas, el número de los beneficios del PJyJHD disminuyó progresivamente, aumentando sustancialmente en los del Plan Familias y creciendo a un ritmo menor la cantidad de beneficiarios inscriptos en el SCyE, que, contrariamente a lo esperado, fueron en su mayoría mujeres.

11. En materia de *condiciones y medio ambiente de trabajo*, durante el gobierno de la Alianza se reformó parcialmente el sistema de Superintendencias de Riesgos de Trabajo (SRT), en manos de compañías de seguros, pero sin dar intervención a la legislación civil ni cuestionar la finalidad de lucro de las Administradoras de Riesgo de Trabajo (ART), aunque sí identificando a las empresas de riesgo. Se amplió el monto de las prestaciones en dinero así como los aportes de los empresarios a las ART, se posibilitó la inclusión de enfermedades profesionales no enlistadas y se

amplió la nómina de los derecho-habientes cuando hay muertes como resultado del accidente o infortunio laboral. Un cambio más importante se produjo luego cuando la Suprema Corte de Justicia, declaró la inconstitucionalidad de un artículo de la ley 24.557, que excluía la competencia de los tribunales provinciales a los fines del conocimiento y resolución de los conflictos derivados de esta norma, y en consecuencia la determinación del grado de incapacidad del trabajador, aplicando el principio de subsidiariedad. De esa manera se restituyó el papel de los jueces naturales locales, con lo cual las víctimas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales quedan habilitadas para instancias judiciales de la provincia donde viven. Otro cambio relevante fue la disposición de la Suprema Corte de Justicia, que decretó la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley de Riesgos de Trabajo (LRT) que impedía al trabajador accidentado recurrir a la justicia civil para iniciar acciones judiciales contra el empleador. En consecuencia, desde entonces el trabajador tiene expeditas la vía civil y laboral al mismo tiempo, pudiendo demandar a la ART correspondiente por las prestaciones que indica la ley de riesgos del trabajo y luego ir contra el empleador por todo aquello que exceda a la tarificación de la primera. La reforma de la LRT se prepara, existiendo al menos tres proyectos diferentes.

12. La *redistribución funcional del ingreso* cesó de deteriorarse desde mediados de 2002, cuando comenzaron a percibirse mejoras en la participación de la remuneración de los asalariados dentro del ingreso nacional. En consecuencia, comenzó a reducirse el porcentaje de las familias y de las personas situadas por debajo de las líneas monetarias de pobreza y de indigencia con respecto a la situación predominante en mayo del 2002, proceso que fue parcialmente frenado por el incremento de las tasas de inflación; esta variable aún no ha sido controlada totalmente dado su carácter estructural.

1.3. *El contexto actual*

Los responsables de la política económica pueden atribuirse éxitos en cuanto al funcionamiento de los parámetros fundamentales de la macroeconomía, pero están confrontados a numerosos problemas macroeconómicos cuya resolución permanecen pendientes.

- la negociación completa del *default* con los bonistas que no aceptaron la quita;
- una vez reconstituidas las reservas de divisas luego del pago de la deuda con el FMI y ante la elevada afluencia de divisas, prosigue la intervención del Banco Central comprando dólares para sostener un tipo de cambio alto que favorece las exportaciones, el excedente fiscal y el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones;
- el déficit acumulado en materia de infraestructura (servicios de electricidad, gas, transporte colectivo);

- la lenta renegociación de los contratos y tarifas con las empresas privatizadas junto con el otorgamiento de subsidios para frenar el incremento de las tarifas con su secuela de inflación;
- la discusión de una ley de coparticipación federal de los ingresos fiscales en beneficio de las provincias;
- el rediseño del sistema impositivo (revisando el “impuesto al cheque” y las retenciones sobre las exportaciones) –actualmente centrado en el IVA– para hacer frente a su carácter regresivo;
- el resurgimiento de tendencias inflacionarias de carácter estructural debido a las restricciones de la oferta y el crecimiento del consumo;
- las negociaciones económicas internacionales acerca de la integración regional, dadas las asimetrías generadas en el Mercosur;
- las restricciones para aumentar la oferta de hidrocarburos y fuentes de energía eléctrica por escasez de inversiones y rigidez de las tarifas, etc.

La urgencia y magnitud de esos problemas son elementos que explican –al menos parcialmente– que al promediar su mandato el gobierno no haya podido aún abocarse plenamente a la formulación y discusión de un plan nacional de desarrollo ni de una política nacional de empleo e ingresos inserta de pleno derecho en políticas macroeconómicas con un horizonte de mediano y largo plazo.

Teniendo en cuenta esta situación, proponemos para su discusión una serie de políticas que, de manera directa o indirecta, pueden impactar favorablemente sobre el mercado de trabajo.

2. Condicionantes de las políticas públicas de empleo

2.1. *Conceptos y definiciones*

Comencemos con las definiciones. En *sentido amplio*, se denomina política pública de empleo al “conjunto de intervenciones del Estado que actúan de manera cuantitativa y cualitativa sobre el mercado de trabajo”. Pero en *sentido estricto*,

“la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a reducir el desempleo y el subempleo y a generar nuevos empleos netos, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda y a favorecer la formación profesional y la adaptación de los recursos de mano de obra” (Freysinet, 2003).

Simplificando, y sólo para fines pedagógicos, las políticas pueden clasificarse en activas o pasivas según sus objetivos, el horizonte temporal, su enfoque y el carácter de las medidas propuestas. Podrían definirse como *políticas pasivas* a las que ponen preferentemente el acento en la oferta de fuerza de trabajo: operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos de corto plazo; procuran combatir el

desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva, la reducción de la oferta de fuerza de trabajo; adoptan políticas sociales focalizadas en los sectores más pobres e indigentes y proporcionan subsidios a los desempleados. Las *políticas activas* son aquellas que, con una perspectiva u horizonte de largo plazo, actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo-subempleo y demás desequilibrios en el mercado de trabajo, hacen frente de manera durable a las causas estructurales generando además nuevos empleos.

La propuesta que hacemos a continuación se sustenta en las siguientes premisas: para que una política de empleo sea exitosa, debe formar parte de una política macroeconómica dinámica con reformas estructurales que integren diversas dimensiones; estar precedida y acompañada por cambios legales e institucionales y ser el resultado de un proceso de concertación social, donde las organizaciones representativas de los empleadores y de los asalariados participen junto con el gobierno en su concepción, implementación y evaluación; por ejemplo estableciendo un “pacto nacional por el empleo, la productividad y la distribución del ingreso”, que tome en consideración la experiencia positiva de varios países de la Unión Europea y evite sus errores.

Si se reúnen esas condiciones y se dispone de recursos presupuestarios, el secreto del éxito en el diseño de las políticas de empleo depende de la combinación coherente y coordinación de políticas activas y pasivas que se ejecuten y se evalúen.

Para lograr el objetivo de generar nuevos empleos y absorber la desocupación y el subempleo demandante, las políticas macroeconómicas deberían ser viables, sustentables y coherentes entre sí, articulándose con una perspectiva de mediano plazo dentro de planes nacionales de desarrollo económico y social, formulados con una orientación de tipo prospectivo (Gautié y Neffa, 1999). A los fines de esta presentación se pueden distinguir dentro de las políticas, las institucionales, las generales y las específicas.

2.2. Los condicionantes de las políticas de empleo

2.2.1. Políticas macroeconómicas y reformas estructurales

- 1. Asegurar un fuerte y sostenido crecimiento del PBI, gracias a elevadas tasas de inversión, el estímulo a la demanda efectiva y el consumo interno, un excedente o equilibrio del comercio exterior y en políticas monetarias y fiscales para obtener un excedente fiscal genuino y sustentable que no impida el control de la inflación. El impacto sobre el empleo podría verse reducido si se consolida el proceso de concentración económica y se fortalecen las empresas transnacionales y los grandes grupos económicos nacionales porque, siguiendo su propia lógica de producción y de acumulación, utilizan preferentemente tecnologías intensivas*

en capital que generan pocos nuevos empleos, ejercen presiones corporativas sobre las decisiones de política económica y en el largo plazo sus intereses no coinciden con los del país, ni propician políticas de redistribución del ingreso que combatan la pobreza y tiendan a la equidad. Para estimular la demanda se debería recurrir al incremento de los salarios mínimos legales y su periódica indexación según la inflación, compartir las ganancias de productividad de las empresas con los trabajadores que las producen para controlar la inflación y dar una mayor participación a los asalariados en la distribución del ingreso, elevando los montos de las jubilaciones y pensiones, otorgando subsidios a los pobres e indigentes, e implementando políticas fiscales redistributivas directas e indirectas. Sin crecimiento económico no hay generación de nuevos empleos netos. Es una condición necesaria, pero no suficiente.

2. *Promover que las inversiones directamente productivas* se realicen en los sectores, ramas de actividad y regiones que se consideren de carácter estratégico en los planes de desarrollo económico y social para reducir los desequilibrios, dando prioridad a las PyMEs y a las empresas que generen nuevos empleos de carácter estable. Para ello se debe combatir la volatilidad de los mercados financieros mediante el establecimiento de períodos mínimos de permanencia como condición para autorizar el ingreso de capital extranjero. La promoción de las inversiones debería ir precedida y acompañada por la construcción de infraestructura económica y social, la simplificación y facilitación de los trámites administrativos y fiscales para la creación o transformación de las empresas (por ejemplo, sistemas de “ventanilla única”), la provisión de asistencia para la transferencias de innovaciones científicas y tecnológicas accesibles en la región de implantación, el acceso al crédito a mediano plazo con varios años de gracia y bajas tasas de interés; subsidios o reducciones impositivas para estimular la radicación de empresas en regiones poco desarrolladas a condición de que generen nuevos empleos registrados, la implantación de servicios públicos de empleo con agencias en la escala local, que tomen en cuenta la demanda de fuerza de trabajo y estén articulados con el sistema de formación profesional.
3. *Adoptar políticas de generación y distribución del ingreso*, variables estratégicas para el incremento del consumo y la promoción del empleo, vía dinamización de la demanda. En una economía cerrada, tienen un efecto negativo sobre el empleo: la redistribución regresiva del ingreso consistente en el incremento de la parte que va al capital en detrimento del trabajo; la concentración del ingreso en pocas manos; las grandes diferencias internas de ingresos dentro de los sectores capitalistas y asalariados; las inequidades y el deterioro del salario real, por efecto de las diferentes propensiones a consumir, tema ya estudiado por Keynes y Kalecki. Para estimular la generación de empleos se requiere una política de ingresos que, utilizando todas las herramientas de política disponibles, combata las inequitativas desigualdades y la concentración del ingreso.

4. Dentro de las políticas macroeconómicas, *la fijación de la tasa de cambio* cumple un papel determinante. Un tipo de cambio real elevado y flexible, pero que varíe dentro de una banda en función de la coyuntura y con una activa intervención del Banco Central y de los bancos públicos, cumpliría las funciones de proteger la industria nacional, estimular las exportaciones, generar expectativas favorables para los empresarios más dinámicos y que destinan una parte importante de su producción al comercio exterior. Dado que el tipo de cambio alto puede generar presiones inflacionarias y un freno al incremento de los salarios reales más bajos, el impacto sobre el empleo se verificaría de manera más directa dentro del grupo de trabajadores empleados en los sectores y ramas de actividad más beneficiados, y cuyos productos tienen un alto contenido en empleos.
5. *Fortalecer el papel de la Aduana*, rediseñando sus funciones para tomar en consideración los objetivos en materia de empleo, equiparla mejor tecnológicamente y asignarle recursos y más personal calificado para *combatir el “dumping” social* exportador de los países que producen salarios bajos y sin protección social, relaciones de tipo feudal o esclavista, violación de los convenios y recomendaciones de la OIT. La penetración clandestina de productos industriales provenientes de países menos desarrollados pone en peligro la industria nacional, especialmente a las PyMEs, cuya desaparición destruye el tejido productivo.
6. *Adoptar una política crediticia orientada hacia la generación de empleos*, asignando mayores responsabilidades y recursos a la banca pública y a las cooperativas de crédito, para la constitución, desarrollo y reconversión de empresas, dando prioridad y facilidades (años de gracia, bajas tasas de interés, garantías accesibles) a aquellas que se propongan generar nuevos empleos netos y de calidad, es decir, calificados y estables, registrados, cubiertos por el sistema de seguridad social y que protejan la vida y la salud de los trabajadores.
7. *Estimular el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación productiva*, y su difusión y transferencia tanto al sector público como al privado, porque esto hará posible la invención de nuevos procesos y nuevos productos, para satisfacer necesidades de la sociedad, reducir costos, aumentar la productividad y la producción, incrementar las exportaciones en un contexto internacional cada vez más competitivo. También generarán nuevos empleos productivos, se incrementarán los salarios reales y mejorará el nivel de vida de la población.

La creación de un sistema nacional de innovación consistiría en constituir o reforzar las instituciones científicas argentinas y articular entre sí varios centros de investigación del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires (CIC), el Consejo de Investigaciones de la Provincia de Córdoba (CONICOR), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Instituto Nacional de Investigaciones sobre la Pesca (INIDEP), el Instituto Nacional de Tecnología Minera (INTEMIN) y el

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y los centros e institutos universitarios de investigación; también estas unidades ejecutoras con las empresas y las instituciones que financian la innovación, para que sus actividades de investigación y desarrollo se orienten hacia la generación de nuevos procesos y productos que satisfagan las necesidades individuales y sociales y tengan éxito en el mercado.

Pero al mismo tiempo se deberían valorizar las oportunidades que surgen de los cultivos tradicionales, productos artesanales y las tecnologías intensivas en el uso de fuerza de trabajo, que contribuyen a su reproducción en los niveles regional o local, y pueden generar excedentes exportables.

8. *Prever y anticipar los procesos de reestructuración y reconversión económica*, en un contexto internacional caracterizado por la financiarización, la mundialización y la exacerbación de la competencia, identificando los sectores y ramas de actividad económicas que, a término, serán amenazados por la obsolescencia tecnológica y la irrupción de nuevos países industriales que aportarán al mercado productos novedosos y de calidad, con bajos costos. Ese proceso, que requiere fuertes inversiones, la incorporación de nuevas tecnologías, la flexibilización del sistema productivo y la movilidad de la fuerza de trabajo, debe desarrollarse preservando la estabilidad en el empleo (no necesariamente en los mismos puestos de trabajo) y reconvirtiendo la mano de obra, porque los países que no sean competitivos (aunque los precios de sus productos sean bajos) no van a poder desarrollarse con éxito en el nuevo orden internacional.

Esto implica disponer de estudios de previsión y prospectivos sobre la estructura del sistema productivo nacional y acerca de los ciclos de vida de los productos, para promover la creación de nuevas empresas, la formación profesional de los trabajadores y organizar la infraestructura social (vivienda, atención primaria de la salud, educación, transporte, etc.) que facilite la movilidad intersectorial y geográfica de los trabajadores y sus familias.

9. *Incrementar la competitividad genuina de las empresas* cuyos productos se destinan a la exportación, y/o a hacer frente a las importaciones para defender el mercado interno. La tasa de cambio constituye una herramienta estratégica con tal finalidad. Antes que intentar el incremento de la productividad por la reducción de los costos laborales, dicho objetivo se debe buscar preferentemente mediante el control y aseguramiento de la calidad certificada de acuerdo con las normas internacionales, la ampliación de la gama de variedades producidas localmente que satisfaga los cambios de la demanda, una mayor productividad con la consiguiente reducción de los costos unitarios de producción, mejoras en el diseño y perfeccionamiento del *packaging* y el cumplimiento estricto de los plazos de entrega.
10. *Apoyar a las PyMEs*, promoviendo la creación y fortalecimiento en la esfera mercantil de la economía de empresas competitivas de pequeña y mediana dimensión, dada su capacidad para generar rápidamente empleos, pues las grandes

empresas, intensivas en capital y en modernas tecnologías, producen bienes con una elevada productividad, pero bajo contenido en trabajo humano y generan pocos nuevos empleos. Al mismo tiempo procurar que las mismas trabajen en redes de manera cooperativa y también articuladas como proveedoras y subcontratistas mediante contratos estables con empresas de mayor tamaño que producen bienes o servicios con alto valor agregado. La innovación tecnológica incorporada y las nuevas técnicas de gestión utilizadas procuran un incremento de la productividad, pero si paralelamente no aumenta más rápido la producción y la demanda, conduciría a eliminar empleos. Las grandes empresas tienen hoy mayores volúmenes de producción que antes, utilizando nuevas tecnologías automatizadas, pero empleando mucho menos personal dentro de la planta, dados los procesos de tercerización y subcontratación. El único estrato de empresas que puede crear empleos rápidamente y con una baja dotación de capital, dada su rápida capacidad de adaptación y relativamente baja productividad, son las pequeñas y medianas empresas, de allí la importancia de estas políticas de promoción.

11. *Apoyar la creación de un sector de economía social.* Por razones tanto económicas como sociales, corresponde apoyar la creación o desarrollo de empresas asociativas basadas en el reclutamiento y formación de desocupados por procesos de quiebra y recuperación, incorporando los desempleados por despidos injustificados, retiros y jubilaciones anticipadas, con espíritu emprendedor y calificaciones, saber productivo y competencias adecuadas, tal como es la política propugnada en Argentina por los ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la subsecretaría de microempresas de la Provincia de Buenos Aires, entre otras². Para facilitar la creación y desarrollo de pequeñas empresas con esas características, se necesita una reforma de la legislación actual sobre convocatorias de acreedores y quiebras, sobre cooperativas de trabajo y empresas recuperadas, así como en materia de constitución de empresas autogestionadas en base a las cuales consolidar un sector de la “economía social”.
12. *Desarrollar la economía regional y local,* otorgando una atención particular a reducir, tanto la heterogeneidad estructural consolidada desde 1976 como los desequilibrios regionales y sectoriales en materia de infraestructura económica, educación básica y formación profesional. Para revertir el proceso de concentración económica regional instaurado desde entonces, que atenta sensiblemente contra el empleo en las regiones menos desarrolladas, la política podría consistir en la promoción, en los niveles regional o local, de parques industriales, distritos industriales y la construcción de redes de pequeñas empresas que se desarrollen de manera articulada con universidades, centros de investigación científica y

2 En otro documento actualmente en elaboración, se han identificado todas las políticas públicas nacionales de empleo desarrolladas durante la década pasada, que sorprenden por su número y variedad.

tecnológica y de formación profesional (por ejemplo las incubadoras de empresas), suministrándoles ayuda que hagan posible la formación y la movilidad geográfica de la fuerza de trabajo.

En el corto plazo, la generación de empleos en los niveles regional y local para fuerza de trabajo poco calificada, se puede incentivar por medio de grandes obras de infraestructura económica y social (vías de transporte y comunicación, fuentes diversificadas de energía, construcción de edificios públicos y viviendas de interés social, etc.).

13. *Desarrollar la capacidad de emprender.* De manera complementaria, se debe promover y apoyar mediante diversas acciones (culturales de “concientización”, políticas crediticias, actividades de información y asistencia técnica y gerencial), el desarrollo de un empresariado con sentido nacional y de carácter innovador, capaz de asumir los riesgos inherentes a la creación y reestructuración de empresas, que asigne importancia a la inversión para la generación de empleos productivos y a la distribución del ingreso como elementos dinamizadores de la demanda efectiva, y participe activamente en la formulación, implementación y evaluación de estas políticas.

2.2.2. Reformas institucionales y cambios regulatorios necesarios

Tal como lo postula la teoría de la regulación (Boyer y Saillard, 1996, 1997, 1998; Neffa, 1998), en el modo de desarrollo las formas institucionales (el Estado, la formas de competencia en el mercado, la inserción internacional, la moneda y la relación salarial) son las que dan lugar, orientan y fortalecen el régimen de acumulación del capital. Algunas de las condiciones para que las políticas macroeconómicas y de reformas estructurales mencionadas den sus frutos en materia de trabajo y empleo implican la existencia o la implantación de normas e instituciones, cuya enunciación tentativa se menciona a continuación:

Institucionales

1. Dar existencia formal e institucionalizada a la *concertación tripartita*, sin excluir ninguna de las centrales patronales y sindicales representativas, para formular e implementar un “Plan o Pacto Nacional de Empleo, Productividad e Ingresos” que coordine e integre, por una parte, los programas y actividades de todos los ministerios involucrados con las instancias homólogas provinciales, y por otra parte, con todas las centrales de asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores. Sus funciones serían efectuar estudios y diagnósticos, formular políticas viables y realistas, usar de manera más eficiente los escasos recursos disponibles, hacer un seguimiento y evaluar los resultados obtenidos.
2. Crear y poner en funcionamiento *una agencia pública para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo* dentro de las empresas, que brinde información, formación, asistencia técnica y créditos promocionales, involucran-

do a representantes de las diversas asociaciones profesionales de empleadores y de trabajadores, centrar su acción en el contenido y la organización del trabajo para que, “humanizándolo”, el mismo adquiera sentido, sea calificante, se reconozca su utilidad social, sea asumido como fuente de satisfacción, creador de identidad y condición para el desarrollo personal.

3. Perfeccionar *las fuentes y el correcto procesamiento de las estadísticas* en materia de mercado de trabajo, salarios, distribución del ingreso, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de beneficiarios de los planes sociales, para dar lugar a una información de carácter público, gratuita, transparente, transmitida en tiempo útil, y fácilmente accesible por medios electrónicos, que permita el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas de empleo.
4. Avanzar en cuanto a la *democratización económica y la gobernancia de las empresas*, inspirándose en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en los dispositivos sobre los consejos de empresa de la ley de contrato de trabajo, promoviendo la participación institucional de los trabajadores en la información, la adopción de decisiones y la gestión empresarial, y apoyar su formación profesional en teorías, técnicas y métodos de gestión empresarial por medio de los establecimientos de educación tecnológica, las universidades y unidades ejecutoras del sistema de ciencia y tecnología.

Normativas

5. *Reformar la legislación laboral para eliminar las cláusulas flexibilizadoras negativas, desalentar y combatir el trabajo no registrado y precario para regularizar la situación ante los sistemas de previsión social, de riesgos del trabajo y de obras sociales, y permitir la vigencia del principio de libertad sindical.* Al mismo tiempo, promover y estimular con incentivos directos e indirectos la creación de empleos productivos estables, contratados por tiempo indeterminado, registrados y protegidos por el sistema de seguridad social, bien remunerados, donde predominen las buenas condiciones y medio ambiente de trabajo, haciendo más difícil y costoso proceder a despidos colectivos injustificados y, llegado el caso, controlando el cumplimiento de las normas legales en cuanto al preaviso y a la indemnización por despido. La implementación de esta política requiere contar con un servicio eficaz de inspección del trabajo y con responsables de organizaciones sindicales y patronales comprometidos, lúcidos y honestos, sobre todo cuando se busca combatir el trabajo no registrado.
6. Desarrollar y fortalecer *la administración del trabajo*, modernizando la estructura y el funcionamiento de esta dependencia del ministerio, dotándola de medios de transporte y soporte informático, formular programas de formación de sus funcionarios y en especial de los inspectores del trabajo.
7. Promover dentro de las empresas y organizaciones la *instauración de sistemas de flexibilidad interna o externa en cuanto al uso de la fuerza de trabajo* para hacer frente al ritmo vertiginoso de introducción de las innovaciones científicas,

tecnológicas y organizacionales. El contenido de esta propuesta se diferencia de las formuladas con igual denominación por los economistas neoclásicos, porque su objetivo es introducir cambios en la organización de la empresa y del proceso de trabajo (polivalencia, rotación de puestos, ampliación y enriquecimiento de tareas, trabajo en equipos o grupos autónomos) siempre que, al mismo tiempo, se cumplan ciertas condiciones: a) que la flexibilidad se considere necesaria y conveniente mediante la negociación y el acuerdo entre trabajadores y empleadores, b) que aunque implique cambios de puestos de trabajo o de firmas se garantice al personal involucrado la preservación de la seguridad y la estabilidad en el empleo, c) que no implique una disminución de los salarios ni de los beneficios sociales, d) que la instauración de nuevas formas de organización del trabajo no generen una mayor segmentación dentro del colectivo de trabajo.

Junto con la flexibilidad productiva se debería promover la seguridad en el empleo y en las trayectorias profesionales, garantizar la continuidad de los derechos adquiridos así como la cobertura del sistema de seguridad social y organizar el trabajo de manera que sea “calificante”, estimule la autonomía responsable y la participación de los asalariados en la gestión de las empresas. La experiencia dinamarquesa de “flexiguridad” brinda enseñanzas, pues los derechos laborales están relacionados con los trabajadores asalariados y no con el puesto de trabajo que ocupan; esos derechos son transferibles de unas empresas a otras; existe siempre la posibilidad de despedir en caso necesario, pero las indemnizaciones son muy elevadas, se accede fácilmente a las prestaciones del seguro de desempleo y éstas son adecuadas, y hay, a su vez, una política activa de empleo (formación y reconversión profesional, apoyo en la búsqueda de empleo, etc.) tratando de evitar el desempleo de larga duración.

8. Combatir *la precarización del empleo* mediante *reformas del derecho de trabajo*, regulando de manera más eficaz el funcionamiento de las empresas de intermediarios en el mercado de trabajo (consultoras, empresas de trabajo temporario, las ONGs, Servicios Universitarios de Empleo, etc.); coordinar su actividad con el servicio público de empleo, garantizando a los trabajadores temporarios –contratados mediante empresas subcontratistas o que tercerizan una parte de la producción o de la prestación de servicios–, el derecho de libertad sindical para asociarse al sindicato correspondiente a su actividad y negociar colectivamente.
9. Promover y estimular *la inclusión*, dentro de los convenios colectivos de trabajo, de cláusulas relativas a la creación y protección de *empleos estables, registrados y “decentes”*, y a la *formación profesional y educación permanente*.
10. Reformar las normas en materia de protección contra los riesgos del trabajo (actualmente en manos de las ARTs en Argentina) para poner el acento en la prevención; ampliar la cobertura para incorporar a los trabajadores no registrados; establecer premios y castigos a las empresas en función de sus tasas de frecuencia y de gravedad de los riesgos ocupacionales; crear instancias participativas

en el nivel de las empresas de cierta dimensión (comités mixtos de seguridad, salud y condiciones de trabajo, por ejemplo) para informar y formar a las distintas categorías del personal y analizar las causas de los accidentes de trabajo con vistas a su prevención.

11. Hacer efectivas las normas que propician la *igualdad de oportunidades* en cuanto al acceso a los puestos de trabajo sin discriminación de género, raza, color de la piel y origen social, para que a igual trabajo corresponda igual salario y luchar contra la exclusión y la inequidad. Recurrir por parte de las organizaciones del sector público y en empresas privadas al conocimiento ergonómico y a la reconversión profesional, generando cierto porcentaje de empleos para trabajadores con capacidades diferentes, y en especial para las víctimas de los accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.

3. Tipología de políticas de empleo

Si las condiciones antes mencionadas en cuanto a políticas macroeconómicas, cambios institucionales y adopción de normas laborales protectoras del empleo se reúnen, algunas de las políticas pasivas y activas de empleo que se van a enumerar tendrán mayores chances de contribuir a la creación neta de empleos y reducir la desocupación, el subempleo y la precariedad (Neffa, 2005a).

3.1. Políticas de empleo

3.1.1. Políticas pasivas³

Protección social de la fuerza de trabajo desocupada

1. *Generalizar la vigencia del seguro contra el desempleo.* La instauración del seguro de desempleo constituye la medida de política pasiva más importante para mantener el ingreso y el poder adquisitivo de los desocupados durante su paso por el mercado de trabajo. Consiste en el pago por un cierto período de tiempo de una asignación o de un seguro para paliar el desempleo, cuyo monto cubra una considerable proporción del salario anteriormente percibido.

Las elevadas tasas de desocupación, el trabajo no registrado, los retiros voluntarios y las jubilaciones anticipadas promovidos primero durante la década de los años '80 y posteriormente de los años '90 en el marco de la reforma del Estado y de las privatizaciones, no han hecho sino agravar la situación financiera del sistema de seguro contra el desempleo, por la disminución de las contribuciones de empleadores y asalariados; sólo entre el 6 y el 10% de los desocupados (sobre un

3 El enunciado o inventariado de las mismas, utilizando la terminología generalizada, no implica que se consideren adecuadas o sean políticas propuestas por el autor de este capítulo.

total que en momentos de crisis llegó aproximadamente a 2.500.000 y es actualmente de 1.500.000 personas) perciben el seguro de desocupación, cuyo monto se sitúa alrededor de los 250 a 300 pesos mensuales.

Políticas demográficas y por categorías de la PEA

2. La reducción de la oferta de fuerza de trabajo. De manera explícita o implícita, ciertas medidas de política económica, social o sanitaria procuran contribuir, por diversos medios y con una perspectiva de mediano o largo plazo, a reducir la oferta de fuerza de trabajo: a) la planificación de los nacimientos o promover la “paternidad responsable”, para reducir las tasas de natalidad; b) la adopción de una legislación que aumente la edad mínima para contraer matrimonio; c) la disminución del monto de las asignaciones familiares y las primas por familia numerosa para intentar desalentar la procreación, o d) si, por el contrario, basándose en prejuicios culturales y de discriminación sexual, se trata de reducir a corto plazo la oferta de fuerza de trabajo femenina, las políticas pueden orientarse a aumentar las asignaciones familiares y subsidios que estimulan la constitución de familias numerosas, cuya atención requiera que las madres se concentren en las tareas domésticas y permanezcan durante varios años ocupadas en la reproducción de la fuerza de trabajo.

Pero una disminución o un crecimiento lento de la población contribuye a su envejecimiento (generando futuras amenazas sobre el sistema previsional), y a término puede afectar negativamente la demanda efectiva, al achicar las dimensiones del mercado interno y frenar las posibilidades de rendimientos crecientes de escala y ganancias productividad (al disminuir la competitividad precio).

Pero, aun cuando a corto plazo se promueva el retiro de las mujeres hacia la inactividad o su ingreso tardío en la PEA, los efectos sensibles para reducir la oferta de trabajo sólo se producirían dentro de unos quince a veinte años, cuando sus hijos ingresen a la población económicamente activa.

3. Políticas de control inmigratorio. Las políticas para controlar la inmigración —a menudo basadas en una discriminación por la raza o la etnia— se han implementado negando o retaceando la entrega de los documentos de identidad que habilitan a ingresar al país y trabajar legalmente, limitando los permisos de residencia necesarios para formalizar los contratos de trabajo de los extranjeros, otorgando ciertos beneficios a aquellos que renuncian a sus empleos y regresan a sus países de origen con sus familiares, expulsando a los inmigrantes ilegales que trabajan “en negro”, impidiendo que los extranjeros ocupen puestos en el sector público, etcétera.

Son argumentos esgrimidos por los grupos xenófobos y partidos europeos de extrema derecha cuando expresan: “los extranjeros nos sacan los empleos a los trabajadores nacionales, y como el número de los desocupados es similar al de los extranjeros ocupados, si se van, se resuelve el problema”.

Pero esos extranjeros no son fáciles de reemplazar por trabajadores nacionales en el corto plazo, dado el perfil predominantemente operativo y de ejecución de sus puestos de trabajo, de bajo prestigio social, el escaso nivel de calificaciones requeridos y del monto de las remuneraciones percibidas.

4. Prolongar la permanencia de los adolescentes en el sistema escolar. Se puede prolongar por ley la escolaridad obligatoria de los jóvenes: por ejemplo, desde los catorce hasta los dieciséis años, edad en la que en principio recién saldrían del sistema escolar y buscarían un empleo remunerado. Esta medida es aceptada o demandada socialmente, pero al mismo tiempo, desde el punto de vista de la política laboral, tiene un efecto importante, ya que al sacar del mercado de trabajo y de la PEA a grupos de jóvenes, se retrasa la búsqueda de su primer empleo, y esto baja su tasa de desempleo, varias veces superior al promedio. Esta política requiere compatibilizar las disposiciones de las leyes en materia de educación pública con el derecho del trabajo, elevando la edad mínima, evitando así contradicciones y procurando erradicar el trabajo infantil.

5. Restringir el trabajo de las mujeres para reducir la oferta de fuerza de trabajo. Se han formulado e implementado políticas que implícita o explícitamente se proponen reducir la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo, pues erróneamente se la considera una causa o *la causa* del incremento de la desocupación: se demora la mejora de la calidad del sistema educativo para los niños de corta edad, asignando un bajo presupuesto a la creación de guarderías infantiles y jardines de infantes, o para el desarrollo de actividades culturales, recreativas y deportivas juveniles de carácter complementario a las actividades áulicas, etcétera. Por ese medio se incentiva la permanencia de las mujeres en sus hogares, ocupándose en las tareas domésticas y de reproducción de la fuerza de trabajo. Este es un ejemplo claro de la necesidad de coherencia entre las políticas de empleo y las de carácter educativo y social que eviten una discriminación hacia el trabajo de las mujeres.

Por el contrario, el incremento en cantidad y calidad del trabajo de los docentes, construyendo nuevos establecimientos, generalizando la doble escolaridad, reduciendo el promedio de alumnos por clase, asegurando los reemplazos en caso de licencias, así como la mejora de su remuneración y un mayor reconocimiento social, contribuirían a generar nuevos empleos y a mejorar los resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje. Otra medida en la misma dirección sería un perfeccionamiento de las normas jurídicas referidas a la licencia por maternidad/paternidad y al período de “excedencia”, para asegurar el puesto después de beneficiarse durante uno o dos años con ese tipo de licencia, sin frenar por eso su promoción escalafonaria y confeccionando, mediante el sistema de seguridad social, la interrupción o disminución del salario. Si así fuera, probablemente un cierto número de madres y de padres saldrían temporariamente de la PEA, creando las condiciones para que durante ese tiempo otras personas desocupadas fueran reclutadas en su reemplazo. Indirectamente, estas medidas podrían contribuir a la igualdad de oportunidades

para ambos sexos. La experiencia de los países nórdicos en la materia ha sido evaluada positivamente.

6. *Estimular las jubilaciones anticipadas y los retiros voluntarios.* La medida, aplicada en los países europeos, consiste en bajar de manera sistemática la edad máxima y el número mínimo de años de cotizaciones a la seguridad social para acceder a la jubilación, en contrapartida de la creación de empleos en número equivalente de jóvenes trabajadores; en ese caso, el sector público toma a su cargo, total o parcialmente, los meses de sueldo y las cotizaciones de los años que restan entre el retiro anticipado y la edad jubilatoria. Se puede justificar esa medida al constatar el desgaste acelerado de la fuerza de trabajo en tareas pesadas, insalubres, repetitivas, lo que permitiría varios años de reposo antes de la muerte que, por lo general, llega más temprano a esos trabajadores. También puede constituir una opción personal por parte de quienes asignan mayor valor a la calidad de la vida, a la atención de la familia, a la vida de relación con familiares y vecinos y a la solidaridad social (el lema sería: “trabajar menos para que todos trabajen”).

Pero las políticas de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas crearían empleo sólo en el caso de que el reemplazo se haga por jóvenes, y no tecnologías ahorradoras de mano de obra. Se trataría de incorporar fuerza de trabajo compuesta por trabajadores más jóvenes, con poca experiencia laboral, pero con más años de escolaridad formal, conocimientos de idiomas, una formación profesional más actualizada, estudios superiores y destreza en el manejo de las nuevas tecnologías informatizadas. Estos trabajadores son más dóciles y disciplinados por el temor a la desocupación, y adhieren a otros valores culturales sin mayor propensión a participar en la vida sindical. Pero cuando esa desvinculación forzada afecta a trabajadores en buenas condiciones de salud, que han acumulado una valiosa experiencia reconocida socialmente y tienen la expectativa de seguir trabajando, los estudios de psicopatología y psicodinámica del trabajo muestran cómo el cese involuntario y anticipado de la actividad laboral provoca la desestructuración de la personalidad, generan grandes sufrimientos psíquicos y mentales y pérdidas de identidad que pueden desembocar en depresión (Dessors y Guiho-Bailly, 1998).

Pero la obvia condición previa para que esa política no genere resistencias ni conflictos mayores entre los supuestos beneficiarios y que efectivamente logre reducir la PEA es que el monto de los haberes jubilatorios y el grado de protección social, cubran de manera honorable las necesidades de los retirados o jubilados desde el momento en que abandonan su empleo y no los obliguen a buscar otro empleo suplementario para completar sus ingresos.

La desinformación

7. *La manipulación y maquillaje de las estadísticas laborales.* La “huida hacia delante”, la mentira encubridora y el maquillaje estadístico se han implementado en varios países (capitalistas desarrollados y en vías de desarrollo) para paliar los

cuestionamientos que significan a los gobiernos las elevadas tasas de desempleo y de subempleo suministradas por las encuestas de los institutos nacionales de estadísticas. Esto provoca naturalmente desconfianza acerca de la veracidad de las cifras, o de la competencia profesional de su personal, y a veces se recurre a la subcontratación con consultoras privadas o simplemente a la privatización de los servicios estadísticos, para lograr otro tratamiento de los datos, cuyas cifras se consideran “infladas”.

Con frecuencia se ha registrado en distintos países la propuesta de un “tratamiento cosmético” y de manipulación de las estadísticas de la PEA para esconder la magnitud dramática del desempleo, recurriendo a varios ardides:

- no contabilizar entre los desempleados a aquellos trabajadores despedidos en pasantías para reconvertirse, o a los jóvenes que buscan su primer empleo, contrariando las instrucciones de los estadígrafos del trabajo y falseando las comparaciones internacionales,
- no considerar como verdaderos desempleados a los trabajadores desalentados, que a causa de su fracaso ya no buscan activamente un empleo, ni a quienes son desocupados y beneficiarios de los planes sociales⁴,
- contabilizar entre los ocupados a todos o a un alto porcentaje de los desocupados beneficiarios de los planes sociales que llevan a cabo una contraprestación,
- incluir como ocupados y dentro de la PEA a un número elevado de trabajadores que se estiman “no registrados”, o con trabajo “en negro”, sacándolos de la inactividad, lo cual haría disminuir la tasa de desempleo.

Todo este maquillaje –que finalmente queda al descubierto– suele buscar un consuelo, acompañándolo de comparaciones internacionales con los países más desfavorecidos, aduciendo que “el problema del desempleo es mundial y que el país no estaría en una mala posición”.

3.3.2. Políticas activas

Las principales políticas activas que se han identificado en la experiencia internacional pueden agruparse de la manera siguiente:

Institucionales y normativas

1. Crear o perfeccionar el funcionamiento del servicio público de empleo (SPE). El mercado del empleo no es por sí mismo transparente, sino más bien opaco; en el instante de hacer las transacciones los oferentes y demandantes de fuerza de trabajo no conocen todas las posibilidades como para elegir la más provechosa objetiva-

4 Como es en nuestro medio el caso de un gran porcentaje de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (JyJHD).

mente; estos no se presentan individualmente en el mercado sino por intermedio de instituciones (sindicatos, cámaras, agencias de empleo), y tienen en cuenta ciertas reglas (la legislación sobre contrato de trabajo y sobre empleo); los trabajadores que buscan empleo no pueden moverse a lo largo de todo el territorio del país o de la región en cuestión, pues además de los costos que implican los desplazamientos tienen lazos que los vinculan a la región donde viven, a sus colegas de la empresa en la cual han pasado buena parte de sus vidas, y a sus familias; la racionalidad económica no siempre juega como en el caso de los bienes materiales, pues a veces se renuncia o no se acepta un empleo más remunerado como resultado de que otros valores se consideran superiores (la solidaridad creada en el colectivo de trabajo, las adecuadas condiciones y medio ambiente de trabajo, el temor al cambio, el deseo de no perder la autonomía en su ejercicio, etc.), y finalmente porque la fuerza de trabajo no es “un factor de producción” homogéneo e intercambiable, sino que hay diferencias en términos de nivel de educación formal, de calificaciones profesionales, de experiencia acumulada y de actitudes o comportamientos, todo lo cual se incluye en el concepto de competencias.

El mercado de empleo no es de la misma naturaleza que los demás mercados. Por eso son tan frecuentes las “fallas de mercado”, y se requiere la intervención del sector público para brindar información a los agentes y evitar errores o comportamientos monopólicos.

Cuando el servicio público de empleo (SPE) funciona de manera adecuada, y dispone de equipamiento informático, puede contribuir a brindar en tiempo real información actualizada y a señalar las oportunidades ofrecidas y demandadas por rama de actividad y nivel de formación; incluso puede facilitarlas a los usuarios que desde sus domicilios tengan un acceso directo a dicha información, vía teléfono, fax, correo electrónico o internet.

Por otra parte, el SPE debería actuar no sólo para transmitir información útil, sino más operativamente para acercar y poner en contacto oferta y demanda, informar acerca de los requisitos que se deben reunir, orientar a los desocupados hacia acciones de perfeccionamiento y de reconversión profesional y ofrecer recursos (costos de viaje y de mudanza) para desplazarse geográficamente hacia la localidad donde está instalada la empresa u organización que se lo ofrece, y facilitar la mudanza del cónyuge para reagrupar a la familia, etc.

2. Dictar normas para la protección legal contra los despidos arbitrarios. A riesgo de ser catalogada como arcaica, una segunda medida de política activa consistiría en el dictado de normas y reglamentos que, de manera general, hagan más costosos (vía incremento del monto de las indemnizaciones), más lentos y más difíciles los despidos colectivos sin preaviso y sin justa causa. Estos deberían reunir ciertos requisitos y requerir la previa intervención de la inspección del trabajo. De allí la necesidad de revisar el contenido de las actuales leyes de convocatoria de acreedores y quiebra y sobre cooperativas de trabajo, ya que esta última modalidad

permite no considerar a los trabajadores como asalariados sino como asociados, y por lo tanto sin derechos laborales. Esta política puede considerarse “activa” en el sentido de que, si bien no genera nuevos empleos, establece restricciones a los despidos arbitrarios e injustificados, y establece normas para promover la reconversión profesional y el mantenimiento de la protección social mientras dure este proceso.

3. Reducir la duración máxima legal de la jornada de trabajo. Reducir la duración de la jornada máxima legal de trabajo, con o sin disminución de salarios, y al mismo tiempo disminuir las horas extraordinarias al mínimo indispensable, son medidas que pueden dar resultados sensibles en el corto plazo, pero que cuando implican una rebaja en las remuneraciones, no todos los trabajadores están de acuerdo. Se trata de que todos trabajen normalmente menos horas, a fin de que haya trabajo para mayor cantidad de personas y de compartir el trabajo asalariado como una forma concreta de solidaridad, además de liberar tiempo para la vida familiar, actividades de utilidad social, cultural, artística y deportiva, participando así en la construcción del bien común. Esta política requiere de una práctica dentro de las empresas para alcanzar una flexibilidad laboral positiva en cuanto a la configuración del tiempo de trabajo. Durante la década pasada, varios países europeos lograron establecer semanas laborales de 35 horas y la reducción de las horas extraordinarias, así como el incremento de su costo. Pero, de hecho, el número de nuevos empleos generados a partir de su aplicación no fue todo lo elevado que se esperaba, debido a que los empleadores hicieron ajustes en la organización de la producción y adoptaron políticas para intensificar el trabajo y aumentar la productividad.

Otra de las medidas que permitiría el incremento del empleo sin que se requiera mayor dotación de capital, consiste en la promoción del trabajo a tiempo parcial en el sector público y en las actividades de servicio, compartiendo entre dos personas un mismo puesto de trabajo, siempre que se procure no destinarlos exclusivamente a mujeres, porque a término sería discriminatorio, dado que la mayoría de los puestos jerárquicos y de responsabilidad quedarían en manos de quienes pudieran cubrir jornadas completas en sus lugares de trabajo, es decir, sobre todo varones.

Gestión de la fuerza de trabajo y reducción de costos laborales

4. Contrarrestar las políticas negativas de flexibilidad laboral y de reducción de los salarios, que no han tenido en todos los casos un resultado positivo. La flexibilidad laboral, como política para evitar reglas rígidas que reducen el margen de libertad de los empleadores e implican elevados costos, ha dado resultados negativos en materia de empleo. Estas medidas incluyeron:

- disminuir el piso de los salarios mínimos, para poder pagar salarios más bajos de acuerdo con la productividad marginal;

- eliminar la indexación automática y periódica de los salarios respecto de la inflación;
- reducir los contratos de trabajo estables, de duración indeterminada y de tiempo completo y en su reemplazo se permitió el trabajo a tiempo parcial, de tipo temporario, con duración de tiempo determinado y sin garantía de estabilidad;
- Celebrar los convenios colectivos de trabajo en el nivel de las empresas y no de la rama de actividad, permitiendo que por mutuo acuerdo se pudieran modificar (“hacia abajo”) las disposiciones establecidas en el nivel de la rama y derogar ciertos derechos establecidos por la legislación del trabajo, así como las ventajas y derechos adquiridos por el anterior convenio colectivo de trabajo;
- flexibilizar la duración y configuración de las jornadas de trabajo: pasar de la duración semanal a la anual, con lo cual se intensifica el trabajo en ciertos períodos y se eliminaba al menos parcialmente el pago de las horas extraordinarias en caso de incrementos estacionales de la demanda y de la producción,
- eliminar o reducir el pago de los preavisos (o la autorización para ausentarse de la empresa durante el tiempo de trabajo para buscar otro empleo) y de las indemnizaciones por despido. En su reemplazo se proponía la cotización del trabajador o en forma conjunta con el empleador, a un fondo de garantía por tiempo de servicio, que sería una suerte de seguro contra la desocupación, administrado por empresas privadas de seguros, algo así como una cuenta en una caja de ahorro que el trabajador podía utilizar libremente cuando fuera despedido;
- reglamentar el derecho de huelga, estableciendo límites para su ejercicio en los servicios esenciales, ampliando su nómina, e imponiendo guardias mínimas;
- autorizar el pago del aguinaldo (sueldo anual complementario) en varias cuotas;
- asignar la autoridad al empresario para disponer que el personal tome las vacaciones fraccionadas en cualquier período del año, según las necesidades de la empresa;
- la aplicación de estas políticas durante las décadas pasadas no impidieron que al mismo tiempo se registraran récords históricos en cuanto a desempleo, subempleo, pobreza e indigencia;
- la reducción de los costos salariales directos e indirectos.

Esta es la política, con varias modalidades, más preconizada actualmente por ciertos organismos internacionales, por ejemplo el FMI y el Banco Mundial, como un medio para crear empleos y en primera instancia permitir la reconstitución de las tasas de ganancia deterioradas en el último cuarto de siglo.

Desde una perspectiva teórica neoclásica, por ese medio se busca reducir el salario directo, a cargo de los empleadores, cambiando la legislación sobre el salario mínimo, y también el salario indirecto, disminuyendo las contribuciones al sistema de seguridad social o eliminando beneficios sociales. La experiencia internacional ha demostrado fehacientemente que esto no ha logrado mucho éxito para crear más empleos y que, por el contrario, ha deteriorado el clima social.

Además, cuando se autoriza esa disminución salarial a las empresas con el propósito de emplear a jóvenes trabajadores, en lugar de crearse nuevos empleos puede haber un *efecto de sustitución*: las empresas reemplazan a los trabajadores de mayor edad, sindicalizados, con salarios elevados por el peso del complemento por antigüedad, por otros más jóvenes, con más años de escolaridad formal, más baratos, con otros valores culturales, más dóciles, por temor al desempleo, y de ese modo no se crean empleos netos. En otros casos, las empresas utilizan esas facilidades para contratar personal que hubieran tomado de cualquier manera, incluso en ausencia de dichos subsidios. Los resultados de esta política han sido negativos en términos de empleo, y han dado lugar a conflictos.

Las teorías económicas neoclásicas ortodoxas han insistido en que la competitividad de las economías nacionales depende fundamentalmente de los costos de los bienes exportables. Pero intentar competir en el comercio internacional alineando los salarios al nivel de los países del sudeste asiático, no parece posible o, en todo caso, es una “carrera hacia el abismo”. En primer lugar porque los nuevos países emergentes utilizan nuevas tecnologías, y producen bienes de calidad con muy bajos salarios, por lo que siempre habrá desventajas en cuanto a salarios directos e indirectos más bajos. En segundo lugar, porque aquellos pueden obtener reducciones de costos unitarios de producción gracias al aumento de la productividad, resultante del proceso innovativo y de nuevas formas de gestión empresarial, así como por las economías de escala creadas en base a una mayor demanda, es decir para satisfacer un mayor consumo e inversión.

Sin dejar de lado el incremento de la productividad y la reducción de los costos unitarios de producción, la nueva dimensión de la competitividad hacia la cual parecen orientarse los países más avanzados se basa, como ya se mencionó, en el mejoramiento de la calidad, la ampliación de la gama de variedades, la fabricación de nuevos productos, el cumplimiento estricto de los plazos de entrega comprometidos, la eficacia y rapidez del *service* en caso de defectos de producción o anomalías, y sobre todo la flexibilidad productiva para adaptarse de manera rápida y eficaz a los cambios en el volumen y exigencias de la demanda.

Ahora bien, esto requiere que todos los trabajadores y el personal de dirección tengan la formación y las competencias necesarias y se involucren con los resultados obtenidos. Desde esta perspectiva, la precarización del empleo, la alta rotación de la mano de obra y los bajos salarios o su disminución son contraproducentes para una mayor competitividad y, a término, para un incremento del empleo.

Específicas

5. Formar y reconvertir profesionalmente a ocupados y desocupados. Cuando se ponen en movimiento procesos de reconversión económica y de reestructuración industrial, los despidos corresponden al personal de las empresas considerado excedente para hacer frente a una menor demanda del mercado, o cuando los trabajadores no reúnen las calificaciones o las competencias requeridas por las innova-

ciones tecnológicas y organizacionales introducidas que cambian profundamente el anterior proceso de trabajo, o porque los nuevos productos o servicios requieren otras calificaciones profesionales.

La política más eficaz y menos conflictiva consistiría, en esos casos, en programar con tiempo suficiente la reconversión de la fuerza de trabajo existente y formar profesionalmente a los nuevos trabajadores mediante la adopción de las siguientes medidas de política pública:

- invertir en la formación de recursos humanos (terminalidad educativa y formación profesional) que requieren las empresas, y las PyMEs en particular;
- promover el espíritu emprendedor, para innovar y asumir riesgos;
- incrementar la empleabilidad de los trabajadores desocupados y de los que corren el riesgo de estarlo (con la elevación del nivel de escolaridad, cursos de formación profesional y de reconversión de la fuerza de trabajo, desarrollo de la capacidad de adaptación al uso de las NTIC y a los cambios en la organización de la producción y del trabajo, etc.);
- formular propuestas sobre normas en materia de educación técnica y formación profesional, estableciendo prioridades según las regiones económicas que se desea desarrollar y las ramas y sectores de actividad por desarrollarse según estudios de previsión y prospectivos;
- implementar la educación tecnológica y la formación profesional en los lugares de trabajo, fomentando mediante un sistema de tipo “dual” las pasantías de jóvenes en empresas bajo la supervisión de trabajadores calificados que actuarían en calidad de tutores y otorgando subsidios para las tareas educativas.

Se trataría entonces de actualizar, completar e innovar en cuanto a los conocimientos, anticipándose a los hechos previsibles, para que la formación anteceda o acompañe los procesos de modernización y racionalización.

La experiencia internacional ha puesto de manifiesto que cuando los trabajadores están motivados, se usan pedagogías activas y métodos participativos apropiados a los adultos y se destina todo el tiempo necesario, los “viejos trabajadores” logran *performances* similares que los más jóvenes en cuanto a productividad y calidad, pues parten de un saber tácito acumulado. La OIT, la OCDE y la UNESCO han editado manuales que presentan y evalúan experiencias valiosas.

6. Generar empleos promovidos en el sector público. Esta medida de política consiste en otorgar subsidios directos a los empresarios, reducciones fiscales, permitir menores cotizaciones empresariales al sistema de seguridad social, facilitar el acceso a préstamos promocionales u otros beneficios para poner en práctica políticas orientadas a la generación del empleo.

Son políticas específicas de información y formación para trabajadores en dificultad, que destinan recursos con carácter prioritario para la orientación y formación profesional coherentes con las demandas de fuerza de trabajo, estimulando

y acompañando a ciertas personas para que ingresen o vuelvan a la población económicamente activa, como sería el caso de:

- mujeres jefes de familia, con hijos a cargo y con pocas calificaciones profesionales;
- trabajadores desocupados de edad madura y víctimas de los procesos de privatización, retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y por la reestructuración económica;
- desocupados de larga duración (al borde de la exclusión social), que han perdido sus calificaciones y el hábito de trabajar de manera regular.

El problema es no siempre se trata de empleos de carácter permanente y con acceso a la protección social. En ciertos casos, esas políticas permiten una sustitución de trabajadores más antiguos, que no han adquirido las calificaciones para trabajar con las nuevas tecnologías, por trabajadores más jóvenes (y por lo tanto más baratos) que tienen una escolaridad y formación profesional más prolongada y dominan idiomas y/o informática.

Pueden incluirse, dentro de este objetivo, las políticas públicas de apoyo a la continuidad, recuperación y desarrollo de empresas abandonadas por sus dueños, ocupadas por sus trabajadores para mantener la fuente de trabajo y cobrar los salarios adeudados. Estas firmas con el tiempo han devenido en cooperativas de trabajo, empresas públicas o empresas autogestionarias, que pueden contribuir a la creación de un “sector social de la economía”.

7. Apoyar a los jóvenes que buscan su primer empleo. En varios países europeos está condicionado el apoyo y otorgamiento de subsidios del sector público o la reducción de las contribuciones al sistema de seguridad social a cargo de las empresas para posibilitar los retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas y el reclutamiento de nuevo personal, al reemplazo de esos trabajadores por otros más jóvenes. De esa manera, se hace frente al excedente de jóvenes desocupados, con bajas o ninguna calificación, algunos de los cuales nunca tuvieron un empleo, a pesar sus ventajas con respecto a la generación anterior.

8. Promover el empleo de personas con capacidades diferentes y de las víctimas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales. Esta política consiste en reservas de cierto porcentaje de empleos para los minusválidos y para víctimas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo cual requiere primero un esfuerzo sistemático de readaptación física y psicológica; se deben programar actividades especiales de formación y reconversión profesionales, para aquellos que, habiendo quedado cierto tiempo fuera del aparato productivo, han perdido el hábito de trabajar, y sufrido el debilitamiento de sus anteriores calificaciones y experiencia.

La aplicación de la ergonomía puede constituir una herramienta valiosa para adaptar el contenido y los puestos de trabajo a los trabajadores minusválidos, y reducir el esfuerzo, aumentar el confort, la eficacia y hacer más llevadero el trabajo para que esos trabajadores desarrollen una tarea productiva y se sientan socialmente útiles.

9. Apoyar a los desempleados para que constituyan pequeñas y micro empresas.

La adopción de esta política requiere de muchas condiciones: no es fácil convertir rápidamente a un grupo grande de desocupados en empresarios; un pequeño empresario, aunque no tenga personal asalariado, no se improvisa; además de organizar el proceso productivo, debe tener nociones de comercialización para comprar sus insumos y vender los productos, contraer créditos, estar en condiciones de llevar al día los registros contables, hacer los trámites bancarios, liquidar y pagar salarios e impuestos, etcétera. Sin duda, lo más importante sería que una agencia pública cooperase estrechamente con ellos con asistencia técnica para organizar exposiciones y rondas de negocios, establecer un sistema preferencial de compras y de presentación en licitaciones, a fin de poder construir su propio mercado.

Una condición decisiva de las PyMEs dentro de las políticas de empleo es el acceso al crédito barato, con varios años de gracia, en buenas condiciones y sin exigencias de garantías excesivas. La política industrial podría fortalecer a las PyMEs, si estimulara sus intercambios mutuos de productos y de servicios y su trabajo en redes, no solamente como proveedoras y subcontratistas de las empresas más grandes, sino también entre ellas, creando un verdadero tejido industrial donde se difundan, adapten y absorban rápidamente las innovaciones.

La creación de micro-emprendimientos productivos ha obedecido con frecuencia a la necesidad de generar en lo inmediato empleos e ingresos, sin asegurarse el éxito de los mismos a mediano plazo: faltan estudios de mercado y de tipo prospectivo sobre las reales posibilidades de constituir un negocio sustentable. No todos los desocupados tienen desde el inicio la capacidad de emprender, ni los conocimientos necesarios como para gestionar una empresa de manera eficiente.

10. Generar “empleos de proximidad” en el sector no mercantil. Esta idea no es nueva, fue popularizada por Jacques Delors cuando escribió, a comienzos de la década pasada, el llamado *Libro Blanco sobre el Empleo* como un medio para explicar el crecimiento de la demanda de servicios personales generada por vastos sectores de la sociedad y combatir, por esa vía, el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Creía estar en presencia de un verdadero “yacimiento de empleos”.

Esta política consiste en crear, a partir de la economía no mercantil, empleos de utilidad colectiva mediante contratos de trabajo de duración determinada, susceptibles de renovación, con salarios cercanos al mínimo, y que brinden el acceso al sistema de seguridad social, permitiendo el ingreso al mercado de trabajo de personas con bajo nivel de calificación y débil productividad –como en el caso de

jóvenes desertores del sistema escolar sin experiencia de trabajo, desempleados de larga duración, mujeres jefes de familia con hijos a cargo y escasa formación profesional, víctimas de accidentes de trabajo y trabajadores despedidos por su envejecimiento precoz—. Las tareas no requerían una elevada calificación y podían consistir, por ejemplo, en reparar y mantener la higiene de los edificios públicos y vías de comunicación, cuidar enfermos, atender ancianos, minusválidos y niños en sus domicilios, realizar tareas de apoyo escolar a niños y jóvenes de familias en dificultad, el cuidado y preservación del medio ambiente. Se preveían también eventualmente liberar una parte de la jornada para que siguieran cursos de formación o de reconversión profesional. La condición para el éxito de esa política es la existencia de un sector público eficiente en el nivel municipal, con capacidad para organizar y supervisar estas actividades y para asignar tareas que permitan aprender y adquirir experiencias para asegurar posteriormente la plena inserción en el mercado de trabajo.

11. *Invertir recursos del seguro contra el desempleo para generar empleos.* Quienes de manera involuntaria y a pesar de reunir las condiciones se ven privados de trabajo durante un tiempo prolongado, dejan de percibir ingresos, y además experimentan graves sufrimientos que pueden dar lugar a problemas de salud psíquica y mental, hasta ahora poco explorados. Algunos especialistas han hecho los cálculos de los costos y beneficios generados por el pago de subsidios a desocupados involuntarios, y demostraron la utilidad de destinar fondos de la seguridad social que financien políticas activas orientadas hacia la creación de empresas generadoras de empleos en el sector privado, a ocupar por esos trabajadores.

Cuando no es posible proveer un empleo remunerado a los desocupados, y por diversas razones estos se han desalentado o han perdido su empleabilidad, la medida adoptada progresivamente en los países europeos es la institución de un “ingreso mínimo de inserción” (RMI), un “ingreso ciudadano”, o un “salario social”, sin la obligación de trabajo en contrapartida, al cual tienen derecho todas las personas que no vivan en el seno de sus familias, a partir de la mayoría de edad, por el sólo hecho de ser ciudadanos en un país sin posibilidades de trabajar para percibir ingresos.

12. *Formular programas de empleo en situaciones emergencia.* Ante catástrofes naturales y desequilibrios ecológicos, además de la ayuda humanitaria, con frecuencia se otorgan recursos (de fuentes nacionales y de la ayuda solidaria internacional) consistentes en alimentos, medicamentos, vestimenta, asistencia técnica, materiales e insumos para la reconstrucción de viviendas y edificios, herramientas y combustibles, lo cual requiere una estrecha coordinación entre los organismos de la administración pública nacional, provincial y local. La formación profesional y la reconversión de la mano de obra puede constituir un factor importante y una oportunidad para la reconversión en el anterior sistema productivo.

La activación de las políticas pasivas de empleo

13. *La transición desde las políticas de bienestar y beneficios para los desocupados hacia el work-fare y la penalización.* En los países industrializados de occidente, la crisis de los años '70 y la emergencia de un nuevo paradigma productivo, provocó progresivamente un cambio sustancial en las políticas sociales y de empleo, antes a cargo del Estado benefactor o Estado providencia. El desempleo con su secuela de reducción de las contribuciones al sistema de seguridad social, y en particular a las cajas del seguro de desempleo, redujeron el excedente fiscal y alimentaron el déficit, generando políticas alternativas al incremento de los impuestos y de las contribuciones sociales, por su alto costo político. Se pusieron restricciones a la percepción del subsidio o seguro de desempleo, suponiendo que el mantenimiento de una protección social generosa sin los debidos controles estimulaba el ocio, desalentaba la búsqueda activa de empleo o posibilitaba el fraude por la vía del “trabajo en negro” o no registrado.

Se aplicaron penalidades financieras a los desocupados que no buscaban activamente empleo, o sospechados de actuar en una situación irregular, quienes sufrieron así severas restricciones en sus beneficios sociales; se requería como condición una presentación periódica ante el organismo pagador del subsidio, para dar cuenta de la actividad de búsqueda; se debían aceptar las propuestas de formación profesional o de reconversión para adaptarse a las condiciones actuales o futuras del mercado de trabajo, y a partir de un cierto número de ofertas de empleo rechazadas, disminuían los meses cubiertos por el seguro y sus montos hasta llegar a desaparecer totalmente.

De manera progresiva, estas políticas del *work-fare* se fueron aplicando con éxito dispar en la mayoría de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de la Unión Europea (UE); despertando sospechas y estigmatizando a los desempleados, generaron fuertes reacciones por parte de las organizaciones sindicales. La salida forzada de la condición de desempleados hacia el empleo provocó la aceptación de trabajos poco remunerados, precarios y de baja calidad, so pena de perder el beneficio.

14. *La estimulación para atraer a los inactivos a la PEA, a los beneficiarios de las políticas sociales al mercado de trabajo y a los desocupados a la búsqueda de empleo.* Por regla general son escasos los recursos que destina el Estado a las políticas de empleo. Al mismo tiempo, al tomar consciencia de que las políticas pasivas no son suficientes para ofrecer posibilidades de empleo a todos los desocupados y que muchos de ellos caen en el desempleo de larga duración, se desaniman y dejan de buscar activamente, generando problemas financieros al seguro contra el desempleo, se busca evitar *riesgos como el desaliento, el incremento de la duración del desempleo y la recurrencia*. La difusión de las teorías neoclásicas sobre el mercado de trabajo han contribuido a crear una opinión errónea acerca

del desempleo, al considerarlo algo natural y coyuntural, y a ver la actitud de los desocupados como voluntaria porque preferirían el ocio al trabajo, dado que su “salario de reserva” sería superior al que los empleadores estarían dispuestos a pagar, por la productividad marginal de su trabajo. Esa visión del problema tendría inmediatas repercusiones en cuanto a las políticas de empleo, dando lugar a una serie de medidas que de manera generalizada hemos denominado “activación de las políticas pasivas de empleo”, con el objetivo explícito de penalizar el desaliento y la inactividad mediante la amenaza de desafiliación y el premio a quienes buscan empleo.

Para estimular el regreso de los desocupados al empleo se han diseñado programas de acción personalizada (PEP) para las categorías de la PEA que enfrentan mayores dificultades (jóvenes con pocas calificaciones que buscan su primer empleo, mujeres jefes de hogar con hijos a cargo, trabajadores de edad avanzada y con bajo nivel de calificación) en virtud de los cuales los desocupados son convocados de manera frecuente al servicio público de empleo para seguir sus actividades. Allí se practica un “balance de competencias” a quienes se considera en severas dificultades; se los ayuda a buscar empleo cuando tienen un proyecto bien definido y se los pone en contacto con eventuales empleadores.

Una de las nuevas consignas transmitida por la OCDE a los gobiernos de los países miembros consiste en “*making work pay*”, es decir “hacer que el trabajo pague” y que el nivel de las remuneraciones por el trabajo asalariado estimule la salida de la inactividad, o de la situación de beneficiario del seguro contra el desempleo o de receptor de subsidios de subsistencia. Se incrementa así la brecha entre el monto de los subsidios de la política social y el de los salarios mínimos de quienes están en actividad; se permite durante cierto tiempo compatibilizar el cobro del subsidio con el ingreso proveniente de un empleo hasta que la situación se estabiliza, se otorga una prima monetaria compensatoria a quienes aceptan un empleo poco remunerado debido a su escasa formación profesional; se libera de impuestos a los desocupados que vuelven al empleo y perciben bajos salarios, o se instaure como en EE.UU. un “impuesto negativo” (*Earned Income Tax Credit*) y en Gran Bretaña (*Working Tax Credit*).

15. El “*profiling*”, nueva modalidad integrada de “activación de las políticas pasivas”. Para reducir el déficit del sistema de seguridad social destinado al pago del subsidio a los desempleados, y para evitar que se desanimen y caigan en la situación de desocupados de larga duración (DLD) dejando de buscar activamente un empleo, se han formulado políticas orientadas a segmentar el conjunto en varios subgrupos, establecer perfiles –según la distancia en que se encuentran respecto del acceso a un empleo– y fijar prioridades.

Lo más frecuente en el pasado era asignar prioridad a los desempleados más fáciles de colocar, quienes sin embargo se podrían arreglar solos, incluso les iría mejor sin la intervención de los programas de empleo. Así, los que evalúan las

políticas de empleo y buscan rentabilizar el gasto efectuado podían mostrar rápidamente resultados. Otra posibilidad que comienza a experimentarse consiste en evitar el “descremado”, y en su lugar poner el acento y asignar prioridad a aquellos que tienen más dificultades para salir de su situación por sus propios medios. Se trata de ayudar a quienes que más lo necesitan a encontrar rápidamente un empleo y no caer en la situación de desaliento o de “desempleo de larga duración”.

Por estas razones, en varios países se han llevado a cabo experiencias denominadas *profiling* (cuya traducción sería: “construcción de perfiles de desempleados”), basadas en el uso de las estadísticas y de programas informatizados, para analizar un conjunto de variables observables y establecer correlaciones o asociaciones entre lo sucedido en el pasado con los demandantes de empleo (cobren o no cobren el seguro) y los empleos disponibles, e identificar sus probabilidades de ocuparlos, proponiendo un itinerario de búsquedas, haciendo un seguimiento continuo y personalizando su *performance* (Herbillon, 2004).

El uso de esta metodología se gestó en los EE.UU. durante los años ‘90 (el WPRS), se aplicó también en Australia (el JSCI), fue probada con pocos resultados y luego abandonada en Gran Bretaña, comienza a utilizarse en Francia de manera experimental en nuestros días, y actualmente se pone en práctica de manera generalizada en Holanda.

Se supone que las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) son más eficaces cuando relacionan directamente las necesidades individuales de los buscadores de empleo con la realidad local del mercado de trabajo, e intervienen lo más rápidamente posible en el período del desempleo. Se recurre a una técnica estadística para construir los perfiles de los desocupados y ubicarlos individualmente respecto de “la distancia” estimada a la cual cada uno de ellos se encuentra para encontrar un empleo, sin recurrir a la discrecionalidad de los seleccionadores, y al mismo tiempo se ayuda a resolver los problemas de cooperación y de coordinación entre agencias, recurriendo cada vez más a operadores externos, privados o mixtos, en la asistencia al proceso de inserción. Estas agencias, que cobran según sus resultados en cuanto a la colocación, por medio de entrevistas a cargo de un “medidor de probabilidad”, estiman la distancia que separa al desocupado del mercado de trabajo y los clasifica ofreciendo ciertos servicios a cada categoría, asignando un puntaje. Si el promedio es bajo se hace un diagnóstico más profundo, se identifican con precisión las dificultades, luego de lo cual se le transmite en calidad de “cliente” una opinión sobre sus probabilidades de reinserción. Un consejero profesional hace un esfuerzo de prospectiva sobre el mercado de trabajo (informándose con apoyo de internet), y a partir de ello construye un indicador porcentual por oficio para las grandes zonas de empleo, estimando las probabilidades de 1 a 100. De ello surge finalmente un *score* que sitúa al desempleado al interior en una escala y lo incluye en la prestación de servicios personalizados en función de su empleabilidad, y a partir de allí es objeto de un estrecho seguimiento. El desempleado debe encontrar periódicamente a aquel funcionario para dar cuentas de su actividad. La mayor innovación consiste preci-

samente en que el sector público se ocupa directamente de los desocupados más fácilmente empleables, y que el mercado, mediante esas empresas de colocación, queda encargado de apoyar la búsqueda para los desocupados con más dificultades (Herbillon, 2004). En función de las mismas, se modificaron posteriormente las categorías construidas, para simplificarlas.

4. Conclusiones

El desempleo y subempleo bajo todas sus formas –la precarización, el empleo no registrado (o en “negro”), la pobreza extrema y la exclusión social a los cuales conduce el desempleo de larga duración– constituyen el nuevo y dramático contenido de la “cuestión social”. Se trata de un problema de la sociedad en su conjunto: no involucra solamente al Estado, si bien a éste le cabe intervenir directa y activamente para hacer frente a los desequilibrios y compensar las fallas del mercado.

Dada la historia social de la Argentina y las características de las asociaciones de cúpula, empresariales y sindicales, se puede pensar en la concertación social y un “Pacto Social por el Empleo”, uniendo los esfuerzos de todas las partes involucradas, que ponga en marcha políticas activas y pasivas de empleo coherentes y complementarias entre sí, cuyos objetivos principales sean reducir la desocupación y la subocupación demandante, generar empleos genuinos, productivos y estables que eviten la exclusión social.

Pero resulta indispensable alejar toda tentación autoritaria, paternalista, burocrática o tecnocrática para hacer frente a este desafío, y al mismo tiempo reconocer a los trabajadores, por medio de sus organizaciones, el derecho a acceder a toda la información estadística y a los estudios disponibles, formular propuestas, recibir asistencia técnica por parte de la OIT, de organismos científicos y universitarios, y a participar en la adopción de decisiones de política, dado que son potencialmente las primeras víctimas de las crisis que desembocan en el desempleo.

En el futuro, la variación del nivel de empleo dependerá esencialmente de la combinación y complementariedad entre las políticas pasivas y activas, habida cuenta del comportamiento de las variables macroeconómicas –esencialmente el incremento de la inversión productiva y de la demanda efectiva para ampliar los mercados– y de los cambios institucionales y normativos. Como ya se había mencionado, la búsqueda de una competitividad genuina debe ir acompañada de la introducción de innovaciones tecnológicas y organizacionales (la generación de nuevos procesos y productos, cambios en las formas de organización de las empresas y del proceso de trabajo), el incremento de las calificaciones profesionales y las competencias. El aumento de la productividad y el mejoramiento de la calidad permitirán la generación de empleos, la elevación de los salarios reales y, por consiguiente, una más equitativa distribución funcional del ingreso.

El crecimiento económico es obviamente una condición necesaria para lograrlo, pero por sí sólo no basta. Tiene que dar lugar a un “desarrollo con rostro humano”

y a un “crecimiento rico en empleos”, porque en caso contrario podrían coexistir un fuerte crecimiento del PBI, excedentes del comercio exterior y de las cuentas fiscales, baja inflación, elevada productividad, reducción de los costos laborales por la estabilidad de una alta tasa de cambio competitiva con reducción del número absoluto de empleos, crecimiento del desempleo, del subempleo, del trabajo no registrado, de las actividades informales y precarización creciente de quienes todavía tienen empleo.

Bibliografía

- Boyer, Robert y Saillard, Yves (coord.) (1996, 1997 y 1998) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos vol. 1, 2 y 3*, Ed. Asociación Trabajo y Sociedad, PIETTE/ CONICET, CBC, Buenos Aires.
- Boyer, Robert y Neffa, Julio C. (coords.) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rapoport (2004), *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, CEIL-PIETTE, Trabajo y Sociedad, Miño y Dávila, CDG.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2006), “El mercado de trabajo argentino en la globalización financiera”, *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile.
- Dejours, Christophe (1990) *Trabajo y desgaste mental. Una contribución a la psicopatología del trabajo*, Area de Estudios e Investigaciones Laborales de la SECYT, CEIL/CONICET, CREDAL/CNRS, Facultad de Psicología de la UBA, Humanitas, Bs. As.
- Dessors, Dominique y Guiho-Bailly, Marie-Pierre (1998) *Organización del trabajo y salud: de la psicopatología a la psicodinámica del trabajo*, Lumen/Trabajo y Sociedad/ PIETTE, Bs. As.
- Frenkel, R. (2004), *Real exchange rates and employment in Argentina, Brazil, Chile and Mexico*, Paper for G-24.
- Freyssinet, Jacques (2003), *Las políticas de empleo y su evaluación en Europa occidental*, Seminario sobre Desempleo y Políticas de Empleo, CEIL PIETTE del CONICET/Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en Buenos Aires, agosto. Se puede consultar en la página web del CEIL-PIETTE.
- Freyssinet Jacques (2006) *Seminario Intensivo sobre Políticas de empleo: ¿Objetivos complementarios o contradictorios?*, CEIL-PIETTE del CONICET, Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo de la UBA y Asociación Trabajo y sociedad, 4/8 de septiembre.
- Freeman R. [1995], “The limits of wage flexibility to curing unemployment”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 11, 1.
- Gautié, Jérôme y Neffa, Julio C. (1999), *Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos*, Lumen/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Bs. As., 560 págs.
- Herbillon, Jean Michel (2004), “Le profiling, des demandeurs d’emploi aux Pays Bas”, *Travail et Emploi*, N°99, Juillet 2004.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (2005), “Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina”, *Boletín Techint* 318.
- Neffa, Julio C., Panigo Demian y Pérez, Pablo (2000), *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*, Buenos Aires,

Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE-CONICET, 95 págs.

Neffa, Julio C., *Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996)*, EUDEBA/Trabajo y Sociedad/PIETTE, Buenos Aires, 1998, 510 págs.

Neffa, Julio César (2005a), *Contribución al debate sobre las políticas de empleo*, Documento de los Proyectos FONCYT PAV 103, “Trabajo, Desarrollo y Diversidad”. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local y PICT 12-112 “Investigación de áreas problema del mercado de trabajo argentino desde un enfoque heterodoxo. Propuesta de políticas públicas alternativas”, offset, ed. CEIL-PIETTE del CONICET.

Neffa, Julio César (2005b), Escenarios de salida de crisis y alternativas de desarrollo para Argentina. El trabajo y el empleo vistos en perspectiva durante la transición, Documento Seminario “Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina”, CEIL PIETTE/Plan Fénix, Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires, Agosto de 2005.

Julio César Neffa (2006), “Contribución al debate sobre políticas de empleo”, en Julio César Neffa y Pablo Pérez (coords.) Pablo I. Chena, Mariano Félix, Emiliano López, María Laura Peiró, Juliana Persia, María Eugenia Rausky y Fernando Toledo: *Macroeconomía, mercado de trabajo y grupos vulnerables, desafíos para el diseño de políticas públicas*, Asociación Trabajo y Sociedad, CEIL/PIETTE/CONICET, Buenos Aires.

› Los principales documentos elaborados sobre este tema por la OCDE son:

OCDE (1994) *L'Etude de las OCDE sur l'Emploi*, Paris, donde la inspiración neoclásica es evidente.

OCDE (2006-a) *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, Stimuler l'emploi et les revenus*, Paris, y OCDE (2006-b) *Stimuler l'emploi*

et les revenus. Les leçons à tirer de la réévaluation de la stratégie de la OCDE pour l'emploi, Paris. En esta publicación comienzan a matizarse las orientaciones iniciales a la luz de los resultados de las políticas implementadas.

› Los Informes, Consejos y Tratados adoptados primero por la Comunidad Económica Europea (CEE) y posteriormente por la Unión Europea (UE) más referidos al tema son:

El Libro blanco “Crecimiento, competitividad, empleo” redactado por Jacques Delors en 1993.

El Consejo de Essen (dic. de 1994): “Primer plan de acción de lucha contra el desempleo”.

El Consejo de Dublin (diciembre de 1996): “Pacto de estabilidad y de crecimiento”, de donde surgen las “Grandes orientaciones de política económica” (GOPE).

El Tratado de Amsterdam (junio de 1997).

El Consejo especial de Luxemburgo (noviembre de 1997): donde se adoptan las “Líneas directrices” (LD) y “Planes nacionales de acción para el empleo” (PNAE) anuales.

El Consejo de Colonia (junio de 1999): que establece el “Pacto europeo para el empleo”, con la instancia de “diálogo macroeconómico”.

El Consejo de Lisboa (marzo de 2000), donde se formula una Estrategia con el horizonte 2010 consistente en: “*volverse la economía del conocimiento más competitiva y más dinámica del mundo, capaz de un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y de una mayor cohesión social*” y se establece el “*Método abierto de coordinación*” (MOC).

El Consejo de Niza en diciembre de 2000: que adopta la “*Agenda social europea*” para el periodo 2000-2005.

El Consejo de la Unión Europea en diciembre de 2001, donde se adoptaron indicadores de calidad del empleo.

El Consejo de Barcelona en marzo de 2002.

El Consejo de la Unión Europea reunido en julio de 2003 adopta líneas directrices para el periodo 2003-2005, sobre la base del Informe de Kok Wim: *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe* y luego publica el documento: *Amélioration de la qualité de l’emploi : un examen des derniers progrès accomplis*, donde el acento se pone prioritariamente en las dimensiones cuantitativas de las políticas de empleo.

El Consejo editó en 2005 el Informe sobre *Restructurations et emploi. Anticiper et accompagner les restructurations pour développer l’emploi: le rôle de l’Union européenne*, donde los problemas de la calidad del empleo nuevamente se reintroducen.

Distribución del ingreso: varias caras, un mismo problema

JAVIER LINDENBOIM

Introducción

Organicé el presente artículo en base a cuatro puntos: “*Continuidad y cambios de la desigualdad distributiva*”; “*En búsqueda de las causas*”; “*La acción en el mientras tanto*”, y “*Algunas pistas ‘sin sacar los pies del plato’*”. El primero de ellos tiene que ver con la cuestión distributiva que, en algunos contextos, parece plantearse en estos términos: éste es el peor momento en materia distributiva. Es el momento pico –titularon algunos diarios a comienzos de 2006– de aumento de la brecha, e indudablemente una cosa es decir, este es el peor momento partiendo de una situación ideal, y otra cosa es decir que es el peor peldaño de una escalera que viene ascendiendo desde hace muchísimo tiempo. Para la ubicación en el contexto y para pensar en perspectiva me parece que hay que distinguir esos dos puntos de vista, y por eso vamos a proponer un par de elementos que demuestren cuál de las dos opciones es la que creemos corresponde.

En segundo lugar, podríamos decir que en las últimas décadas en la Argentina esta cuestión se ha planteado quizás con buenos propósitos y con buen criterio, pero olvidando la matriz que a mi juicio da origen a la inequidad distributiva. Y, por lo tanto, lo que propongo es que pensemos juntos dónde tienen su núcleo tales inequidades.

La tercera cuestión se vincula con un planteo propositivo; si sólo se abre un pantallazo de la dureza sobre la situación, sea desde los organismos oficiales, desde los medios periodísticos o desde los colegas, hay aquí un par de propuestas para el *mientras tanto*.

Finalmente, algunas sugerencias que provocativamente están puestas entre comillas, como por ejemplo “sin sacar los pies del plato”, cosa que no sé si rememora a

Perón, pero que en todo caso muestra cuánto hemos retrocedido en la sociedad del siglo XXI respecto de mediados del siglo XX.

Comenzando entonces con los temas, tomemos el primero de los puntos anunciados, en torno a la evolución de la desigualdad distributiva.

Lo que anticipaba más arriba es que las cuestiones relativas a la brecha de ingresos desafortunadamente vienen de lejos, y vienen creciendo, aunque por cierto hay momentos con picos que vamos a tratar de identificar en el gráfico correspondiente. También es cierto que, dependiendo de quién hable y con qué propósito, se puede usar alguno de los diversos indicadores disponibles para mostrar esta brecha. Y la diversidad de propósitos a veces tiene que ver con motivos conceptuales y con motivos estrictamente de interés publicitario. Si se quiere poner en la prensa escrita un titular más catastrófico se va a utilizar la distribución individual, lo que los individuos captados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) tienen como ingreso personal. Si, en cambio, se quiere poner algo en términos de la situación de los hogares, entonces se utilizará la brecha resultante de los deciles o los quintiles del ingreso *per cápita* familiar.

Como se podrá observar en los gráficos, la amplitud de la brecha entre ambas versiones es bastante distinta. Pero todas estas maneras de graficar, cualquiera sea la que usemos y cualquiera sea el motivo de esa elección, no nos debe hacer olvidar lo que habitualmente señalamos en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED): la existencia de fuentes estructurales de las disparidades y de la inequidad distributiva.

En primer lugar, debe tenerse presente que las modas no suelen ser buenas consejeras. En efecto, hay algo que ha venido del norte y que con mucha fuerza y rapidez copiamos: por ejemplo la idea del fin del trabajo, en realidad del fin del trabajo asalariado. Pocas falacias como esa han tenido tanta prensa en el mundo. En el caso de Argentina, por lo menos en los últimos cincuenta años, nunca hemos bajado del orden del 70% la participación del trabajo asalariado en la fuerza laboral. Por lo tanto, hablar del fin del trabajo en términos peyorativos, y que a veces llevan agua a algunos ríos un poco oscuros en términos políticos, me parece que es un error.

Derivada de allí o asociada con eso, está la cuestión del desempleo. Si bien es cierto que hubo períodos como en los años '90 en los que el desempleo alimentó fuertemente la pobreza, no es cierto que el desempleo haya sido o sea la única causa de la pobreza.

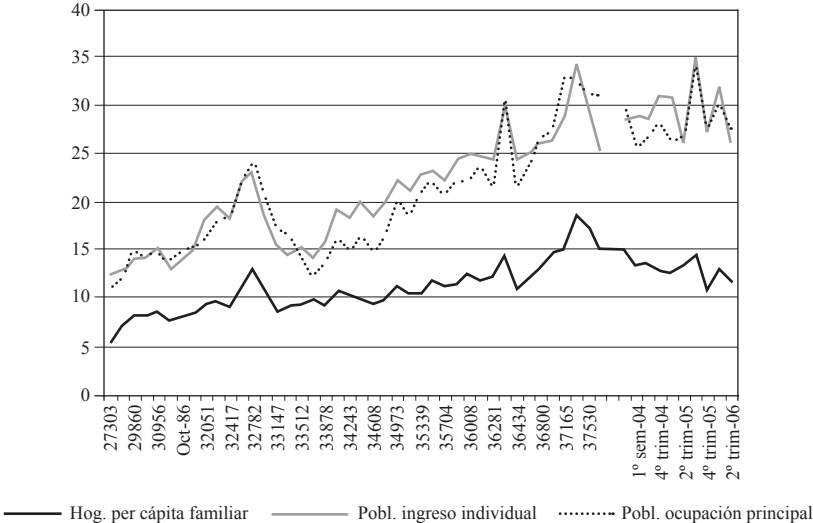
Hoy tenemos la evidencia más clara al respecto. Se registra una baja enormemente significativa de la tasa de desocupación y los efectos en términos de pobreza son, por decirlo suavemente, modestos. De donde se deriva que el tema es buscar el origen en la matriz productiva y reconocer que cuando se habla de globalización no debería pensarse sólo –como se hizo en los '90– buscando en el sector asalariado las causas de la dificultad de inserción internacional, porque el mundo globalizado requiere que tengamos una especialización suficientemente autosustentada. Más

allá de la campaña ideológica desarrollada en ese período, no ha podido probarse que la rigidez del mercado de trabajo nos haya impedido tal inserción, pues la flexibilización avanzó raudamente en el decenio; lo que sí cambió fue lo relativo a la protección de los trabajadores y sus niveles reales de ingreso, pero no cambió sustancialmente la inserción internacional, perturbada por elementos cruciales de la política vigente, como por ejemplo la atadura a un tipo de cambio artificialmente fijo o las extremas facilidades de irrupción de productos externos que impactaron negativamente en nuestra estructura productiva. Logramos en Argentina eso que se quería en términos de apertura, y sin embargo, o debido a ello, estamos peor que antes.

1. La brecha de ingresos en la actualidad y en el largo plazo

En los gráficos N°1 y N°2 se muestran –primero a muy largo plazo y luego en la década reciente– las líneas que ilustran la distancia entre promedios de distintos tipos de perceptores. Las dos superiores reflejan la medición de la brecha por el ingreso individual –sea ese ingreso el proveniente de fuente laboral o de cualquier origen–, y debajo la que representa la distancia entre los promedios de los deciles extremos, observando el ingreso *per cápita* familiar (no se incluye el ingreso total de la familia).

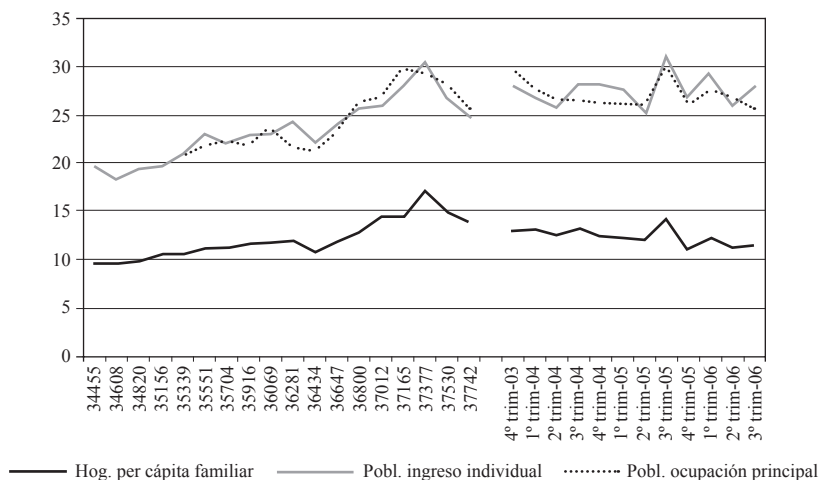
GRÁFICO N°1. Evolución comparada de las brechas de deciles GBA 1974-2006



Fuente: EPH.

Las distancias o brechas, basadas en el ingreso individual y en la ocupación principal, marcan una tendencia creciente y sensiblemente más alta que la basada en el ingreso per cápita familiar. En este último caso es donde hay un pico en el tercer trimestre del año 2005, motivo de diversas expresiones de preocupación que se atemperaron al caer, a fines de ese año, el indicador, aun cuando en la primera mitad de 2006 volvió a registrar valores algo superiores.

GRÁFICO N° 2. Evolución comparada de las brechas de deciles. Total aglomerados. 1994-2006



Fuente: EPH-INDEC.

De todos modos, lo que se observa es que mientras en 1974 en el Gran Buenos Aires (GBA) el promedio de ingresos *per cápita* familiar del decil superior representaba cinco veces el del ingreso inferior, la brecha actual es de trece veces entre ambos extremos, habiendo sido de dieciocho veces en 2002, y en torno a quince veces en 2004-2005. Pero la tendencia es claramente creciente en el largo plazo. Lo mismo pasa con los ingresos individuales (dejamos para otra ocasión la discusión del porqué de la distancia o diferencia en la magnitud de ambas variables).

En el gráfico N°2 se cambia el análisis en dos sentidos. Por una parte se trata de un período más reciente, y por la otra la serie corresponde ahora al total de los aglomerados urbanos, ya no sólo el Gran Buenos Aires. En esta ocasión, la serie comienza con un valor de diez veces (el decil superior respecto del inferior), y llegamos a un valor de quince veces en el tercer trimestre de 2005, lo que dio lugar a

los titulares de los diarios de comienzos de 2006, pasando por un extremo registrado en 2002 cuando se alcanzó una brecha de diecisiete veces. Después, los datos del cuarto trimestre de 2005 fueron menos preocupantes, y ya no salió en los diarios la indicación de esa caída, quizás anticipando la evidencia ulterior: los valores de 2006 fueron levemente superiores a los de fines de 2005. Esta aclaración respecto de la prensa puede parecer oficialista, porque el presidente este año (2006) enfiló su ira contra los diarios. Lejos de mí tal mirada circunspecta.

En la década reciente también vemos que la tendencia es constante, en el sentido de evidenciarse un permanente deterioro, una amplitud creciente de la brecha. Es cierto que la crisis 2001- 2002 muestra situaciones particularmente desfavorables. Esto se ve con menor intensidad en la curva del ingreso *per cápita* familiar, mientras que en el caso de los ingresos personales las disparidades son mucho más grandes. Pero de todas maneras fijémonos que la salida de la crisis no nos presenta un panorama extremadamente benigno sino, como dicen algunos autores, cada momento de crisis en materia de mercado de trabajo, o sea por ejemplo en términos de niveles de desocupación, nos ubica en una situación peor, en un escalón más descendente. Igual sucede en materia de distribución del ingreso.

Antes de cambiar de tema permítanme dejar sentado que el uso de las series anteriores y posteriores a 2003 constituye una osadía metodológica, pues se trata de una misma fuente (la Encuesta Permanente de Hogares) pero con dos conceptualizaciones y operacionalizaciones diferentes, respecto de las cuales no se conocen mecanismos de empalme provistos por el organismo oficial ni uniformidad al respecto entre los usuarios. Pero no existe otra manera de hablar de los treinta años previos si no es con la “vieja” encuesta, ahora denominada “puntual” (pues se relevaba en dos momentos del año).

2. Algo acerca de la búsqueda de las causas

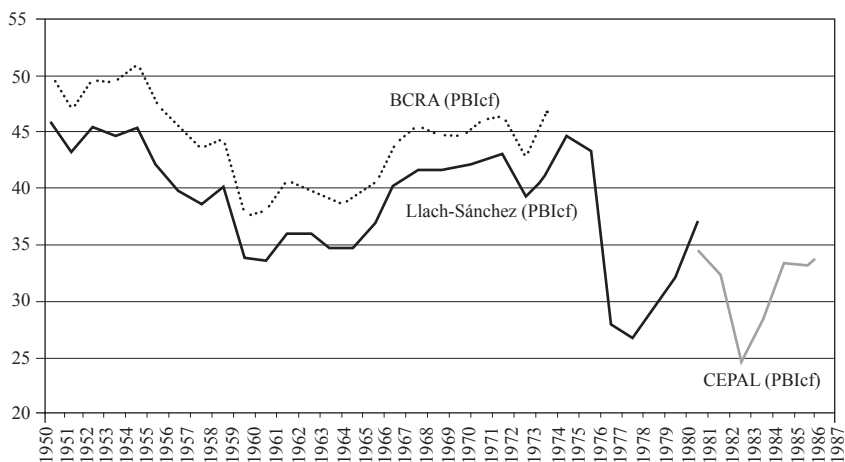
Por todo ello queremos ilustrar lo que entendemos son las razones que motivan tamaña inequidad. Para tal fin utilizamos el gráfico N°3 que muestra la distribución funcional del ingreso, es decir, la participación salarial en la riqueza generada anualmente. Con ello se proporciona, desde otra perspectiva, una visión de la inequidad social.

De manera sintética, el ejercicio que hemos hecho en nuestro Centro procuró dar continuidad al dato oficial existente sobre participación salarial en la riqueza total, trabajo del Banco Central que cubre desde 1950 a 1973, poniendo juntas –del modo más homogéneo y razonable posible– estimaciones como la del grupo CEPAL-Banco Central, que actuó entre fines de los ‘80 y principios de los ‘90, además de las elaboradas por Llach y Sánchez (1984).

Amén de los inconvenientes para comparar datos oficiales con estimaciones semioficiales o privadas, puede destacarse que en el largo período correspondiente a las décadas de los años ‘50 y de los años ‘80, ambas inclusive, el deterioro de

la participación del sector trabajo en el reparto de la riqueza social es por demás ostensible.

GRÁFICO N°3. Participación salarial en el Producto Bruto Interno a costo de factores 1950 - 1980



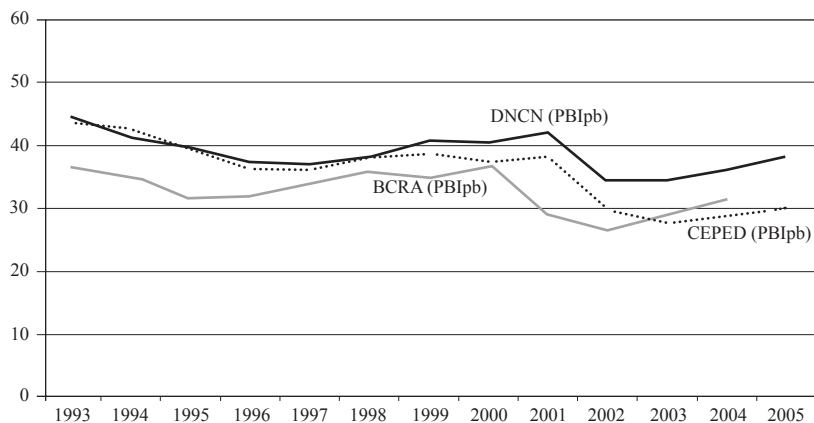
Fuente: Elaboración propia en base a BCRA (1975), Llach y Sánchez (1984) y CEPAL (1991).

Por suerte, en octubre de 2006 pudimos saludar la presentación de las últimas estimaciones oficiales del ministerio de Economía, que tuvieron una versión anterior para el período 1993-1997, llamativamente extraída de la página web¹. Debe notarse que esta nueva serie oficial no es susceptible de comparación con las series precedentes, razón por la cual debemos observar cada período por separado.

En el gráfico N°4 se incluyen tanto los nuevos datos oficiales como los que ya habían sido estimados por el CEPED junto con una serie producida por el Banco Central de la República Argentina hasta 2004. Toda esa información muestra que efectivamente en la crisis llegamos al “fondo del pozo”, que comprende en realidad 2002-2003, mejorando en 2004 y en 2005, pero sin recuperarse del deterioro de los años críticos más recientes ni de la disminución respecto de los valores disponibles de los años ‘90.

1 A pesar de mostrar un nivel superior en los últimos años, esta serie no modifica la negativa tendencia secular. En cualquier caso, para no modificar la presentación original, se continúa trabajando con las estimaciones propias, más la nueva serie oficial y la elaborada por el Banco Central hasta 2004.

GRÁFICO N°4. Participación salarial en el Producto Bruto Interno a precios básicos 1993-2005



Fuentes: Elaboración propia sobre la base de BCRA (2004), MECON, INDEC, Dir. Nac. De Cuentas Nacionales (2006) y documento inédito del CEPED.

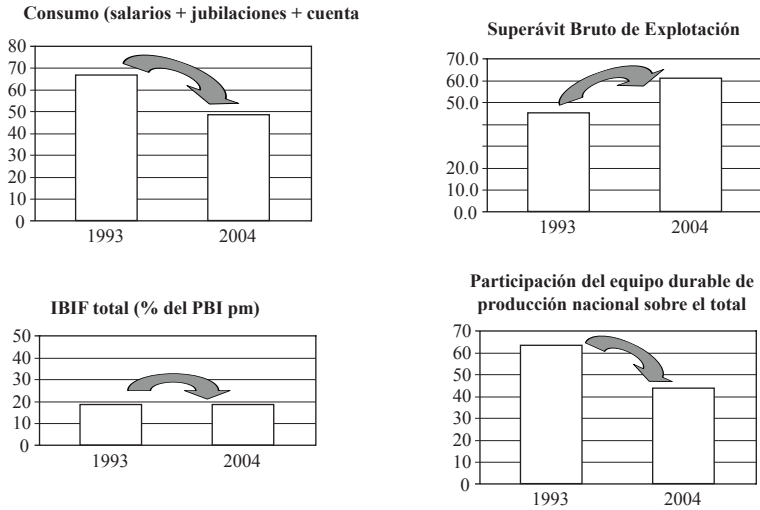
Debe tenerse presente que de ninguna manera la inequidad distributiva es de reciente data, aunque, como dijo Mercedes Marcó del Pont, ciertamente la manera salvaje con que se salió de la convertibilidad tiene mucho que ver con su agravamiento inmediato.

De tal manera, tanto en la mirada de más largo plazo como en la correspondiente al decenio reciente, no hay ninguna duda sobre la disminución de la percepción por parte del sector asalariado. Ello ha potenciado los problemas derivados de la falta de empleo, pero indican que no es sólo el desempleo el causante de la pobreza, sino de modo especial la remuneración que perciben los “privilegiados” que conservaron sus ocupaciones.

¿Qué es lo que medimos en la siguiente información incluida en el gráfico N°5? Allí vemos que la masa salarial más la masa de jubilaciones percibidas, más los ingresos del trabajo por cuenta propia, todo ello sumado, a principios del período analizado (1993) servía para comprar el equivalente del 60%, o un poco más, de la masa total de consumo registrado por las cuentas nacionales. Eso mismo, calculado al final del período (2004), da alrededor del 40 %².

2 Los datos aquí utilizados fueron preparados originalmente para incluirse en el artículo de Javier Lindenboim, Juan Graña y Damián Kennedy (2006).

GRÁFICO N°5. Consumo popular, ganancia empresaria e inversión, 1993-2004



En cierto modo, aunque no literalmente, la contracara es analizar qué pasa con el superávit bruto de explotación (esto es, una manera muy genérica y propia de las cuentas nacionales para hablar de la ganancia empresaria) que tiene, naturalmente, un comportamiento espejo. Sin embargo, dicho aumento de la ganancia empresaria estuvo lejos de ser el causante de un aumento de la inversión. Si se observan los valores de la tasa de inversión en 1993 y 2004, hay similitud, son prácticamente idénticos, 19% en sendos primeros casos. En 2005 subió un par de puntos el porcentaje, pero sin cambiar la tendencia básicamente.

Dentro de la inversión, un elemento de color que interesa mostrar es la enorme caída en la participación de la fabricación del equipo de producción de origen nacional. Es decir, en el conjunto de elementos, algunos de ellos pueden calificarse como pequeños, pero nos ilustran sobre algunos de los problemas que hemos atravesado³.

Dos aspectos adicionales merecen ser destacados. Por un lado, la concentración del capital refuerza la necesidad de mirar el conflicto capital-trabajo y también el que se verifica entre unidades de diverso tamaño. Por otra parte, la mayor productividad parece alimentar sólo la ganancia (vista globalmente) sin traducción en materia de mejoramiento del salario en términos reales.

3 Está claro que en los años intermedios, en particular en 2002, se registraron valores bajos, extremadamente bajos, lo cual ha impulsado a algunos funcionarios a anotar los porcentajes recientes como de notable aumento, aunque sólo hayan permitido recuperar los valores históricos.

En alguna oportunidad, cuando presentamos los primeros trabajos de este tipo, se nos planteaban dos cuestiones. El primer argumento se refería a la utilidad de discriminar más en el interior de la ganancia, dentro del superávit bruto de explotación. No es lo mismo, por cierto, el capital concentrado que el sector más pequeño, y eso, me parece, tiene que ver con el proceso de concentración del capital. No sólo debemos volver a enfocar la relación capital-trabajo, sino que es necesario también recuperar una vieja cuestión que parece abandonada en la Argentina, como la puja en el interior del sector capital. No creo, personalmente, que sea una puja entre malos y buenos, porque como vamos a ver hacia el final, los problemas de evasión y de elusión fiscal involucran respectivamente a las empresas más chicas y a las más grandes.

Finalmente, quedaría un elemento a desarrollar: considerar qué pasa con la productividad, la cual sigue creciendo pero parece seguir alimentando solamente a la ganancia y no beneficia al sector del trabajo. La referencia no omite, por supuesto, la consideración acerca de la imperiosa necesidad de nuestra economía de mejorar su rendimiento productivo, incluyendo primordialmente la productividad laboral. El nudo gordiano aquí se refiere a la apropiación diferencial que hacen de tal mejoramiento los distintos actores económicos.

3. ¿Qué deberíamos proponer en lo inmediato?

De manera que, una de las primeras cosas que se derivan de esto es que la acción estatal en materia de políticas sociales, es un componente que va a cobrar relevancia en una instancia ulterior a otras intervenciones que se pueden concretar desde el Estado, relacionadas con la decisión de incidir, o no, en la distribución primaria.

Para lo más inmediato, el “mientras tanto” aludido al comienzo, hay algunas cosas que se pueden hacer en materia de política social. Por ejemplo, la subsistencia del plan Jefes implica una doble percepción. Se había pensado, algunos optimistas habíamos pensado, que con el cambio de gobierno en el 2003 le iba a quedar poca vida al programa del plan Jefas y Jefes, no por malas razones sino por buenas razones. Sin embargo, todavía goza, lamentablemente, de buena salud.

La discusión que creo necesaria es no plantearlo en términos disociados, sino pensar que aun las políticas sociales deberían ser elementos que contribuyan a reconstituir el mercado de trabajo y la relación salarial, la cual proporciona la nota característica al capitalismo.

Entre otras cuestiones que formula el plan Fénix, nosotros recuperamos aquí tres puntos:

- salario,
- duración de la jornada,
- precariedad laboral.

La cuestión relativa al salario, indudablemente, tiene y va a seguir teniendo una relevancia importante en un contexto de recuperación de la demanda laboral, con vistas a rescatar algo de la alicaída participación salarial en el producto total. Este punto es central y cae por su propio peso. La evidencia de que en 2006 el salario medio creció en una proporción equivalente a la suma del aumento de los precios y el crecimiento del producto, hace pensar que aún habrá que aguardar mejores momentos para volver a valores más satisfactorios, aunque sean los de 2001 o los de cualquier momento de los '90.

Además está la cuestión de la jornada laboral. Sobre esto todavía ni en políticas generales ni en demandas de los trabajadores se ha puesto el acento. Tanto ha sido el deterioro de la calidad laboral que se ha obviado el tratamiento de la extensión de la jornada como eje de políticas de intervención.

También tiene relevancia la cuestión de la precariedad en el vínculo salarial, respecto de lo cual, y desde el punto de vista oficial, lo bueno –y casi lo único que tenemos– es la lucha por la regularización de las empleadas domésticas, que son un componente importante del sector precario (a veces cuando se habla rápidamente de desprotección se olvida que uno de cada cuatro precarios son las trabajadoras domésticas). Pero no existen otros mecanismos de acción concreta respecto de la precariedad. Al menos no parecen tener demasiada efectividad. Hace algún tiempo hicimos una estimación sobre el efecto en la distribución funcional del ingreso de un proceso de eliminación del trabajo desprotegido con un modesto ajuste en los niveles salariales de los puestos de trabajo precarios, tendiente a aminorar la brecha entre el promedio de remuneración de los trabajadores protegidos y los precarios. Ese ejercicio (basado en nuestras propias estimaciones de 2005) mostró que podía pasarse de una participación salarial en el Producto de un 29% a un 37%. Esto es, que tal mejoramiento en la calidad del vínculo salarial no resuelve por sí sólo la equidad distributiva, pero sin duda contribuye a su mejoramiento.

Y, finalmente, como suele decirse, no por ello menos importante, debe recuperarse un instrumento que está planteado en la normativa vigente y es el Consejo del Salario. Pero se trata de un instrumento que debe superar los usos mezquinos, como los puestos en evidencia cuando algún dirigente sindical quiere profundizar una negociación con el presidente, o el presidente quiere utilizar a ese dirigente para algo. Se habla de que se va a volver a reunir el Consejo del Salario, antes o después de la constitución del Comité Central Confederal de la CGT, como ocurrió en los primeros meses de 2006. Pero discutir en el Consejo del Salario las cuestiones sustantivas hace rato que no ocurre. Desde el punto de vista socioeconómico, sería uno de los ámbitos cruciales para discutir muchas de estas cuestiones (umbral salarial mínimo, complementos como el salario familiar, manejo de la productividad lograda en el proceso de trabajo, etc.).

4. Acerca de las acciones en el marco vigente

Finalmente, queda el tema de la acción “sin sacar los pies del plato”, del cual por ahora solamente propongo una postilla sobre un tema tan crucial como el de la reforma impositiva. Suelo mencionar en este punto que en las elecciones de 1999 y en las de 2003 algunos de los candidatos, y en general los candidatos triunfantes, sostuvieron que era necesario hacer algo muy fuerte en materia impositiva, naturalmente con propósitos progresivos. Desafortunadamente, en ninguno de los dos casos ha ocurrido. Con la Alianza, lo primero que hizo el ex ministro de Economía, José Luis Machinea, fue lo que se dio en llamar el impuestoazo.

Pero de 2003 para acá, más allá de las expresiones de buena voluntad en materia de cambio impositivo, objetivamente tampoco tenemos evidencias de ningún tipo. Y no parece haber dudas acerca de la regresividad de la estructura tributaria argentina. Por cierto, no me refiero aquí a los así llamados impuestos distorsivos, lenguaje que suele ser utilizado no con la preocupación puesta en los sectores más necesitados, precisamente.

Apresurando las últimas reflexiones, fíjense ustedes que la pauta salarial establecida a comienzos de 2006 para los ajustes salariales de ese año y el modo en que se están estableciendo los acuerdos de precios, implican realmente la imposibilidad de modificar positivamente la situación de los trabajadores asalariados⁴.

He dicho personalmente a alguien de los más altos miembros del gabinete nacional que me parece muy bueno el esfuerzo por frenar las expectativas inflacionarias. Sin embargo –les dije al mismo tiempo–, me parece muy mal la letra chica, porque esos acuerdos dicen que si hay un aumento de costos se caen los acuerdos. ¿Y qué otro aumento de costo importante están planteando los empresarios que no sea aumento salarial? Por lo tanto, el acuerdo de precios tiene implícito que la distribución regresiva del ingreso, que expusimos en los gráficos anteriores, no va a cambiar. Ese es el punto central, a mi juicio.

Simultáneamente, como indicamos más arriba, aparece la cuestión del 19% como número mágico al cual debieron ceñirse los acuerdos salariales de 2006⁵. Según algunos periodistas económicos, en realidad resulta de una cuenta demasiado simple, que consiste en sumar el 12% estimado de inflación y el 7% del crecimiento del producto, con lo cual ese es el aumento que hay que permitir. ¿Para qué? Para que al final no cambie nada en materia de participación salarial en la creación de la riqueza⁶.

4 Por lo que parece, lo mismo puede predecirse en relación con el devenir de 2007, aunque el hecho de tratarse de un año electoral quizás modifique en algo la experiencia reciente.

5 Recuérdese que el seminario se realizó en abril de 2006. El transcurso del año corroboró el esquema argumental.

6 En medio de la revisión de este texto a comienzos de 2007 se produjeron dos hechos cuyos efectos completos aún no pueden medirse en toda su intensidad. Uno de ellos se refiere a la intromisión

Queda aún pendiente el tema de la productividad. Por último, si queremos tener equidad con desarrollo, no podemos obviar que el mercado interno se sostiene en una proporción muy alta sobre el componente salarial. Y si no se discute la relación capital-trabajo podemos hablar muchísimo acerca de los efectos negativos que el capitalismo produce, pero no encontraremos el origen de los problemas. Y lo que es peor, no podremos atinar en la búsqueda de soluciones más efectivas y eficientes.

Bibliografía

- Banco Central de la República Argentina (1975), *Sistema de cuentas del producto e ingreso de la Argentina*, Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina (2004), *Informe de inflación, cuarto trimestre 2004*, Buenos Aires.
- CEPAL (1991), “Proyecto revisión de las cuentas nacionales y de la distribución del ingreso; informe final de la CEPAL”, Buenos Aires.
- Graña, J., D. Kennedy, J. Lindenboim y C. Pissacco (2005), “La distribución funcional del ingreso en Argentina: incidencia de los precios relativos en la última década”, *7º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo* del 10 al 12 de agosto de 2005, Buenos Aires.
- FIDE (1983), “La distribución del ingreso entre 1974 y 1982”, *Coyuntura y Desarrollo* N° 60, FIDE, Buenos Aires.
- Lindenboim, J. (2005), *El reparto de la torta. ¿Crecer repartiendo o repartir creciendo?*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Lindenboim, J., J. Graña y D. Kennedy (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, Documento de Trabajo N° 4, CEPED-IIE-FCE-UBA, Buenos Aires, junio.
- Lindenboim, J., J. Graña y D. Kennedy (2006), “Distribución, consumo e inversión en la Argentina de comienzos del siglo XXI”, *Realidad Económica*, Buenos Aires.
- Llach J. J. y C. E. Sánchez (1984), “Los determinantes del salario en la Argentina. Un diagnóstico de largo plazo y propuestas de políticas”, *Estudios* N° 29, Año VII, IRREAL, Córdoba, enero-marzo.
- MECON, INDEC, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales (2006), “Cuenta Generación del Ingreso e Insumo mano de obra” (http://www.mecon.gov.ar/secpro/dir_cn/ingreso.htm)

–por parte del gobierno nacional– en el organismo que tiene a cargo la preparación de las estadísticas nacionales, el INDEC, en particular respecto de la medición de la variación de precios en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El descrédito a que se ha expuesto al INDEC y a todo el sistema estadístico es inmenso. El otro hecho es que en paralelo con esa peligrosa distorsión en las estadísticas, se observan fuertes indicios de variaciones de precios en muy diversos sectores, lo que pone fuertemente en duda la eficacia de la política oficial correspondiente.

13/

¿Tiempos de cambio?

Contradicciones y conflictos en la política económica de la posconvertibilidad¹

MARIANO FÉLIZ Y PABLO E. PÉREZ

1. De la depresión a la devaluación.

La dinámica de la crisis de la convertibilidad

El programa de convertibilidad había sido presentado como *la* solución a todos los problemas sociales y económicos de Argentina. Tarde o temprano, el programa de reformas estructurales permitiría revertir las tendencias seculares del empobrecimiento creciente, la marginación inaudita y la desigualdad social reinantes (Félic, 2005a). Sin embargo, no pasó mucho tiempo para que aquello que se había convertido en *ejemplo* para el mundo se transformara en un colapso sin precedentes. En términos del mercado laboral, el ciclo 1996-2001, que se inicia con la salida de la crisis del tequila, dejó un resultado claramente negativo². Los salarios reales cayeron luego de esos seis años por debajo del nivel original, mientras el empleo no sólo disminuyó demasiado, sino que su calidad se deterioró significativamente.

La crisis de la convertibilidad es el producto del agotamiento de una estrategia de reestructuración de la economía argentina (Félic y Pérez, 2004; Félic, 2005a; Félic, 2007). Pero si su continuidad sólo derivó en un deterioro profundo de las

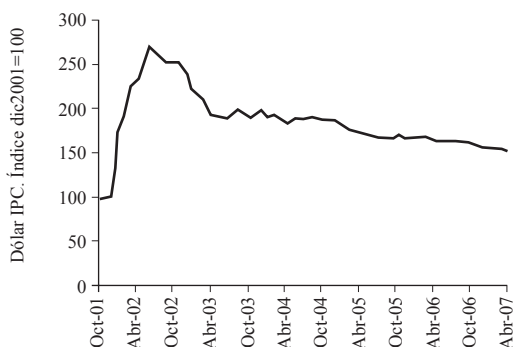
1 Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en junio de 2005 en el *3er Seminario de Discusión Intensiva de Investigaciones "Mercado de Trabajo e Instituciones Laborales Post-Devaluación"*, organizado por el PESEI/IDES (Buenos Aires). Esta versión concluye el 15 de junio de 2007. Esta investigación se realizó en el marco del proyecto "Macroeconomía, crisis y mercado de trabajo en Argentina. Enfoques heterodoxos" (11/E079) y "Economía política de la Argentina en crisis" (11/E092) de la Universidad Nacional de La Plata y el proyecto "Macroeconomía, crisis y mercado de trabajo en Argentina. Enfoques heterodoxos" (PIP5500) del CONICET. Agradecemos los comentarios de varios miembros de los proyectos mencionados.

2 En 1996 podría decirse que el 'modelo económico' de los '90 comienza a mostrar su dinámica intrínseca, luego del período inicial (1991-1995) de 'reestructuración' (Félic, 2005a).

condiciones de vida de la población, su finalización no supuso una ruptura con esa dinámica. La tendencia a la caída sistemática de los salarios reales durante treinta años se reactualizó con fuerza en tanto la disparada del tipo de cambio nominal fue acompañada por la violenta suba de los precios de la canasta de consumo popular, mientras que los salarios a duras penas lograban evitar la caída en términos nominales. En los meses posteriores a la devaluación del peso (enero de 2002) los precios minoristas subieron un 30,5%, mientras los salarios nominales no variaron.

La salida de la convertibilidad ha sido entendida por muchos (en particular por los nuevos hacedores de política económica) como un cambio de modelo económico. A partir de la llegada al Ministerio de economía de Roberto Lavagna, en abril de 2002, comenzaría a consolidarse una nueva política económica basada esencialmente en lo siguiente: un dólar alto como instrumento para lograr el crecimiento económico, con alto contenido en empleos.

GRÁFICO N°1. Evolución del tipo de cambio real. Número índice diciembre 2001=100, octubre 2001-abril 2007. Argentina.



Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del INDEC.

1.1. Salida de la convertibilidad. Del dólar bajo al 'super-dólar'

El uso de la política macroeconómica para estimular el empleo no tiene una fuerte tradición en América Latina. Típicamente, en la historia económica de la Argentina desde la posguerra, las políticas económicas tuvieron como objetivos centrales la estabilización del balance de pagos y la contención de la inflación en el contexto de programas acordados con el FMI. Sin embargo, en general las experiencias que incluyeron estos objetivos acabaron en crisis inflacionarias y de balance de pagos que dieron lugar a duras políticas de ajuste posteriores (Frenkel y Rapetti, 2004).

A contrapelo de esa tradición, la actual política económica estaría dirigida a que el equilibrio macroeconómico se oriente básicamente a la resolución del problema del desempleo. Desde el nuevo enfoque, un tipo de cambio real elevado y estable permitiría aumentar la inversión y el empleo en las actividades comercializables internacionalmente (transables) y al crecer el empleo mejoraría la distribución del ingreso y disminuirían los niveles de pobreza.

En primer lugar, en este esquema es central el rol asignado a la **política cambiaria**. El Banco Central debería mantener un tipo de cambio real alto y estable que vuelva competitivos a los sectores productores de bienes transables, particularmente al sector industrial. Asimismo, la estabilidad del tipo de cambio se considera importante para incentivar la inversión en estos sectores porque reduce la incertidumbre sobre una futura apreciación cambiaria. Es importante que el tipo de cambio nominal fluctúe para desalentar movimientos especulativos de corto plazo, por lo cual serían preferibles las bandas de flotación a un tipo de cambio fijo. Por su parte, el segundo eje de la nueva política económica sería la **política monetaria**. Ésta perseguiría varios objetivos a la vez: la meta del tipo de cambio, el control de la inflación y el nivel de actividad. Con relación al primer objetivo, el Banco Central lleva adelante una agresiva política de compra de dólares a fin de absorber el excedente en el mercado cambiario; efectivamente, defiende una paridad fija aunque de manera implícita. La política anti-inflacionaria se guía “implícitamente” por metas de inflación, esquema en boga en buena parte del mundo (Taylor, 1994)³. Esto supone que para contrarrestar el fuerte efecto expansivo de la política cambiaria y su potencial efecto inflacionario, el Banco Central busca controlar la cantidad de dinero mediante sistemáticas operaciones de esterilización, colocando títulos públicos o letras del propio Banco Central en el mercado local. Finalmente, la **política fiscal** es el tercer componente esencial de la política económica. Se asume que la misma está notablemente condicionada por la necesidad de pago de la deuda pública, lo cual compromete una parte importante de los recursos públicos potencialmente disponibles para otras necesidades.

De acuerdo con el discurso oficial, esta política permitiría inducir un fuerte crecimiento de la economía juntamente con una expansión del empleo. Según Frenkel (2004), habría al menos tres canales que vincularían ambos procesos:

- El **canal macroeconómico**. Las mejoras en competitividad de las empresas nacionales que produce un tipo de cambio más elevado incentivarían mayores exportaciones e inducirían menores importaciones y, por lo tanto, conducirían a niveles más elevados de actividad y empleo locales.

3 Según el memorando firmado entre el gobierno argentino y el FMI en septiembre de 2003, el Estado argentino, a través del BCRA, lanzaría un programa de metas inflacionarias (Abeles y Borzel, 2004). Si bien formalmente no se llevó adelante el programa mencionado, en sus bases fundamentales la política monetaria acompaña ese paradigma. El Banco Central continúa enfatizando el control de los agregados monetarios como mecanismo para el control de la inflación, su principal objetivo de política.

- El *canal de desarrollo*. Éste enfatiza el rol proteccionista de un tipo de cambio elevado⁴. Además, siguiendo a Balassa (1971) y Williamson (2003), este canal atribuye a la expansión de los sectores productores de mercancías comercializables internacionalmente (en particular, la industria manufacturera) la generación de externalidades que favorecen la modernización y el crecimiento en otros sectores de la economía.
- El *canal de intensidad de uso de los factores*. Este canal afectaría la intensidad de uso de la fuerza de trabajo en la producción de todos los sectores de actividad (incluyendo los sectores “no transables”). Un tipo de cambio alto aumenta el precio de los bienes de capital (mayoritariamente importados) respecto del precio del “trabajo” (es decir, los salarios). De esta manera, suponiendo iguales niveles de demanda agregada, a mediano plazo cabría esperar una mayor elasticidad empleo-producto que la prevaleciente a un tipo de cambio real apreciado.

Según Frenkel y Rapetti (2004) “la práctica actual de las políticas macroeconómicas en Argentina es, de hecho, un esbozo del régimen propuesto”: un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable.

2. Tipo de cambio, salarios y sector externo. Una breve historia del stop-and-go

La discusión que trae aparejada la actual política económica no es nueva en la historia argentina. Pueden encontrarse numerosas investigaciones que analizan la relación entre el tipo de cambio, las cuentas externas, el nivel de actividad y el mercado de trabajo.

Hasta mediados de los ‘80, numerosos autores analizaron el comportamiento de la industria argentina durante la etapa de sustitución de importaciones, resaltando la restricción externa derivada de recurrentes déficits en la balanza comercial que frenaban el crecimiento económico (Braun y Joy, 1968; Díaz Alejandro, 1969; Diamand, 1972; Canitrot, 1983). Una etapa de crecimiento económico implicaba aumento en el empleo, los salarios y, consecuentemente, en el consumo doméstico, lo que generaba mayor demanda de bienes industriales (fuertemente dependientes de maquinarias e insumos importados) y de bienes derivados del sector agropecuario (la base de las exportaciones). De esta manera, se elevaban las importaciones y se

4 Esta estrategia, muchas veces denominada de promoción de las *industrias nacientes*, fue utilizada por las naciones industrializadas, que alcanzaron ese estatus después de haber impulsado medidas proteccionistas a favor de sus industrias en las etapas iniciales de su desarrollo. El tipo de cambio no figura entre los instrumentos utilizados porque en esa época regía el sistema de patrón oro, que impedía el uso de la política cambiaria. En la actualidad, se penaliza el uso de políticas de protección comercial, por lo que la utilización del tipo de cambio como herramienta de protección adquiere gran relevancia (Frenkel y Rapetti, 2004).

reducían las exportaciones, afectando negativamente la balanza comercial. Esto generaba una escasez de divisas que imposibilitaba continuar creciendo.

¿Cómo se resolvía la restricción externa? Para equilibrar la balanza comercial se devaluaba la moneda, lo cual generaba un aumento en los precios internos que reducía los salarios reales e iniciaba una puja distributiva, y a su vez conducía a una espiral inflacionaria. En una primera instancia la devaluación aumenta el precio en moneda doméstica (pesos) de los bienes y servicios importados, lo cual da lugar a un incipiente proceso de sustitución de importaciones. Ello provoca un aumento en la actividad de dichos sectores y conduce al aumento en su nivel de empleo. Por otro lado, crece el precio (en pesos) de las mercancías que se venden al exterior. Esto tiende a acrecentar las exportaciones, haciendo lo propio paralelamente la producción doméstica de bienes exportables y el empleo en esos sectores. Sin embargo, ambos efectos expansivos fueron históricamente contrarrestados por un importante efecto contrario a corto plazo, resultante de la caída del salario real (Carciofi, 1986; Cortés y Marshall, 1986). El aumento en el precio de los transables (ligados directamente al dólar) y de los no transables comprimen violentamente el salario real (dados los salarios nominales) y reducen el consumo de bienes-salario⁵. Su caída repercute fuertemente en la producción y el empleo de tales bienes.

En el marco de esta dinámica, durante el período de industrialización sustitutiva solía sostenerse que los aumentos de salario eran incompatibles con el crecimiento porque exacerbaban los desequilibrios en la balanza comercial, enfoque que justificó la implementación de políticas de control salarial frente a las crisis de balanza de pagos (Cortés y Marshall, 2003). Se asumía, en consecuencia, que existiría un nivel de salario real compatible con una situación de excedente en la balanza comercial. La idea argumentada era que al aumentar los salarios aumentaría también el consumo de bienes-salario, y dado que la Argentina exportaba principalmente productos derivados del sector primario, disminuiría el saldo exportable. Paralelamente, los mayores salarios posibilitarían un mayor consumo de mercancías importadas, lo cual llevaría nuevamente a un déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, que desembocaría a su vez en una nueva crisis. Estas explicaciones centraban su argumentación en torno a la contradicción entre el consumo popular (asalariado) y la restricción externa.

Sin embargo, Cortés y Marshall (1986) cuestionaron bastante la existencia de tal relación de causalidad, destacando primero que la oferta de productos agropecuarios no es inelástica como supone la explicación estándar. Mientras el sector ganadero efectivamente presentaba un estancamiento relativo en el largo plazo, la agricultura tenía un comportamiento más bien dinámico. Según las autoras, el error consiste en

5 En el aumento de los precios a corto plazo juega un papel importante el efecto de la devaluación sobre los costos de los insumos. Dado que Argentina es una economía dependiente, buena parte de la inversión en capital fijo e insumos se realiza con bienes importados. La devaluación aumenta inmediatamente el costo de esos bienes, suba que es parcialmente trasladada a los precios finales de los no-transables.

extender las características de la ganadería a todo el sector agropecuario. De esta manera, aunque los productos agrícolas son bienes de consumo masivo, no existiría conflicto entre el aumento de las exportaciones y el del consumo interno, dado que la producción podría crecer ante incrementos en la demanda. En segundo lugar, se subestima la incidencia del consumo de los no asalariados y de los sectores de mayores ingresos. Por ejemplo, el consumo de carne de los sectores de bajos ingresos sería flexible respecto de los cambios de precios, mientras que los sectores de altos ingresos tendrían una demanda más inelástica. Por último, el aumento en las importaciones depende más de las necesidades de las empresas manufactureras que del aumento en el consumo de los asalariados. Además, el destino de esas importaciones son las industrias productoras de aquellos bienes que menos consumen los asalariados (o al menos los de menores ingresos). Incluso si consideramos sólo el consumo privado, tiene mayor influencia el de los capitalistas que el de los asalariados, dado que aun cuando crecen los salarios reales, por ejemplo en un contexto de expansión económica, también aumentan los beneficios en términos absolutos, y por consiguiente los ingresos de los capitalistas.

Complementariamente cabe rescatar la discusión planteada por Canitrot (1983b). Mientras muchos estudios postulaban una relación negativa entre exportaciones (netas) y salario real, él argumentó que dicha relación negativa debe entenderse como la composición de dos funciones: una función positiva de las exportaciones netas con respecto al tipo de cambio real, y una función negativa del salario real respecto del tipo de cambio real.

Por último, vale la pena destacar que, en las últimas décadas, el creciente grado de desigualdad distributiva y la creciente incidencia del consumo de los grupos de altos ingresos en el consumo total ha alterado la relación entre los salarios y el balance de pagos. Los niveles de salario y de empleo compatibles con la restricción externa serían hoy en día aún más bajos que en la etapa anterior, caracterizada por un menor grado de desigualdad distributiva (Cortés y Marshall, 2003). Así, en la actualidad la discusión parece no girar tanto en torno a los efectos de *demanda* de las subas salariales y su relación con el tipo de cambio y la dinámica de crecimiento, sino más bien en torno a los efectos que los mismos podrían tener en relación con la determinación del tipo de cambio real (e implícitamente en la rentabilidad).

3. Macroeconomía de la devaluación

En términos de un proceso de acumulación capitalista, la devaluación de la moneda operó como un mecanismo para redistribuir, a corto plazo al menos, el valor creado, buscando constituir las condiciones para un renovado proceso expansivo. Más allá de las argucias discursivas, es claro que para ser efectiva en términos de los objetivos capitalistas, la devaluación buscaba conseguir una reducción del salario real (Shaikh, 2002).

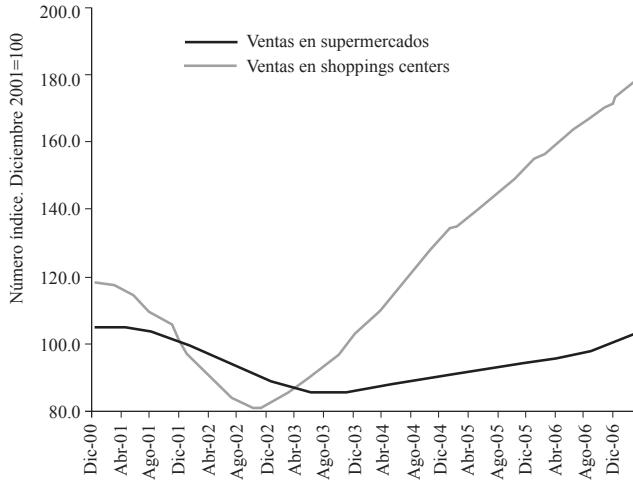
En efecto, sus primeros resultados fueron un violento incremento de los precios de los productos básicos –en el caso de Argentina, los principales productos de exportación (alimentos y combustibles)⁶–. Por otra parte, los precios de las mercancías industriales subieron en menor medida, fundamentalmente porque poseen un componente de costos más intensivo en capital variable (es decir, en la jerga tradicional de la economía son más trabajo intensivos) y dado que a corto plazo los salarios permanecerían fijos, los costos subieron en estos sectores menos que proporcionalmente con respecto al dólar. El valor de la canasta básica de alimentos aumentó un 48,6% en los primeros seis meses post-devaluación, mientras que el índice de precios mayoristas lo hizo en un 96,7%, el dólar por su parte aumentó un 263% en ese período. Ambos movimientos supusieron una inmediata caída en los ingresos reales de los trabajadores (asalariados y no asalariados) y consecuentemente una violenta reducción en el consumo popular y el empleo. Entre el cuarto trimestre de 2001 y el primer trimestre de 2002 el consumo agregado cayó un 12,6% en términos reales. Por otra parte, las importaciones de bienes de consumo se redujeron un 71,5% desde finales de 2001 a finales de 2002.

Siguiendo a Kalecki (1933), si la masa de salarios se contrae, a corto plazo se producirá una reducción proporcional en la producción de mercancías de consumo popular, y por lo tanto en el empleo de esos sectores de la producción. Un dato significativo es que mientras la masa de ingresos derivados del trabajo se reduce mucho entre el último trimestre de 2001 y el tercer trimestre de 2002 (cae un 29,6% a su punto más bajo), el consumo global comienza a recuperarse luego de alcanzar un mínimo en el primer trimestre de 2002. Esto da cuenta de que poco después de la devaluación los sectores no trabajadores comenzaron a recuperar sus niveles de consumo financiado con la expansión de las ganancias brutas. Este mismo fenómeno puede observarse al analizar la evolución de las ventas de los supermercados (ligadas fundamentalmente al consumo de los trabajadores) y las ventas en los *shoppings* (pueden asociarse al consumo de las clases no trabajadoras, con mayores ingresos relativos). Mientras en los primeros doce meses posteriores a la devaluación del peso las ventas en supermercados habían caído un 9% en términos reales, las ventas en los *shoppings* alcanzaban a un nivel 18% superior (en términos reales) al valor de diciembre de 2001⁷ (gráfico N°2).

6 Según el INDEC, durante 2006 un 68% de las exportaciones correspondieron a los rubros ‘productos primarios’, ‘combustibles y energía’ y ‘manufacturas de origen agropecuario’.

7 Esta tendencia se ha mantenido hasta la actualidad. Entre 2003 y 2006 las ventas de supermercado aumentaron un 48,9%, mientras que en el mismo período las ventas en *shoppings* subieron un 113,3%, en ambos casos en términos nominales.

GRÁFICO N°2. Evolución de ventas en supermercados y *shopping centers*. Media móvil 12 meses. Diciembre 2001-marzo 2007. Argentina.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía e INDEC. Nota: las ventas en supermercados y *shopping centers* están expresadas en términos reales.

La devaluación determinó una redistribución masiva del valor creado hacia los sectores del capital. Nuevamente, siguiendo a Kalecki (1933), si se reducen los salarios reales, aun cuando cae el empleo (por la reducción inmediata en la demanda de bienes-salario) y por lo tanto la producción, se produce inicialmente un aumento significativo en la participación de las ganancias en los ingresos totales.

La masa de ganancias es igual a la suma de la inversión, el consumo de los capitalistas, el déficit fiscal y el superávit comercial (Kalecki, 1933). En efecto:

$$Y = \pi + W = C + I + X - M + G - T \quad (1)$$

Donde Y es el ingreso global, las ganancias (π) incluyen el conjunto de los ingresos de los no-trabajadores, W son los ingresos del trabajo, C el consumo, I la inversión bruta, X las exportaciones, M las importaciones, G el gasto público y T los impuestos.

Dado que los trabajadores en su conjunto consumen todo su ingreso, es decir que los ingresos del trabajo (W) son iguales al consumo 'popular' (Cw), si restamos este componente de ambos lados de la relación (1), tenemos⁸:

8 Dado que el salario es la expresión del costo de reproducción de la fuerza de trabajo y se presenta en su forma objetiva, como la masa de mercancías necesarias para ese propósito, aun si

$$\pi = Y - C_w = C_k + I + XN + DF \quad (2)$$

Donde C_k es el consumo de los no-trabajadores ('capitalistas'), XN son las exportaciones netas ($X-M$) y DF es el déficit fiscal ($G-T$).

En consecuencia, se observa que si caen los salarios, cae el ingreso global. Sin embargo, al no cambiar (a corto plazo) las decisiones de inversión (I), consumo capitalista (C_k) y exportaciones netas (XN), las ganancias (π) no varían, aumentando en relación con el ingreso⁹. En efecto, si por un lado la devaluación creó las condiciones en el ámbito de los procesos de valorización para la generación potencial de mayores niveles de rentabilidad, a su vez creó las condiciones en la esfera de la circulación, para articular una nueva forma de realización. A partir de ese momento, la salida exportadora (el superávit externo), junto con la inversión, se convertirían en los elementos dinámicos más importantes en la realización del excedente¹⁰. Por el contrario, el superávit fiscal actuaría como contrapeso, reduciendo las ganancias del capital productivo, aunque ésta fue la prenda de pago cedida al capital financiero¹¹.

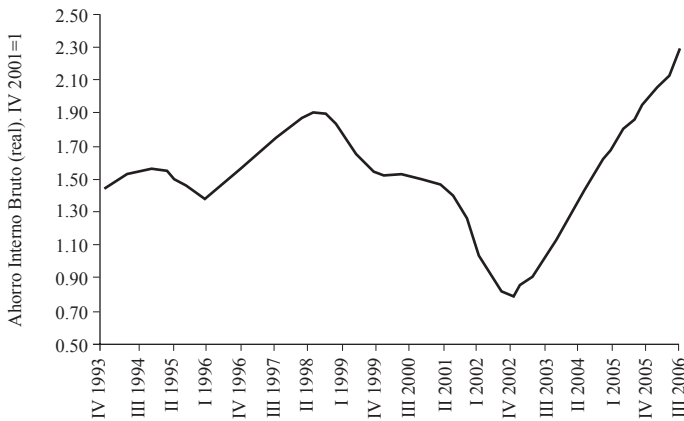
En Argentina, la caída del salario real resultante de la devaluación produjo un fuerte aumento nominal y real en las ganancias (gráfico N°3)¹².

El ajuste devaluatorio corrige el desequilibrio externo y crea condiciones generales para una nueva expansión macroeconómica en tanto los salarios más bajos suponen una tasa de explotación más elevada y, por ello, dado el monto corriente del capital constante, un incremento en la tasa de ganancia potencial. Obsérvese que las ganancias cayeron marcadamente entre 1998 y 2001, recuperándose recién con la devaluación.

formalmente los trabajadores pueden individualmente ahorrar, según clase social no lo hacen (De Angelis, 2000). Desde el punto de vista de los trabajadores, el ahorro es simplemente consumo postergado, y no un medio para el enriquecimiento; es decir, no es capital. En síntesis, todo lo que los trabajadores consumen representa en su conjunto lo que necesitan para reproducirse, es decir salario. Aquello que no consumen, es sencillamente capital y por lo tanto 'ganancia'.

- 9 Las decisiones de inversión están a corto plazo fijas, pues los proyectos de inversión tienen plazos de planeación y ejecución largos, difíciles de interrumpir sin incurrir en costos muy elevados.
- 10 Aunque cabría resaltar que en 2004 (en comparación con 2003) en términos reales el consumo agregado creció más rápido que las exportaciones de bienes y servicios (9,4% versus 8,2%, respectivamente).
- 11 A la salida de la convertibilidad se habían generalizado los conflictos inter-burgueses debido a las dificultades para la reproducción ampliada (Basualdo, 2002). La resolución de tal conflicto abarcó no sólo la salida de la convertibilidad, lo cual permitió recuperar la rentabilidad, sino que requirió la apropiación de una porción del valor por parte del capital financiero. "El saldo positivo en las cuentas fiscales institucionaliza la presión del capital sobre las políticas estatales" (Féiz, 2006).
- 12 Las ganancias brutas son iguales al ahorro bruto más el consumo capitalista (Kalecki, 1933). Dado que para Argentina la contabilidad nacional no produce información sobre este último, en el gráfico presentamos la evolución del ahorro bruto, es decir, las ganancias brutas no distribuidas o distribuidas y no consumidas por los capitalistas.

GRÁFICO N°3. Ganancias brutas no distribuidas, no consumidas (Ahorro interno bruto). Términos reales. Media móvil 4 trimestres. 1993-2006.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía e INDEC.

4 ¿Un nuevo modelo de política pública?

A partir de 2002 fue inaugurado un período de nuevas políticas públicas. En particular, cabría preguntarse si éstas marcan un quiebre en relación con los objetivos llevados adelante en los '90.

Podemos distinguir al menos tres ejes en torno a los cuales se articula la nueva gestión pública y que, a nuestro parecer, expresan fuertes contradicciones. Un primer eje gira en torno a la política económica y la necesidad de sostener una política cambiaria claramente incompatible, con el objetivo de recuperar los niveles históricos de vida de la población¹³.

Un segundo eje es la política social. La misma se enfrenta a los límites impuestos por la política fiscal contractiva y la necesidad de hacer frente a los pagos de la deuda pública¹⁴.

13 Para comparar las condiciones de vida tomamos como referencia el año 1998, el punto más alto del ciclo anterior (también puede tomarse el período 1973-74 como punto de referencia histórico). Por supuesto, podríamos hacer una comparación con el año 2002, pero la recuperación iniciada en 2002/2003 aún dice poco en una perspectiva histórica (en términos de la dinámica del desarrollo capitalista) si no se compara con otras etapas clave de la historia reciente.

14 La ministra de Economía desde finales de 2005, Felisa Miceli, sostuvo ni bien asumió, el objetivo de "mantener un superávit fiscal primario que nos dé previsibilidad y que nos permita efectuar pagos externos" (Diario Clarín, 20/12/2005).

Por último, en tercer lugar, la política salarial. Esta última entra en claro conflicto con la política macroeconómica y su necesidad de sostener un tipo de cambio elevado. A continuación analizamos cada uno de los ejes planteados.

4.1. Nueva política económica ¿Nueva economía política?

La salida de la convertibilidad fue señalada (y celebrada) como la inauguración de una nueva estrategia de política económica. La misma se presentaba como la contracara de la seguida en la década anterior. Mientras en los '90 se mantuvo un cierto nivel de expansión fiscal (déficit) junto con un tipo de cambio bajo y consecuentemente con déficit externo, ahora se privilegiaría el superávit fiscal y externo. En la 'nueva' estrategia ambos objetivos se apoyarían en el tipo de cambio alto con retenciones a las exportaciones¹⁵.

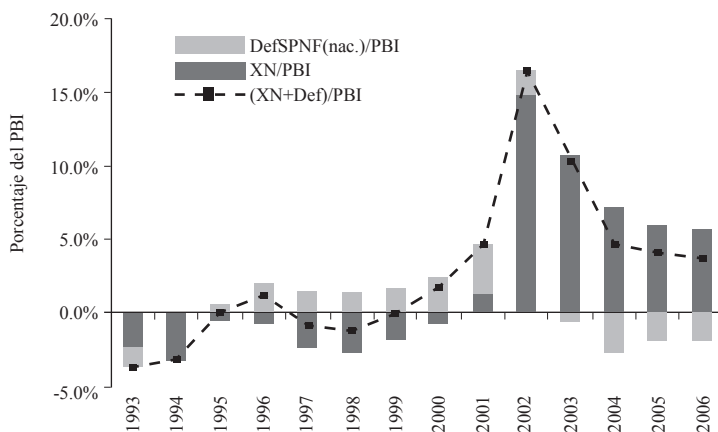
En términos macroeconómicos, el resultado de la nueva política económica en realidad no implica un cambio de economía política. La nueva política económica es aparentemente más sostenible en el tiempo, pero conserva la necesidad de la rentabilidad empresarial como objetivo inmediato, a los fines de apuntalar el crecimiento económico. Durante los '90, la prioridad que se dio a los objetivos de reestructuración económica y disciplinamiento social (Féliz, 2005a; Féliz y Pérez, 2004) supusieron privilegiar la generación de ganancias sostenidas en un crecimiento del consumo *capitalista* (reflejo de la creciente desigualdad distributiva y la caída en la masa salarial) y el déficit fiscal. El saldo externo negativo restringía las ganancias, pero era el resultado necesario de la reestructuración del capital y el tipo de cambio real bajo (Féliz, 2005a). Sin embargo, tal política económica resultó ser altamente inestable, en tanto suponía un creciente endeudamiento tanto externo como fiscal. Si bien no fueron estos los causantes de la crisis, sí actuaron como catalizadores de la misma (Féliz, 2007).

La novedad, a partir del año 2002, no fue tanto un cambio en la economía política detrás de la política económica, sino antes que nada la constitución y consolidación de una nueva estrategia de generación y realización de las ganancias. En efecto, si por un lado la devaluación creó las condiciones en el ámbito de los procesos de valorización para la generación potencial de mayores niveles de rentabilidad, a su vez lo hizo en la esfera de la circulación, para articular una nueva forma de realización. A partir de ese momento, la salida exportadora (el superávit externo) debía convertirse en el elemento dinámico más importante en la realiza-

15 Con un tipo de cambio real elevado, los sectores productores rentistas (en Argentina, los productores de productos primarios y los que explotan recursos naturales no renovables) obtienen niveles de rentabilidad extraordinaria. En el marco de la estrategia fiscal del gobierno, la fijación de un impuesto especial a las exportaciones de tales mercancías (retenciones) permite al Estado la absorción de una porción de esa rentabilidad excedente.

ción del excedente¹⁶. Por el contrario, el superávit fiscal actuaría como contrapeso reduciendo las ganancias del capital productivo; sin embargo, ésta fue la prenda de pago cedida al capital financiero¹⁷. Las exportaciones netas pasaron de representar un 1,3% del PBI en 2001 a alcanzar el 14,9% en 2002, aunque caen rápidamente a partir de entonces (alcanzando sólo 5,5% del PBI en 2006). Por su parte, el déficit fiscal (resultado financiero del sector público nacional) pasa de 3,2% en 2001 a 1,5% en 2002, transformándose en un superávit de 1,8% del PBI en 2006 (gráfico N°4)¹⁸.

GRÁFICO N°4. Efecto expansivo de las exportaciones netas y el déficit fiscal. 1993-2006. Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía e INDEC.

En síntesis, la política macroeconómica de la post-convertibilidad aparece como una nueva modalidad para garantizar la reproducción ampliada del capital (es decir, la producción de beneficio y su expansión sin fin).

16 Por supuesto, la inversión bruta es, como usualmente ocurre, el factor más dinámico de la demanda agregada. Entre 2002 y 2004 creció un 85,8% en términos reales. Sin embargo, cabría resaltar que en ese período el consumo agregado del sector privado creció en términos reales más rápido que las exportaciones de bienes y servicios (según datos del INDEC, 18,4% versus 14,7%, respectivamente).

17 A la salida de la convertibilidad se habían generalizado los conflictos inter-burgueses (Basualdo, 2002) debido a las dificultades para la reproducción ampliada del capital. La resolución de tal conflicto involucró no sólo la salida de la convertibilidad, lo cual permitió recuperar la rentabilidad global, sino que requirió la apropiación de una porción del valor por parte del capital financiero.

18 El superávit primario del sector público nacional no financiero pasó de 0,5% del PBI en 2001 a más de 3,5% en 2006.

4.2. Nueva política (de control) social

A la par de la consolidación de la nueva política económica comenzó a perfilarse una nueva estrategia para las políticas sociales. En este sentido, la década de los '90 estuvo marcada por la multiplicación de los programas focalizados. En particular, por la expansión en el número de los denominados programas de empleo transitorio.

A partir de la salida de la convertibilidad, al calor de una crisis económica, social y política que amenazaba con desestabilizar el proyecto de reestructuración capitalista, se creó un nuevo programa, el “Programa Jefes de Hogar” (Decreto 565/2002), comúnmente denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Este programa, que buscaba “universalizar el Plan Jefes y Jefas de Hogar ... a fin de asegurar un mínimo de ingreso mensual a todas las familias argentinas” se expandió rápidamente, pasando de unos 574 mil planes en mayo de 2002 (un mes después de su creación) a casi dos millones un año después.

Con su implementación el gobierno buscaba resolver dos objetivos centrales (Pérez, Féliz y Toledo, 2006). En primer lugar, aliviar la situación de pobreza e indigencia en que vivía gran parte de la sociedad argentina. En este sentido, el objetivo oficialmente declarado en los decretos de creación era brindar una ayuda económica (150 pesos) con el fin de garantizar el “Derecho Familiar de Inclusión Social”, asegurando la concurrencia escolar de los niños, así como el control de su salud, la incorporación de los beneficiarios a la educación formal, su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral y su incorporación en proyectos productivos o en servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional (Decreto 565/2002)¹⁹. En segundo lugar, podríamos decir que el programa buscó controlar la tensión social que se podría haber desatado en el marco de la salida de la convertibilidad (que implicó una fuerte redistribución de ingresos, nuevamente en detrimento de los sectores de menor poder adquisitivo), en un momento en que la experiencia de los estallidos del mes de diciembre de 2001 seguía estando presente. Asimismo, podría pensarse que el programa JyJHD tenía un tercer objetivo, oficialmente no declarado: la desarticulación de las organizaciones de trabajadores desocupados (MTD) que habían surgido sobre la base del reclamo de Planes Trabajar²⁰. Con su rápido crecimiento, el número de prestaciones

19 El monto de 150 pesos por prestación del PJyJHD era igual a la prestación media de los programas de empleo transitorio ‘estrella’ de fines de los años ‘90 y comienzos de siglo XXI, los Planes Trabajar.

20 Durante el segundo quinquenio de la década pasada surgieron numerosos movimientos de trabajadores desocupados que exigían al Estado el otorgamiento de estos planes. La metodología de lucha utilizada usualmente era el piquete o corte de ruta. El carácter disruptivo que tienen estas organizaciones con relación a las políticas impulsadas por el FMI y las necesidades del gran capital transnacional y nacional, indujeron al Estado (entonces bajo la gestión del presidente Duhalde) a impulsar un programa que debilitara a estas organizaciones (Pérez, Féliz y Toledo, 2004).

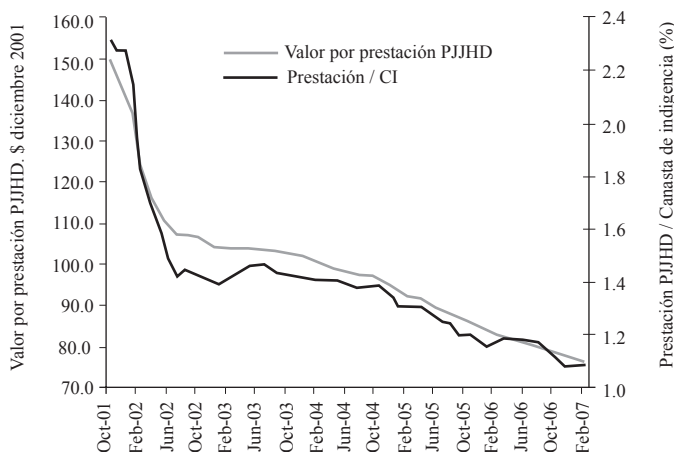
del programa pasó a representar una importante proporción del total de trabajadores ocupados y desocupados (cuadro N°1)²¹.

CUADRO N°1. Planes JyJHD en proporción al total de desocupados y ocupados. 2002-2004. Argentina.

	PJyJHD / Desocupados	PJyJHD / Ocupados
Mayo-2002	17,7%	4,8%
Octubre-2002	62,5%	13,5%
Mayo-2003	81,6%	15,1%
2do Semestre 2003	73,6%	13,4%
1er Semestre 2004	71,5%	12,2%
2do Semestre 2004	75,1%	10,9%

Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del INDEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO N°5. Prestaciones PJyJHD. En términos reales (\$ dic.2001) y proporción Línea de indigencia. Octubre 2001 – Abril 2007.



Fuente: Estimación propia sobre la base de datos del INDEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Nota: antes del PJyJHD (mayo de 2002) los programas de 'empleo transitorio' entraban en su

21 De cualquier manera el PJyJHD estuvo lejos de constituirse en un programa que abarcara al universo de quienes lo necesitaban.

mayoría en lo que se denominó Plan “Trabajar”. En ambos casos, la gran mayoría de sus beneficiarios recibía 150 pesos por mes.

Sin embargo, si bien el programa se expandió rápidamente en todo el país, el monto del subsidio perdió, también velozmente, valor real. Manteniéndose en 150 pesos desde su creación, ante el aumento de los precios minoristas, y en particular de los precios de la canasta básica alimentaria, el valor real de las prestaciones se redujo sensiblemente (gráfico N°5).

Desde la creación del PJyJHD (en mayo de 2002) el valor real de sus prestaciones han caído un 36%, mientras que en relación con el valor de la canasta de indigencia (CI), han pasado de representar 1,74 CI a equivaler solamente al 1,08 CI (en abril de 2007), es decir una caída de 38%.

4.3. La política salarial

El tercer elemento clave de la nueva política pública a la salida de la convertibilidad tiene que ver con la estrategia de regulación salarial. Luego de años de pasividad, o decidida intervención pro-empresarial, desde el Estado comenzó en 2002 a promoverse una serie de reajustes salariales por decreto. Mediante una combinación de incrementos de sumas fijas no remunerativas, aumentos en el salario mínimo y modificaciones en las jubilaciones, se produjo una recomposición parcial de los ingresos de los trabajadores, notoriamente deteriorados desde la salida de la convertibilidad.

La política laboral (salarial) ha tendido a buscar varios objetivos: expresamente, el gobierno argumenta la necesidad de recuperar los niveles de consumo con el fin de sostener la demanda agregada. De cualquier manera, es dudosa su efectividad, cuando la masa salarial se encuentra hoy en día en torno a los más bajos niveles en décadas, de manera que su contribución al impulso de la demanda global es más bien exiguo²². Por otro lado, esta política parece haber sido la respuesta del Estado a la creciente conflictividad laboral ligada a las exigencias de recomposición salarial. Desde mediados de 2002 se han multiplicado los conflictos salariales en diversos sectores y empresas²³. Desde los de subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires a las automotrices, las exigencias de mayores salarios se han reproducido en

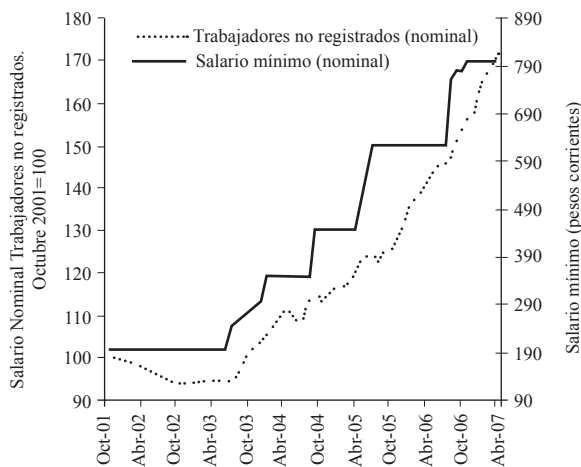
22 La participación de los salarios en el ingreso está en poco más del 28% en 2004, 10 puntos porcentuales menos que diez años antes (Lindenboim, Graña y Kennedy, 2005). Un estudio reciente del INDEC sobre la distribución ‘funcional’ del ingreso corrobora lo antedicho: los salarios se apropiaron en 2005 del 32,3% del ingreso global, mientras que en 1995 dicha proporción era de 35,5% (INDEC, 2006).

23 Dado que no hay información oficial sistemática sobre los conflictos laborales, podemos presentar a título ilustrativo la provista por el Centro de Estudios de la Nueva Mayoría, según el cual, el número de conflictos laborales pasó de 16 por mes en el período 1995-1999 a 24 mensuales entre 2000 y 2001, 27 entre 2002 y 2003 y 41 entre 2004 y 2005.

todo el ámbito de las empresas capitalistas con alto grado de formalización de su fuerza de trabajo. Como una manera de contener y aplacar el conflicto, buscando evitar que la circulación de las luchas salariales opere como elemento unificador del movimiento obrero, el Estado tuvo hasta mediados de 2005 una activa respuesta mediante aumentos, primero no remunerativos y luego incorporados a los salarios básicos por decreto o por medio de la negociación colectiva, entre los trabajadores del sector privado²⁴.

Además, se ha desarrollado una política de elevación de los salarios mínimos, los cuales, al igual que en el caso anterior, afectan solamente en una porción reducida de los trabajadores formales del sector privado²⁵. Sin embargo, tal política parece haber tenido un resultado importante por *arrastrar* las remuneraciones medias de los trabajadores asalariados del sector informal (no registrado) (gráfico N°6).

GRÁFICO N°6. Salario promedio de los trabajadores no registrados y salario mínimo. Octubre 2001-Abril 2007. Argentina.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

24 Los trabajadores del sector público fueron abiertamente excluidos de este proceso. Recién hacia finales de 2005, los trabajadores estatales pudieron comenzar a luchar efectivamente por la recuperación salarial.

25 Los trabajadores formales, beneficiarios directos de las sumas no remunerativas, de los aumentos en los básicos de convenio y los salarios mínimos representan sólo el 45% de la fuerza de trabajo asalariada del sector privado.

Por otra parte, el Estado ha buscado comprometer a los gremios en el control de la conflictividad social a partir de la conformación del Consejo del Empleo y el Salario. Sin embargo, la utilización de esta instancia fracasó sistemáticamente en tanto los distintos sectores convocados han encontrado serias dificultades para establecer acuerdos²⁶.

La conflictividad laboral se ha incrementado mucho desde 2005, y hacia finales de ese año se comenzó a implementar desde el Estado una política de contención salarial explícita, señalando a los principales gremios los topes salariales que no debían ser excedidos (Féiz, 2006). Estos límites a los aumentos *admisibles* no han logrado contener las subas salariales para los trabajadores formales en valores inferiores al crecimiento del producto nominal por habitante, dando lugar a una recuperación frente a la inflación que les ha permitido superar los valores de 2001²⁷. Igualmente, el resto de los trabajadores ha logrado recuperar apenas parte de la pérdida que sufrieron a partir de 2002²⁸.

4.4. Conflictos y contradicciones de la nueva política económica

La matriz de éxito de la nueva política macroeconómica se asienta en la factibilidad de que el Estado consiga sostener el tipo de cambio y un superávit fiscal elevados. El dólar alto busca mantener los niveles de rentabilidad para el capital industrial y conseguir simultáneamente un saldo positivo en la cuenta corriente. Por su parte, el superávit fiscal intenta mantener en *calma* al capital financiero demostrando la *voluntad argentina de hacer frente a sus compromisos*.

Tales expectativas y objetivos han comenzado a encontrarse con las necesidades sociales. Primero, ¿es posible compatibilizar un nivel de tipo de cambio real alto con niveles salariales dignos o, en todo caso, que permitan a corto plazo resolver los insostenibles niveles de pobreza? Segundo, ¿alcanza el tipo de cambio real alto para enfrentar el problema del desempleo y la precariedad laboral? Tercero, ¿es posible sostener el superávit fiscal y la consecuente transferencia de ingresos al exterior junto con la necesidad objetiva y conveniencia de una política social más amplia, de tipo universal?

26 Por otra parte, en esta instancia no han sido convocados, ni siquiera a los fines de ser ‘cooptadas’, los trabajadores desocupados (que aún representan una importante proporción de la población económicamente activa) a través de sus organizaciones.

27 Según información del INDEC, entre el cuarto trimestre de 2005 y el cuarto trimestre de 2006 el PBI nominal por habitante creció un 20,9%, mientras que los salarios nominales de los trabajadores formales aumentaron el 20,5%.

28 De acuerdo con datos del INDEC, en enero de 2007 los trabajadores informales todavía deberían recibir un incremento de más de 18% en términos reales para recuperar el poder de compra de diciembre de 2001. Los trabajadores estatales deberían conseguir un aumento de 32% para alcanzar lo mismo.

4.4.1. Salario real, tipo de cambio y pobreza

En relación con la primera cuestión, vale la pena reflexionar sobre los elementos que determinan el tipo de cambio real y, por lo tanto, sobre las posibilidades concretas de sostenerlo en un nivel arbitrariamente alto. En efecto, parte del discurso oficial y de los analistas respecto del tipo de cambio real supone que éste puede ser fijado por el Estado en un nivel elegido, según la voluntad de los hacedores de política económica²⁹.

Aunque es teóricamente discutible sostener que el Estado podría fijar un *dólar alto*, lo que queda oculto en el debate es que para los niveles de productividad del trabajo que tiene la producción de mercancías en Argentina, ese tipo de cambio supone niveles de salario real bajos (y/o malas o peores condiciones laborales). En efecto, siguiendo a Shaikh (2002) puede mostrarse que el tipo de cambio real tenderá a ser traccionado a un valor ligado a la relación entre la productividad laboral y los salarios reales en la Argentina y el resto del mundo (Féiz y Chena, 2006). Si la Argentina carece de capitales reguladores en las principales ramas de la actividad económica, el tipo de cambio real será rígido, y la devaluación o la intervención estatal solo podrá alterarlo a corto plazo en tanto no cambien los parámetros estructurales de la economía: costo de reproducción de la fuerza de trabajo (salarios reales), productividad del trabajo (“tecnología” o nivel de desarrollo de las fuerzas productivas) y/o grado de apertura de la economía³⁰. En definitiva, en relación con el primer punto planteado, el tipo de cambio real sólo podrá mantenerse elevado en tanto los salarios reales se mantengan más bajos de lo que estaban antes de la devaluación³¹. Por supuesto, esto se sostiene para una economía capitalista que opera con altos grados de integración en el mercado mundial (como Argentina en la actualidad).

29 Dice un estudio reciente del ministerio de Economía que en la actualidad este tipo de cambio “realista” y estable favorece la competitividad (Ministerio de Economía y Producción, 2005a). Está claro que los funcionarios gubernamentales consideran que pueden, mediante la política económica, sostener un tipo de cambio “realista”. No queda claro, por supuesto, en qué medida es este tipo de cambio más o menos “realista” que el de la década de los ‘90. Este cuestionamiento no implica que acordemos un carácter positivo al régimen vigente en los ‘90, simplemente queremos analizar los argumentos de los actuales hacedores de política económica.

30 Nosotros asociamos la idea de capital regulador al concepto de Shaikh (2002) cuando señala que esos capitales corresponden a las condiciones de producción (productividad y salarios reales) tales, que les permiten tener los menores costos unitarios de producción para una rama de actividad. Los precios en moneda internacional para las mercancías en una industria tenderán a fluctuar en torno a los precios fijados por los capitales reguladores, es decir aquellos que garanticen tendencialmente un nivel de rentabilidad similar al de otros capitales reguladores en otras ramas (estos son los precios de producción marxianos). Para más detalles ver Shaikh (2002) y Féiz y Chena (2006).

31 La variación en el tipo de cambio han alcanzado una magnitud tal, que los cambios en elementos estructurales, tales como la productividad laboral o la apertura económica, pueden asumirse constantes a corto plazo.

Es en este punto donde la política cambiaria entra en conflicto con la política salarial iniciada a mediados de 2002 y con los crecientes niveles de conflicto que se están produciendo en torno a los niveles salariales. Luego de *dar rienda suelta* a una serie de aumentos salariales, desde el gobierno comenzó a plantearse hacia finales de 2005 una creciente preocupación por los generalizados reclamos de mayores aumentos. “La clave es controlar la inflación y, para ello, hay que controlar salarios”. Ese es el argumento de [el entonces ministro de economía] Roberto Lavagna para defender una estrategia a dos puntas: “negociaciones con empresarios para evitar subas de precios y diálogo con dirigentes sindicales para que no presionen por aumentos de sueldos” (Cufre, 2005). Para entender este problema, debemos comprender la relación dinámica entre precios, salarios y ganancias.

Frente a los aumentos salariales nominales las empresas intentan trasladarlos en la medida de lo posible a sus precios. Esto explica en parte, los recientes rebrotes inflacionarios. Sin embargo, la suba de precios no puede entenderse como *causada* por los aumentos salariales, dado que no son ellos, sino los empresarios, quienes fijan los precios³². En realidad, la inflación reciente es el resultado de la reticencia del capital a ver reducida su rentabilidad³³. En efecto, los empresarios saben que si bien podrían trasladar los mayores costos salariales a los precios, esto redundaría en una pérdida inmediata en su *competitividad* si el tipo de cambio nominal y la productividad del trabajo se mantienen constantes. Por eso es que alzan sus voces con fuerza frente a la posibilidad de aumentos en los salarios³⁴. El efecto sobre la *competitividad* del capital sería semejante si los empresarios absorbieran los mayores costos salariales. Dados los niveles de productividad laboral, su rentabilidad se vería inmediatamente reducida, y por tanto se reduciría la competitividad.

Sin embargo, si efectivamente se logra pasar los mayores salarios a precios, la traslación nunca es total, y por eso los salarios reales han subido en alguna medida (aunque en general sin recuperar los niveles pre-devaluatorios). La traslación a precios de los mayores costos salariales reduce la competitividad del capital que opera

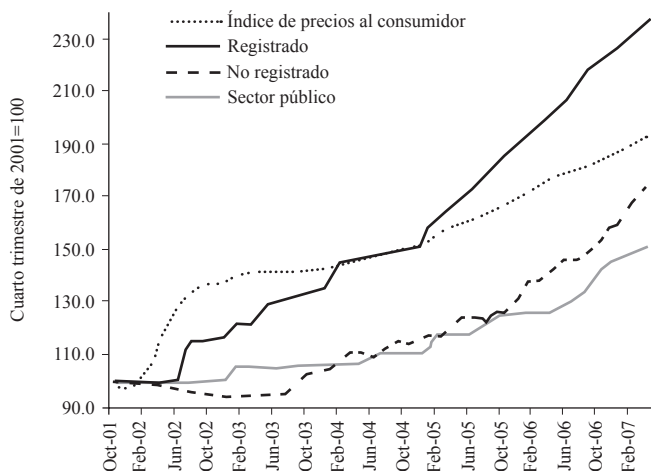
32 Como bien lo señala Katz: “Si la inflación dependiera del salario, el derrumbe actual de los sueldos debería mantener planchado a los precios” (Katz, 2005).

33 En Féliz (2006) se explica que “la lucha obrera por mejoras o recuperaciones en las condiciones de trabajo enfrentan siempre la resistencia tenaz del capital. En etapas de recuperación económica, la expresión de esa resistencia es la inflación. El capital busca neutralizar las presiones obreras devaluando la fuerza de trabajo a través de la suba de precios. Es decir, suben los precios porque los capitalistas intentan bajar el valor de la fuerza de trabajo. Esa es la dirección de causalidad, y no a la inversa: no son los aumentos salariales los que hacen subir los precios, es la rigidez de la ganancia empresaria la que conduce a la inflación. Sin embargo, la estrategia de devaluación salarial descentralizada (es decir, llevada adelante por los capitales en competencia) por medio de la inflación es viable, aunque sólo parcialmente eficaz, pues conspira contra las posibilidades de reproducción ampliada del capital en la era del capital trasnacional”.

34 Los empresarios de la UIA en reunión con la ministra de Economía, Felisa Miceli, “reclamaron ponerle límites a la *puja distributiva*” (Página/12, 17/1/2006).

en Argentina (es decir, se reduce el tipo de cambio real)³⁵. En ese contexto, el techo salarial actúa como una estrategia de coordinación del capital para contener bajos los salarios, sosteniendo a su vez la competitividad internacional (Félicz, 2006).

GRÁFICO N°7. Precios al consumidor y salarios nominales (nivel general). Octubre 2001-Abril 2007. Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC.

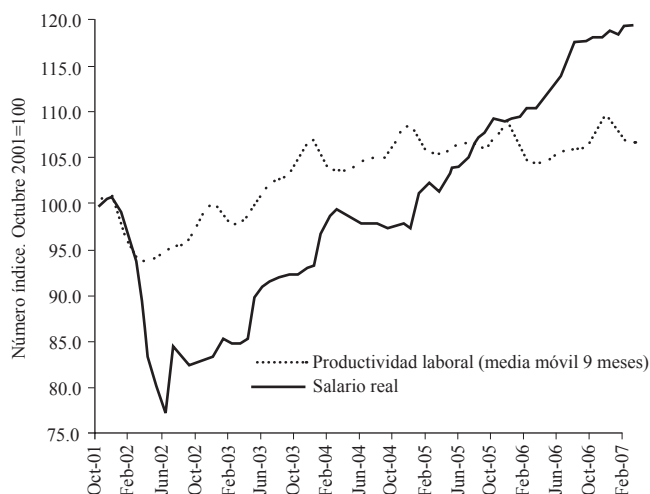
Por otra parte, los niveles de rentabilidad que el capital ha conseguido después de la devaluación, probablemente sean excesivamente elevados. Lo abultado del superávit comercial y las fuertes tendencias a la baja del tipo de cambio nominal (sólo contenidas por la política de compras del Banco Central) estarían señalando que tendencialmente la entrada de capitales y el aumento en la oferta productiva (producto de la mayor rentabilidad) inducirán una reducción progresiva de la tasa de ganancia a niveles *normales*³⁶.

35 Recordemos que el tipo de cambio real se define como $E \cdot P^* / P$, donde E es el tipo de cambio nominal (pesos por dólar), P^* es un índice de precios extranjeros y P es el índice de precios domésticos. Dados E y P^* , una suba en los precios domésticos supondría una caída en el tipo de cambio real.

36 Esa rentabilidad *normal* sería en realidad la que permitiría que, tendencialmente, los capitales reguladores en cada industria alcancen sus precios de producción. Para una discusión más detallada del concepto de capitales reguladores y precios de producción, ver la nota a pie de página 21, y además Shaikh (2002) y Félicz y Chena (2006).

Si los trabajadores logran recuperar los salarios reales y la productividad media del trabajo se mantiene dentro de los niveles actuales, habría que esperar que el tipo de cambio real tienda a ubicarse nuevamente en los valores anteriores (es decir, se apreciaría). Es en ese marco que se comprende la actual preocupación gubernamental (y empresarial) por *atar* las futuras subas en las remuneraciones a la evolución de la productividad³⁷. El objetivo de un posible *pacto social* no es más que consolidar el patrón de generación y apropiación de valor articulado con la devaluación (gráfico N°8).

GRÁFICO N°8. Productividad laboral y salarios reales. Octubre 2001-Marzo 2007. Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Economía e INDEC. Nota: la productividad laboral se calculó como el Estimador Mensual de Actividad Económica (EMAE) dividido por el empleo total estimado por la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL). Se presenta como media móvil de 9 meses para suavizar la serie.

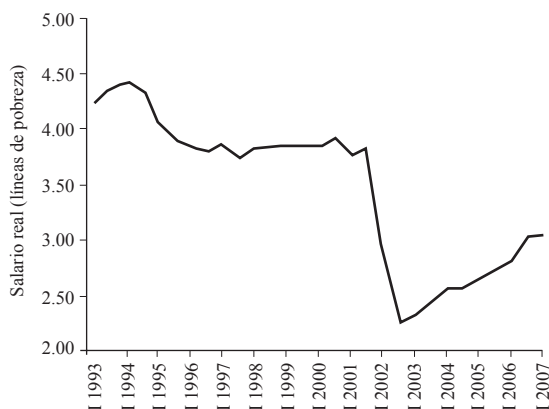
Como se observa, mientras los salarios claramente no siguieron la evolución de la productividad en los primeros meses de la salida de la convertibilidad, pretender que eso ocurra a partir de ahora, supone cargar a los trabajadores con el

37 Según un estudio reciente de la Unión Industrial Argentina (UIA) “la industria sólo seguirá creciendo si existe una adecuada vinculación entre costos (salariales) y productividad”, y cita como ejemplos a Taiwán y Corea que habrían cumplido “a rajatabla la regla de la productividad” (UIA, 2007).

costo del desarrollo que se derivaría de las mejoras en la competitividad resultantes del tipo de cambio elevado (el primer canal del argumento de Frenkel, 2004). La propuesta del Estado neo-desarrollista (Félix, 2006) de acomodar a partir de ahora los salarios reales a la evolución de la productividad laboral busca efectivamente sostener la competitividad del capital sobre la única base que puede hacerlo en el marco de una economía abierta, periférica y dependiente como la Argentina: los bajos salarios (relativos).

En el caso de Argentina, los salarios reales se encuentran, a pesar de la recuperación reciente, muy por debajo de los niveles de la década anterior (gráfico N°9), apenas superando el equivalente a tres líneas de pobreza.

GRÁFICO N°9. Salario real. Deflactado por la canasta de pobreza. 1993-2007. Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del INDEC. Nota: el salario real se encuentra expresado en número de canastas de pobreza que pueden adquirirse con el salario nominal.

4.4.2. Tipo de cambio y empleo

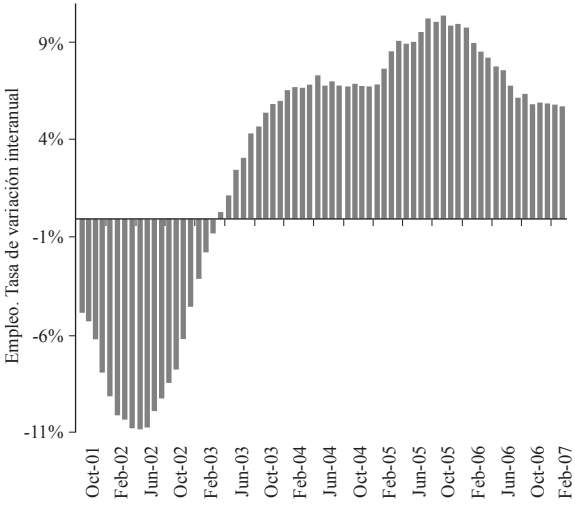
Desde el Estado se especula con que si el tipo de cambio pudiera ser sostenido por encima de los niveles previos a la devaluación (aun si ello fuera a costa del salario real) se podría garantizar una expansión sostenida en el nivel de empleo³⁸. Este cre-

38 Lavagna pronosticó en la Asociación de Fábricas de Automotores de Argentina (ADEFSA) que espera un crecimiento económico sostenido hasta 2010 (Diario *Clarín*, 22 de junio de 2005).

cimiento en el empleo permitiría tendencialmente corregir los desequilibrios globales del mercado de trabajo, en particular reduciendo los niveles de desempleo.

En efecto, la posición oficial es que el tipo de cambio alto promueve tanto un elevado crecimiento de la economía como un aumento en la denominada elasticidad empleo-producto. Éste sería el tercer canal señalado por Frenkel (2004). Por una parte, como argumentamos antes, efectivamente el incremento en la rentabilidad global del capital supone una expansión del empleo de fuerza de trabajo. El proceso de valorización del capital requiere de la utilización en escala ampliada de la capacidad de trabajar de la población, por lo que de manera tendencial la expansión del capital requiere de la expansión de la fuerza de trabajo ocupada. Desde el nivel bajo alcanzado por el empleo a mediados de 2002, se observa un fuerte aumento en la ocupación total (gráfico N°10). Este crecimiento se asocia a un importante crecimiento de la economía y al aumento de la elasticidad empleo-producto.

GRÁFICO N°10. Variación del empleo. Tasa interanual. Octubre 2001-Marzo 2007. Argentina.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

El crecimiento económico se ha concentrado sobre todo en los sectores productores de bienes y aquellos ligados a la producción de bienes de capital³⁹. Estos sectores habían alcanzado muy bajos niveles de utilización de la capacidad instalada hacia comienzos del 2002, por lo que la acelerada expansión de la producción supuso la utilización intensiva del capital fijo existente, a partir de la contratación de fuerza de trabajo. Esta etapa de *expansión fácil* es altamente intensiva en fuerza de trabajo, y por ello la elasticidad empleo-producto subió tanto. Sin embargo, a medida que el capital en los distintos sectores alcanza una tasa de crecimiento *sostenible*, semejante en la producción de bienes y en la producción de servicios, la elasticidad empleo-producto tiende a retornar a los niveles asociados a la estructura productiva argentina. Los datos más reciente marcan una desaceleración en la tasa de creación de puestos de trabajo: mientras que el PBI crece a tasas superiores y sostenidas de 8% anual, la tasa de creación de puestos de trabajo formal se redujo casi en un 50% en el último año (gráfico N°10).

Durante los '90, la estructura productiva argentina se desindustrializó y extranjerizó, aumentando sus niveles de dependencia en relación con el centro y reduciendo el componente de *trabajo nacional* en los costos de producción. La incorporación acelerada de tecnología importada y el violento incremento en la productividad laboral asociado a ella, redujo notoriamente la demanda relativa de fuerza de trabajo por unidad de producto. La salida de la convertibilidad no supuso un cambio estructural en este sentido, es decir un *cambio de modelo*. La caída en el costo laboral en términos de moneda internacional permite incrementar la tasa de ganancia, pero sin aumentar la demanda relativa de fuerza de trabajo, muy determinada por una estructura productiva dependiente⁴⁰. El cuadro N°2 da cuenta de esto. Luego de haber alcanzado un nivel de 0,97 entre el segundo trimestre de 2003 y segundo trimestre de 2004, la elasticidad empleo-producto está rápidamente convergiendo a niveles muy similares a los *años dorados* de la década pasada (1995-1998).

39 La inversión bruta interna fija aumentó un 128% en términos reales entre 2002 y 2005, mientras que el consumo de los hogares sólo lo hizo en un 29%, y el PBI en un 29,6%. Los sectores productores de bienes aumentaron su producto bruto real un 38,6% entre 2002 y 2005, mientras la producción bruta en servicios aumentó tan solo 20,6%.

40 La demanda de fuerza de trabajo está ostensiblemente determinada por la tecnología utilizada, antes que por el nivel de salarios o los precios relativos de los 'factores'. Contra el supuesto neoclásico, en la realidad existen limitadas posibilidades de sustitución entre trabajo y capital. Además, en una economía periférica y dependiente, la demanda de trabajo está limitada por la imposibilidad de producir en condiciones competitivas una enorme gama de mercancías, en particular medios de producción (bienes de capital) y medios de consumo de alta tecnología dirigidos a los sectores más dinámicos de la demanda (en el caso de la Argentina, el consumo de los sectores con ingresos derivados del capital).

CUADRO N°2. Elasticidad empleo-producto. Argentina.

Períodos	Producto	Empleo total	Elasticidad
M94/M91	26.1	3.9	0.15
M98/O95	20.7	10.8	0.52
2003:IV / Oct 2002	11.7	9.2	0.79
2004: I / 2003: I	11.3	8.5	0.75
2004:II / 2003:II	7.1	6.9	0.97
2004:III / 2003:III	8.7	6.2	0.72
2004:IV / 2003:IV	9.1	4.2	0.46
2005: I / 2004: I	8.0	2.4	0.30
2005:II / 2004:II	10.4	3.0	0.29
2005:III / 2004:III	9.2	3.5	0.38

Fuente: período 1991-2004: Ministerio de Economía, Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico, Análisis III (2005). Período 2004/2005: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica.

Por otra parte, a pesar de la devaluación el patrón de especialización productiva no parece haber sido alterado, conservando preponderancia los sectores poco intensivos en empleo (primarios, combustibles, MOA) en relación con los sectores más intensivos en capital variable (MOI). Las exportaciones primarias y de combustible representaron en 2006 un 35% del total de exportaciones, un poco más de la participación que tenían en 1997 (34%).

4.4.3. Política social e ingresos

El tercer punto de conflicto se refiere a la política social y en particular al programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). La decisión de achicar el alcance del programa y reformular sus objetivos e instrumentos plantea un conflicto latente entre la necesidad de un programa de alcance universal para redistribuir ingresos en el marco de una crisis social sin precedentes y las restricciones de la política fiscal. Luego de haberse concretado al calor de la crisis en 2002 (Pérez, Féliz y Toledo, 2006) el Estado ha iniciado la transición hacia un programa más acotado y focalizado. El PJyJHD había nacido con un claro contenido universalista, que supuso un cambio fundamental en la lógica seguida por la política de empleo en Argentina durante los '90: de múltiples programas focalizados se pasó a uno solo de amplia cobertura y reducida condicionalidad, disponible para todo aquel que reuniera los requisitos exigidos.

A partir del PJyJHD podría haberse iniciado un movimiento que expresara definitivamente el concepto del programa en sí mismo: la redistribución universal del ingreso más allá de la condición frente al mercado de trabajo (Pérez, Féliz y Toledo, 2006). Sin embargo, desde hace un tiempo ya no se realizan incorporaciones, y sólo se aceptan las bajas, abandonándose el perfil universalista. Tal línea de acción lleva implícitas dos grandes contradicciones: por un lado, un programa generalizado de ingreso mínimo tendería a cuestionar las bases mismas del proceso capitalista de valorización (Pérez, Féliz y Toledo, 2006). Tal proceso se sostiene en la aparición de la fuerza de trabajo como una mercancía y la inviabilidad de la reproducción de la vida más allá de la esfera mercantil⁴¹. La generalización del acceso a los medios de subsistencia por medio de la redistribución unilateral, sin contrapartida, del ingreso, invalidaría parcialmente pero de manera fundamental la compulsión a trabajar, y por lo tanto pondría serios límites a las condiciones de explotación de la fuerza de trabajo⁴². La presión que un programa de este tipo pondría sobre el mercado de trabajo tornaría inviable, a su vez, la actual política cambiaria (tipo de cambio real alto / salarios bajos), pues facilitaría las negociaciones por parte de los trabajadores (Pérez, Féliz y Toledo, 2006). Por otra parte, la expansión de un programa de ingresos mínimos requeriría una masa de recursos tal que superaría los límites impuestos por la actual estrategia de política económica. Si bien el monto de recursos necesarios para un programa de ingresos que permita superar definitivamente la indigencia y/o la pobreza generalizadas no se encuentran fuera de las posibilidades materiales de la economía argentina (Pérez, Féliz y Toledo, 2006), haría probablemente inviable la estrategia de generación de un elevado superávit fiscal. Lozano y Raffo (2004) estimaron que en 2005 se hubieran necesitado unos 6500 millones de pesos para recuperar el poder de compra de las remuneraciones públicas (salarios, jubilaciones y planes sociales)⁴³.

Los límites que enfrenta la política social actual en relación con la política económica se reflejan, por ejemplo, en las propuestas oficiales de reformulación del PJyJHD, donde se ha iniciado una progresiva reestructuración del programa en tres bloques diferenciados, pero articulados en torno al concepto de *empleabilidad* (Pérez, 2005).

Actualmente hay algo más de 1,5 millones de beneficiarios, de los cuales el gobierno planea pasar la mitad de ellos, los que considera con muy pocas proba-

41 Tal como se explica en Féliz (2005a), la reproducción de la valorización del capital supone tanto la separación de los trabajadores de los medios de producción, y por tanto la aparición de la fuerza de trabajo como mercancía, como su separación de los medios de subsistencia y, por lo tanto, la aparición de esos medios de consumo necesarios también como mercancías.

42 De cualquier manera, es cierto que los programas de 'ingreso mínimo' tienen implicancias contradictorias (Álvarez Leguizamón, 2004).

43 En Pérez, Féliz y Toledo (2006) estimamos que se requeriría 9,8% del PBI para garantizar que todos los habitantes del país tengan una garantía mínima equivalente a la línea de indigencia, y un 21,5% para que todos los habitantes tengan un mínimo equivalente a la línea de pobreza.

bilidades de encontrar un empleo, al Plan Familias (principalmente, beneficiarias mujeres con más de tres hijos). El resto se consideran *empleables* y quedarían en el PJyJHD bajo la tutela del Ministerio de Trabajo, que los ayudaría a mejorar su empleabilidad, formándose y capacitándose, mientras las oficinas públicas de empleo identifican la situación de cada individuo y lo orienta hacia diferentes posibilidades de inserción laboral. Paralelamente, existe un fuerte impulso oficial a que los desempleados monten pequeños emprendimientos productivos, en búsqueda del autoempleo, dado que las posibilidades concretas de conseguir un empleo asalariado son limitadas. El Plan Manos a la Obra se encarga de eso, financiando proyectos sustentables, es decir, con perspectivas de seguir funcionando sin ayuda estatal luego de un tiempo. Sin embargo, cabe preguntarse los alcances de este tipo de medidas: ¿cuántos desempleados pueden ser microempresarios en el marco de una economía capitalista? ¿Pueden generar ingresos suficientes para modificar su situación actual? La respuesta no parece muy promisoría⁴⁴.

La explicación del desincentivo a la “cultura del trabajo” es utilizada para rechazar propuestas tendientes a garantizar un mínimo de ingresos a toda la población (independientemente de su participación en el mercado de trabajo). Sin embargo, podríamos agregar al menos tres cuestiones adicionales: el costo de llevar adelante una medida de este tipo excede mucho lo que el gobierno está dispuesto a gastar⁴⁵; las propuestas en este sentido han sido presentadas en sociedad por fuerzas opositoras al gobierno (entre otras, la Central de los Trabajadores Argentinos y varias organizaciones piqueteras); y finalmente, un beneficio de tipo universal limitaría la discrecionalidad del gobierno en la asignación de planes, y por ende su rédito político.

El viraje en la política social actual se alinea con las sugerencias de los organismos internacionales (también la Iglesia se pronunció en la misma dirección) en el sentido de activar e individualizar las políticas públicas de empleo, mediante la imposición de actividades a los desocupados (*workfare*), la focalización de los instrumentos hacia los grupos más vulnerables, la instrumentación de políticas de oferta (formación, ayuda para la búsqueda de empleos), así como un creciente incentivo a las empresas reduciendo sus costos laborales (disminución de aportes patronales, subsidios salariales).

Uno de los objetivos centrales es el principio de valorización del trabajo (*making work pay*), buscando que el empleo garantice un ingreso mayor que una prestación social; preserva así el atractivo de las remuneraciones recibidas en el mercado de trabajo. Para ello es necesario reducir el nivel de las prestaciones sociales. White

44 Una pregunta clave respecto de los micro-emprendimientos es si pueden subsistir a mediano plazo (y aun a corto plazo) en el marco de las relaciones capitalistas de producción dominadas por la competencia.

45 Para una estimación de los costos involucrados en este tipo de medidas ver Pérez, Féliz y Toledo (2006).

(2001) comenta que dentro de esta óptica neoliberal se diferencian dos enfoques: el primero apunta directamente a eliminar la asistencia social como una opción, mientras que el segundo plantea que la tarea de reintegrar al mercado de trabajo a personas con desventajas, requiere alguna inversión, ya que deberán competir con los mayores *activos de otras*. Este enfoque también es compartido por autores partidarios de la *tercera vía*⁴⁶ (Giddens, 1998), que proponen mantener la empleabilidad de los trabajadores mediante la formación a lo largo de toda la vida, para aumentar su autonomía y las oportunidades de los individuos (en la literatura anglosajona se llama *empowerment*) que les daría los medios para llevar adelante sus proyectos, en lugar de asistirlos simplemente. El rol del Estado es ahora proveer a los individuos de una parte de estos activos o ayudarles a adquirirlos, de manera que puedan disponer de un patrimonio que los constituya como *empresarios* de su propia vida (Gautié, 2003).

5. Conclusiones

La política macroeconómica actual se presenta como una decisión con efectos solamente positivos y que generará beneficios para todos los sectores sociales. Sin embargo, como en la década de los '90, la mejora de los indicadores sociales no aparece como un objetivo prioritario, y su evolución está supeditada al crecimiento del PBI. Nuevamente parece esperarse un proceso de 'derrame', en el sentido de aguardar un tiempo, pues en la medida en que crezca el producto y aumente el empleo, mejorarían también otros indicadores sociales relevantes como la pobreza o la distribución del ingreso.

Nadie responde a la pregunta sobre qué ocurriría si el crecimiento acelerado no se mantiene en el nivel actual y regresamos a un ritmo más *sostenible* (en base a patrones históricos). Hoy el crecimiento del empleo y la baja de la desocupación se apoyan en tasas de crecimiento que la experiencia histórica argentina sugeriría como no sostenibles en el tiempo. Si el aumento del producto cayera a la mitad (5% anual), ya no se crearían puestos de trabajo en cantidad suficiente como para absorber la desocupación y el aumento en la oferta de trabajo. Si el crecimiento retoma sus carriles históricos, la necesidad de recuperar el salario real y las condiciones de trabajo colisionarán inmediatamente con la rentabilidad empresarial.

La política de tipo de cambio real alto y superávit fiscal se exhibe como el paradigma de una política económica sostenible⁴⁷. Sin embargo, ésta parece comenzar

46 Que busca prioritariamente conciliar la flexibilidad del mercado y la seguridad de los trabajadores.

47 Señala un estudio reciente del Ministerio de Economía y Producción de la Argentina que el "excedente fiscal, el superávit externo, la reducción de la carga de la deuda, [y] el tipo de cambio competitivo y previsible" son los pilares de la sustentabilidad del crecimiento (Ministerio de Economía y Producción, 2005). Si bien el mismo informe señala que la "mejora en las variables sociales" son parte de las condiciones de sustentabilidad, en ninguna parte se analizan las evi-

a entrar en conflicto con la generación y apropiación del ingreso: se multiplican las disputas laborales y aquéllas por la necesidad de ampliar la política social.

Por un lado, según los planteos oficiales, al parecer los trabajadores deberán esperar para recuperar sus niveles de ingreso y condiciones de trabajo. Los salarios son, para más del 60% de los asalariados (informales y estatales), al menos 20% más bajos que hace diez años; el resto de los asalariados (formales) que recién están recuperando las pérdidas post-devaluación, lo hacen a costa de más esfuerzo y productividad. Por otro lado, los desocupados, cuentapropistas, jubilados y beneficiarios de programas sociales deberían, al parecer, también esperar que la copa se derrame. El desempleo abierto, aunque disminuye, se mantiene en niveles superiores a los de comienzos de la década de los '90, mientras que los ingresos de los cuentapropistas, jubilados y beneficiarios de programas sociales son aún inferiores a la línea de pobreza.

Como vimos, a diferencia de otros momentos históricos, el tipo de cambio alto y un bajo nivel salarial ya no aparecen como contradictorios a mediano plazo, por los efectos negativos que la reducción del salario tenía en la demanda agregada y, por lo tanto, su efecto directo sobre el saldo comercial. En la actualidad, el énfasis se pone fundamentalmente en el efecto que los salarios tienen sobre la estructura de costos, y por lo tanto sobre la competitividad (es decir, la rentabilidad empresarial). Si los salarios crecen por encima de la productividad, se afirma, las posibilidades de competir internacionalmente serían minadas y la crisis volvería a resurgir⁴⁸. En el fondo, la discusión gira en torno a la definición de los niveles de rentabilidad *adecuados* y por contraposición a la determinación de los estándares de vida de la población. No hay límites inherentes, naturales, a la tasa de ganancia, está asociada a una determinada estructura económica y a una determinada configuración del conflicto social.

Por otra parte, sin embargo, la política económica acepta la necesidad de un elevado superávit fiscal para cumplir con el pago de los intereses de la deuda pública. Frente a esa restricción, la necesidad de elaborar una política social amplia y universalista, que pueda resolver la crisis social argentina, está fuera de la discusión. Mientras se espera el *derrame*, millones de trabajadores permanecen en la pobreza y la indigencia.

En definitiva, la actual política macroeconómica se presenta como la contracara de la política de los '90. No obstante, luego de cuatro años de crecimiento acelerado, en 2007 hay aún en Argentina un 27% de la población que vive con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, y mientras el salario promedio es de 854 pesos, la canasta familiar supera, según el IDEP-CTA, los 2400 pesos.

dentes contradicciones que, según vimos, presentan ambos objetivos en el marco de las políticas económicas actuales.

48 Ver el informe de la Unión Industrial Argentina al respecto (UIA, 2007).

Frente a esta situación, no está claro aún cómo “la nueva política económica” permitirá a corto y mediano plazo solucionar el flagelo de la pobreza, la desocupación estructural y la precariedad que afectan a la población argentina. Es más, tal cual analizamos, es probable que la solución de esos problemas enfrente límites estructurales en el patrón de desarrollo capitalista hoy vigente en Argentina.

Bibliografía

- Abeles, Martín y Borzel, Mariano (2004), “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo 1, CEFID-AR, Buenos Aires.
- Álvarez Leguizamón, Sonia (2004), “Los discursos minimalistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”, ponencia presentada en Seminario internacional CLACSO/CROP/CEDLA “Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores”, Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), abril.
- Balassa, B. (1971), *The Structure of Protection in developing countries*, Baltimore, John Hopkins University Press.
- Basualdo, Eduardo Manuel (2000), *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década de los noventa*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones.
- Basualdo, E. (2002), *Concentración y centralización del capital en Argentina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Bermúdez, Ismael (2005), “La economía crece, pero con menos empleo”, *Clarín*, Buenos Aires, 12 de junio.
- Braun, Oscar y Joy, Laurence (1968), “A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy”, *The Economic Journal*, 312.
- Canitrot, Alfredo (1983a), “El salario real y la restricción externa de la economía”, *Desarrollo Económico*, vol. XXIII, 91, Buenos Aires.
- Canitrot, Alfredo (1983b), “La política de apertura económica (1976-1981) y los efectos sobre el empleo y el salario. Un estudio macroeconómico”, PNUD/OIT, ARG/81/008.
- Carciofi, R. (1986), *Salarios y política económica*, Ediciones del IDES, 9, Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1986), “Salario real, composición del consumo y Balanza comercial”, *Desarrollo Económico*, vol. XXVI, 101, Buenos Aires.
- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (2003), “Salarios, desigualdad y sector externo bajo distintos regimenes macroeconómicos”, *Realidad Económica*, 195, Buenos Aires.
- Cufre, David (2005), “Lavagna volvió a asociar salarios con inflación ante la CGT. Un viejo fantasma salió del ropero”, *Página/12*, Buenos Aires, 24 de marzo.
- De Angelis, M. (2000), *Keynesianism, Social Conflict and Political Economy*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Diamond, M. (1972), “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico*, abril-junio.
- Díaz Alejandro, Carlos (1969), *Devaluación de la tasa de cambio en un país semi industrializado. La experiencia argentina 1955-1961*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Félix, Mariano y Chena, Pablo (2006), “La crisis recurrente del desarrollo capitalista en la periferia. Una lectura desde Argentina”, en *Macroeconomía, grupos vulnerables y mercado de trabajo. Desafíos para el*

- diseño de políticas públicas*, Asociación Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE, pp. 15-38, Buenos Aires.
- Félicz, Mariano y Pérez, Pablo Ernesto (2004), “Conflicto de clase, salarios y productividad. Una mirada de largo plazo para la Argentina”, en *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Robert Boyer, Julio César Neffa (coords.), Miño y Dávila / CEIL-PIETTE del CONICET / Trabajo y Sociedad / Caisse des Dépôts et Consignations de Francia, Buenos Aires (Argentina).
- Félicz, Mariano (2005a), “La reforma económica como instrumento de disciplinamiento social. La economía política de las políticas contra la pobreza y la desigualdad en Argentina durante los años noventa”, en *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*, Sonia Álvarez Leguizamón (Editora), CLACSO/CROP/CEDLA, agosto, Buenos Aires.
- Félicz, Mariano (2006), “De la crisis al neodesarrollismo. Tendencias estructurales y política económica en Argentina desde fines de la convertibilidad”, *Primer Coloquio de la Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA) y VI Coloquio Latinoamericano de Economistas Políticos*, 9, 10 y 11 de noviembre, Santiago de Chile (Chile), Universidad ARCIS de Santiago.
- Félicz, Mariano (2007), “A note on Argentina, its crisis and the theory of exchange rate determination”, *Radical Review of Political Economy*, vol.39, no.1, Union of Radical Political Economics (URPE), Nueva York.
- Frenkel, Roberto (2004), “Real exchange rate and employment in Argentina, Brazil, Chile and México”, Documento de Trabajo presentado ante el G24.
- Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2004), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo”, presentado en OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Conferencia de empleo MERCOSUR, mimeo.
- Gautie, J. (2003), *Quelle troisième voie? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale*, Document de travail, 30, CEE.
- Giddens, A. (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity.
- INDEC (2006), “Generación del ingreso e insumo de mano de obra. Fuentes, métodos y estimaciones. Años 1993 – 2005”, Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, Octubre, Buenos Aires.
- Kalecki, Michal (1933), “Los determinantes de las ganancias [(1933)1954]”, en *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista (1933-1970)*, Fondo de Cultura Económica, 1977, México, pp.94-109.
- Katz, Claudio (2005), “La inflación del modelo”, 19 de abril (www.rebellion.org).
- Lindenboim, Javier, Graña, Juan M. y Kennedy, Damián (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, *Documentos de Trabajo*, CEPED (UBA), Buenos Aires, abril.
- Lozano, Claudio y Raffo, Tomás (2004), “Presupuesto 2005: Objeciones al proyecto oficial y estrategias y alternativas para un presupuesto que se va a discutir todo el año”, IDEP/CTA, Buenos Aires, octubre.
- Ministerio de Economía y Producción (2005), “Evolución reciente de la economía argentina y perspectivas de sostenibilidad: un enfoque comparado”, *Análisis Económico*, 4, septiembre, Buenos Aires.
- Ministerio de Economía y Producción (2005), “Empleo e ingresos en el nuevo contexto macroeconómico”, *Análisis Económico*, 3, Marzo.
- Pérez, Pablo Ernesto (2005), “La reformulación del Programa Jefes y Jefas de Hogar y la (in)empleabilidad de los desocupados”,

- V Encuentro Internacional de Economía*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pérez, Pablo Ernesto, Félix, Mariano y Toledo, Fernando (2006), “¿Asegurar el empleo o los ingresos? Una discusión para el caso argentino de las propuestas de ingreso ciudadano y empleador de última instancia”, en *Macroeconomía, grupos vulnerables y mercado de trabajo. Desafíos para el diseño de políticas públicas*, Asociación Trabajo y Sociedad / CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Shaikh, Anwar (2002), “Productivity, Capital Flows, and the Decline of the Canadian Dollar: An Alternate Approach”, *New School University*, mimeo.
- Taylor, John (1994), “The inflation-output variability trade-off revisited”, en *Goals, guidelines and constraints facing monetary policy makers*, Federal Reserve Bank of Boston.
- Unión Industrial Argentina (2007), “Productividad y salarios en la industria”, *Centro de Estudios de la Unión Industrial Argentina (CEUI)*, marzo, Buenos Aires.
- White, D. (2001), “To market, to market: employability in the liberal investment state”, *Documento de Trabajo*, Université de Montreal, Département de sociology.
- Williamson, J. (2003), “No hay consenso en el significado. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas & Desarrollo*, septiembre, IMF.

C U A R T A P A R T E



El Estado

¿en el centro del proceso de recomposición?

La deuda argentina: historia, default y reestructuración¹

MARIO DAMILL, ROBERTO FRENKEL Y MARTÍN RAPETTI

Introducción

Para quienes escribimos este trabajo el estudio de la deuda externa argentina no requiere justificación. Por cerca de tres décadas la deuda externa fue casi ininterrumpidamente una de las preocupaciones centrales de la política económica. Por otro lado, es posible que la magnitud de récord histórico universal de la deuda que cayó en *default* en diciembre de 2001 y las novedosas características de su reestructuración sean razones suficientes para incluir un análisis de la Argentina en una selección de estudios sobre deuda soberana. Consecuentemente, los procesos que condujeron al *default* de la deuda y su reestructuración posterior son uno de los focos de este texto. Pero el caso presenta además otros aspectos singulares que motivan atención especial. Nuestro análisis se enfoca también sobre algunos de esos aspectos.

La propia notoriedad que alcanzó la tumultuosa historia del país es una motivación para mirar de cerca lo ocurrido en Argentina. En la literatura reciente se encuentran frecuentemente referencias al caso argentino en la discusión de diversos temas. El país suele utilizarse como ejemplo en la presentación de argumentos generales que suponen contar con la Argentina como llamativo caso particular. El poder retórico del ejemplo reside precisamente en su notoriedad, que a veces parece eximir la cita de pruebas más sólidas. Muchas de estas referencias son de segunda mano, y en algunos casos ni siquiera esto, sino la mera mención de una “imagen consensual”.

¹ Este trabajo se basa en una versión preparada para el proyecto “Sovereign Debt” de la Initiative for Policy Dialogue (IPD) de la Universidad de Columbia, New York. Los autores agradecen la colaboración de Marcela Fraguas.

Este trabajo está guiado en parte por la polémica con algunas de esas referencias que consideramos falaces. Cada referencia involucra ciertos hechos, que nosotros examinamos y de los que procuramos dar nuestra propia explicación. Nuestro cuestionamiento alcanza también a la plausibilidad general del argumento que toma falsamente al caso argentino como ejemplo. Pensamos que la plausibilidad de un argumento debe quedar bajo fuerte sospecha cuando éste se demuestra falso en el caso que le sirve de ilustración ejemplar.

La intolerancia al endeudamiento (“Debt intolerance”)

En primer lugar consideramos la referencia que ubica a la experiencia argentina como ejemplo de “intolerancia al endeudamiento” (*debt intolerance*). Confrontar con este enfoque nos conduce al análisis de la evolución de la deuda externa en el largo plazo.

Algunos economistas incluyen a la Argentina en el conjunto de países que cargan con el pecado original de ser “incumplidores reiterativos” (*serial defaulters*), y adolecen consecuentemente de intolerancia al endeudamiento (Reinhart, Rogoff y Savastano, 2003; Reinhart y Rogoff, 2004). Desde esta perspectiva, la explicación más general de la reciente crisis y del *default* se encontraría en la conjunción de dos factores: por un lado, una característica inherente de la economía (tan inamovible como la composición étnica de la población del país o su distribución sobre el territorio), adquirida a lo largo de sus casi dos siglos de existencia como nación. Por otro lado, la conducta irresponsable de gobiernos que insisten en contraer deuda externa por arriba del bajo límite de intolerancia propio del país. El diagnóstico requiere un mercado financiero internacional que esté dispuesto a prestar por sobre aquellos límites. La disposición a hacerlo es considerada un dato intrínseco de los mercados financieros, asociado a su naturaleza procíclica. Las altas primas de riesgo que el mercado carga y la propensión a interrupciones súbitas del financiamiento hacen su contribución para determinar una alta probabilidad de *default* en esas circunstancias. El nuevo *default* de Argentina se agrega a la serie, confirmando que los pecadores originales vuelven a realizarse repetidamente.

Confrontar con esta visión nos resulta de utilidad para plantear algunas cuestiones relativas al problema de la deuda externa argentina en una perspectiva de largo plazo. El primer punto, casi de sentido común, es la irrelevancia del pasado remoto. La inserción de las economías en desarrollo en el actual sistema financiero globalizado tendió a establecerse desde comienzos de los años ‘70, cuando los bancos internacionales repletos de liquidez pujaban por colocar préstamos, y América Latina fue pionera en absorberlos. ¿Qué relevancia podía tener en esos momentos la memoria de la crisis internacional de los años ‘30? Después de cuarenta años de práctica inexistencia de un mercado internacional de capitales, las deudas externas de los países eran pequeñas y estaban concentradas en gobiernos y organismos multilaterales.

En todo caso, si el pasado remoto hubiera sido relevante, lo habría sido para mejorar la valuación de riesgo de Argentina, ya que en los años '30 el país pagó sus obligaciones financieras en tiempo y forma, mientras que otras nueve economías latinoamericanas cayeron en ese momento en completo *default*, y otras cuatro servían solamente parte de los intereses (US Department of Commerce, 1933) ¡Argentina fue precisamente el caso excepcional de deudor latinoamericano que no entró en *default* con la crisis del '30!

Todas las economías latinoamericanas que se endeudaron con los bancos internacionales en los años '70, incluyendo Argentina, cayeron en *default* con las crisis de 1981-82 (aunque Colombia hizo una reestructuración de la deuda externa sin entrar formalmente en esa situación). Si el pasado remoto es irrelevante y todas las economías latinoamericanas endeudadas entraron en *default* a comienzos de los años '80, solamente las historias nacionales posteriores a esas crisis podrían tener relevancia en la valuación de riesgos del mercado financiero internacional. A partir de esa común experiencia de crisis y *default*, las historias nacionales toman rumbos diferentes. ¿Cuáles son los elementos diferenciadores de mayor peso a los ojos del mercado internacional? ¿La reputación o los indicadores de sostenibilidad de la deuda?

Para la presentación de nuestro punto consideramos los casos de los cuatro mayores deudores latinoamericanos que entraron en *default* a comienzo de los años '80: Argentina, Brasil, Chile y México. Todos son clasificados como *serial defaulters* en el enfoque de *debt intolerance*. Entre estos países, solamente Argentina cayó posteriormente en *default*. Por cierto, Brasil y México tuvieron nuevamente “problemas de deuda” después de las crisis de los primeros años '80 (y también Argentina en 1995, cuando el país sufrió la crisis del “efecto tequila”), pero sirvieron puntualmente sus obligaciones externas.

De hecho, las cuatro economías latinoamericanas mencionadas tuvieron en los años '90 diferentes –y cambiantes– evaluaciones de riesgo país por parte del mercado. Estos países siguieron diferentes trayectorias de integración comercial y financiera, que derivaron en configuraciones con distintos grados de vulnerabilidad a la volatilidad del mercado y al contagio que se manifestaron en los años '90. En otros trabajos hemos argumentado que esas diferentes trayectorias –que se reflejan en distintas evoluciones de los índices de endeudamiento y otros indicadores de sostenibilidad de la deuda externa– están en gran medida asociadas con las distintas políticas que los países siguieron desde la segunda mitad de la década de los '80 (Frenkel, 2003a y 2003b; Damill *et al.*, 1993). Obviamente, juega un papel importante la política fiscal y de endeudamiento público, pero son singularmente relevantes la política cambiaria y el manejo de la apertura financiera tendiente a facilitar o dificultar la preservación de tipos de cambios competitivos.

El extraordinario énfasis que pone la teoría de la intolerancia a la deuda en el pasado remoto y en rasgos institucionales de difícil y lenta remoción, saca el foco justamente de la cuestión que podría resultar más fructífera en una comparación

internacional del problema de la deuda externa: las distintas políticas seguidas por los países en su integración financiera al proceso moderno de globalización. Las cuatro economías latinoamericanas mencionadas ejemplifican bien el punto. Tienen un pasado remoto común —con la salvedad de que Argentina no entró en *default* en los años ‘30—, una similar primera fase de endeudamiento en los años ‘70 y el *default* a comienzos de los ‘80. Pero más adelante, en los años ‘90, los indicadores de endeudamiento, la sostenibilidad de la deuda externa y las evaluaciones de riesgo del mercado tuvieron evoluciones diferentes. Es obviamente más interesante el análisis de las diferencias en el pasado reciente que los rasgos comunes del pasado remoto.

En este trabajo, nuestro análisis de largo plazo pone especial atención sobre las políticas económicas que enmarcaron el crecimiento de la deuda externa argentina. La conclusión es que no hay evidencia alguna a favor del enfoque de “*debt intolerance*”. Mostramos que el país adquirió una carga intolerable de servicios de deuda desde fines de los años ‘70. En el origen del problema de deuda externa no hay un remoto pecado original sino un más reciente error de política original —esencialmente la combinación de apertura de la cuenta de capital, tipo de cambio nominal fijo y tipo de cambio real apreciado—. Argentina repitió en forma acentuada ese error de política original en los años ‘90.

El descontrol fiscal

La segunda referencia que confrontamos es la que pone al caso argentino como ejemplo de que el gasto público descontrolado es el factor principal de las crisis y *defaults*. La política fiscal como causa prima de la crisis y el *default* es, probablemente, la más difundida falsa imagen del caso argentino (Mussa, 2002). La polémica nos conduce a un examen detallado de las cuentas fiscales. A este tema dedicamos buena parte de un trabajo previo (Damill y Frenkel, 2003; y también Damill, Frenkel y Juvenal, 2003). Mostramos allí que la dinámica ascendente de la deuda pública en el último cuarto de la década del ‘90 fue principalmente consecuencia de la suba de la tasa de interés —empujada, a su vez, por el incremento de la prima de riesgo país— luego de las crisis asiáticas y rusa. El pago de intereses fue el factor dominante en la explicación del incremento del déficit fiscal entre 1998 y 2001. El déficit del sistema de pensión también contribuyó a ese resultado. La caída en los ingresos previsionales fue consecuencia de la recesión y la contracción del empleo iniciadas a mediados de 1998; constituyó, por lo tanto, un resultado indirecto de las nuevas condiciones financieras. El déficit fiscal se incrementó a pesar de la significativa mejora del superávit primario.

La tendencia ascendente de la prima de riesgo soberano y la tasa de interés puede asociarse a la fragilidad de las cuentas externas o, alternativamente, a la evolución de las finanzas públicas, o a ambas; como de hecho concluían los analistas de los fondos de inversión en sus informes. Pero, aun cuando la incertidumbre respecto

a la sostenibilidad de la deuda pública pesaba significativamente en la evaluación de los analistas, esto no debería esconder la causa original del incremento del déficit público y de la deuda durante los años '90. La fuente original no fue una equivocada política fiscal, sino el efecto conjunto de la inherente fragilidad externa y la consecuente “predisposición” al contagio.

El default: ¿costo u oportunidad?

Cuestionamos también en este trabajo una referencia que identifica al *default* como principal factor responsable de la profunda crisis sufrida por Argentina y de su alto costo social. Nuestro análisis muestra que la violenta contracción de la actividad y el empleo se presentaron en gran medida antes del *default*, mientras el gobierno sometía al país a grandes esfuerzos para mantener al día el servicio de la deuda. El colapso de la actividad y el empleo fue principalmente consecuencia de la crisis financiera, la corrida generalizada hacia activos externos y la iliquidez (y, posteriormente, la devaluación real). El *default* de la deuda resultó en realidad una de las condiciones de posibilidad de la recuperación que tuvo lugar rápidamente después, no solamente por el efecto fiscal de la suspensión de pagos, sino principalmente porque liberó a la política económica de la necesidad de emitir señales para facilitar el roll-over de los pagos de deuda. Después del *default*, el hecho de no requerir fondos externos frescos, de origen privado o multilateral, permitió desarrollar una política macroeconómica pragmática, enfocada en la estabilización del mercado de cambios y en la rápida recomposición de los ingresos fiscales. El éxito de esta política proporcionó el marco de la recuperación. Nuestra conclusión es que frente a una crisis motivada por una firme expectativa de un futuro *default*, lo altamente costoso no es el *default* sino su postergación.

Argentina, el FMI y la arquitectura financiera internacional

Una cuestión que merece atención es el papel del caso argentino en la evolución de la arquitectura financiera internacional. A simple vista es llamativo que la crisis y el *default* de magnitudes extraordinarias se hayan presentado en un caso nacional que por mucho tiempo fue ponderado como ejemplo de éxito del Consenso de Washington. Casi hasta el final de los años '90, el FMI y gran parte de los analistas de los intermediarios financieros internacionales consideraba a la experiencia argentina como uno de los casos exitosos de política macroeconómica y reformas estructurales en el contexto de globalización financiera. En pleno desarrollo de la crisis, el compromiso del FMI con el régimen de convertibilidad argentino –particularmente el paquete de rescate otorgado al país a fines de 2000 y ampliado en 2001– generó cuestionamientos y conflictos en el organismo, los que motivaron una investigación especial de la “Independent Evaluation Office” (cuyo mandato abarcó solamente el período de convertibilidad).

La singularidad de la relación entre Argentina y el FMI se extiende al período posterior al *default* y llega hasta la actualidad. La reestructuración de la deuda tuvo lugar en un momento crítico de la relación entre el país y el Fondo, coincidente con un momento de cambios en la ubicación del organismo en el sistema financiero internacional. Al respecto, la mayor singularidad del caso reside en que el diseño y la gestión de la reestructuración se desarrollaron sin ingerencia del FMI. El organismo ni siquiera auditó las proyecciones financieras del gobierno que fundamentan la sostenibilidad de la propuesta. Es la primera vez que esto ocurre en el sistema financiero internacional que se fue conformando desde los años '70. La relevancia de esta novedad es resaltada por la magnitud récord de la deuda reestructurada, y también por la magnitud inédita de la quita, la mayor en la historia del período moderno de globalización. ¿Es el antecedente de una nueva modalidad de funcionamiento en las relaciones entre el FMI, los países emergentes y los mercados?

Los temas que acabamos de citar son tratados a continuación, en cuatro apartados. El siguiente examina la evolución de la deuda externa argentina en el largo plazo y las políticas macroeconómicas que contribuyen a explicarla. Lo acontecido en los años '90 merece especial atención. Luego, el punto 2 está destinado al análisis del funcionamiento macroeconómico antes y después de la crisis reciente. El tercer apartado detalla la evolución de las obligaciones financieras del sector público después del *default* y describe la propuesta de reestructuración. Finalmente, el cuarto examina las relaciones entre la Argentina y el FMI y sus vínculos con el tema relativo a la arquitectura financiera internacional.

1. Apertura financiera y endeudamiento en la globalización financiera reciente

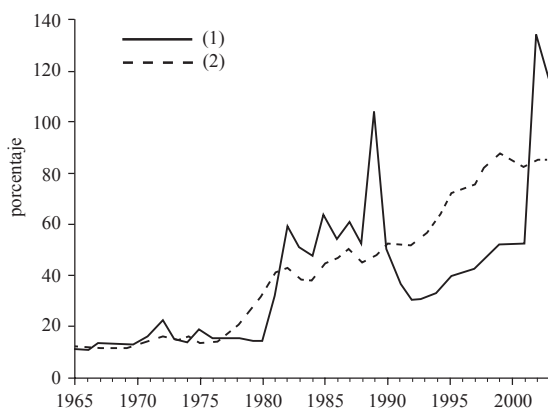
1.1. La deuda argentina en el largo plazo

Antes del inicio del proceso de globalización financiera reciente la Argentina presentaba indicadores de endeudamiento bajos y estables. La deuda externa total, pública y privada, contraída hasta entonces fundamentalmente con organismos multilaterales y gobiernos, osciló en un rango de 10 a 15% del PBI entre comienzos de los años '60 y mediados de los '70, según puede verse en el gráfico N°1.

Desde entonces, varios factores confluyeron para dar inicio a una nueva etapa, marcadamente diferente a la anterior. En primer lugar, la fuerte expansión del euromercado luego del *shock* petrolero de 1973 abre la posibilidad de un acceso fluido al crédito internacional. Mientras tanto, en el plano interno, se destaca una profunda reforma financiera liberalizante llevada a cabo en 1977, seguida algo después por el progresivo levantamiento de los controles cambiarios a las operaciones privadas por cuenta de capital, entre 1978 y 1980. Estos cambios confluían para modificar de manera radical la forma de vinculación de la Argentina con los mercados financieros internacionales.

Como ilustra el gráfico N°1, la relación entre la deuda externa y el producto comenzó a presentar una nítida tendencia a incrementarse, en especial si se la mide a tipo de cambio de PPP (paridad de poder de compra): creció sostenidamente, a un ritmo medio próximo a 3 puntos del PBI al año entre 1976 y 2001. Si el cociente se mide considerando los tipos de cambio corrientes, la curva es mucho más fluctuante, con violentas subas a comienzos y a finales de los años '80, y nuevamente en 2002, y una fuerte caída en 1990-93. Estos saltos reflejan la inestabilidad del tipo de cambio real característica del período, constatada en el gráfico N°2.

GRÁFICO N°1. Relación entre la deuda externa total y el Producto Bruto Interno



(1) Deuda externa en dólares, multiplicada por el tipo de cambio corriente y dividida por el PBI a precios corrientes. (2) Deuda externa en dólares dividida por el PBI en dólares calculado al tipo de cambio de paridad de poder de compra (PPP). Nota: el tipo de cambio de PPP se calculó como el promedio del tipo de cambio real del período 1935-2003, obtenido a su vez considerando la evolución de los índices de precios al consumidor de EE.UU. y la Argentina.

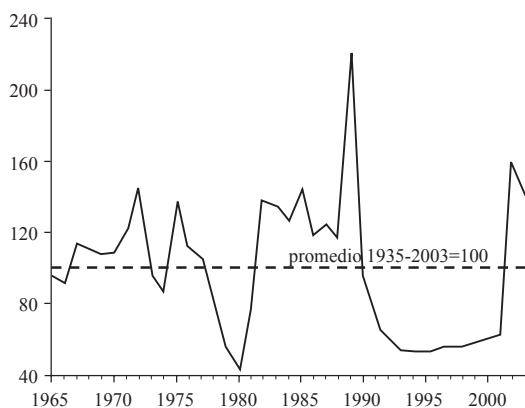
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Otro indicador habitual de endeudamiento, la razón entre la deuda externa total y las exportaciones, complementa la evidencia anterior. A partir de 1977 ese cociente, representado en el gráfico N°3, se deteriora de manera abrupta, y lo hace de forma especialmente aguda entre 1977 y 1982. Este cambio no se revertirá posteriormente,

2 Nótese que el cociente de endeudamiento se define como: $(d \cdot P^* E / y \cdot P)$, donde d es la deuda externa en dólares constantes, P^* el nivel de los precios internacionales, E el tipo de cambio nominal, “ y ” el PBI real y P el nivel de los precios internos. De modo que ese cociente es afectado por las variaciones del tipo de cambio real (EP^*/P). Una depreciación real aumenta, *ceteris paribus*, la razón de endeudamiento, y una apreciación la reduce.

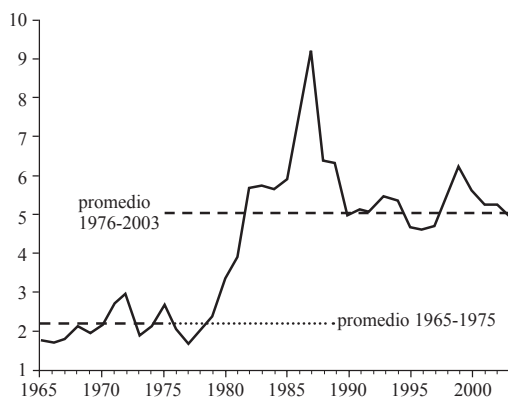
de modo que el promedio del indicador en el lapso 1976-2001 duplica con creces el nivel registrado en la etapa de relativo aislamiento financiero concluida hacia mediados de los años '70.

GRÁFICO N°2. Tipo de cambio real corriente y su promedio 1935-2003



Nota: el tipo de cambio real fue calculado como $E \cdot IPCUS / IPC$, donde E es el tipo de cambio nominal, IPCUS el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos e IPC el índice local de precios al consumidor.
Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

GRÁFICO N°3. Relación entre la deuda externa total y el valor de las exportaciones anuales de bienes



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía.

1.2. Tres etapas

Si observamos el comportamiento de la deuda a largo plazo con más detalle, es posible distinguir a grandes rasgos tres períodos principales en el lapso que va desde mediados de los años '70 hasta el presente.

En primer lugar, la Argentina atravesó una fase de apertura financiera y endeudamiento acelerado entre 1977 y 1982, la que concluyó en fugas masivas de capitales, crisis cambiaria y financiera, devaluación y *default*. Le siguió un largo período de racionamiento en los mercados externos de fondos entre 1982, el año de la crisis de la deuda latinoamericana, y 1990. Sobrevino luego la tercera etapa: se trató nuevamente de un lapso de apertura financiera y endeudamiento acelerado, entre 1991 y 2001, en el que se observan nuevamente muchas características que habían estado también presentes en la fase que concluyera en 1982. Esta es la etapa de la convertibilidad, que desembocaría asimismo en fugas de capitales, crisis cambiaria y financiera, *default* y devaluación, llevando finalmente al reciente proceso de reestructuración de la deuda.

Planteamos a continuación los principales rasgos estilizados de esas etapas, algunos de los cuales contrastan, como se señalara en la introducción, con la interpretación más convencional del proceso de endeudamiento argentino y de las crisis.

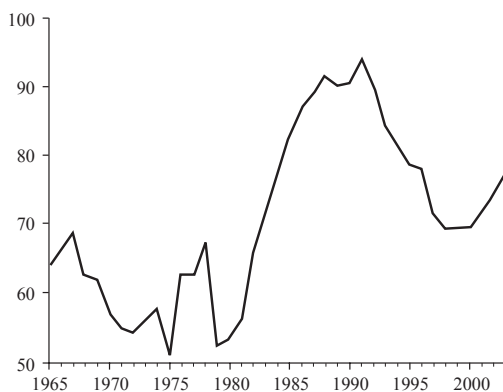
Un primer hecho que merece destacarse es que en las dos fases de endeudamiento acelerado el papel del sector privado en la generación de obligaciones financieras externas fue inicialmente el más dinámico. Como puede verse en el gráfico N°4, la participación del gobierno en las obligaciones totales declina entre 1978 y 1980. Algo semejante se observa a partir de 1991, aunque en este caso el proceso resultaría mucho más prolongado. A pesar del fuerte aumento del endeudamiento externo público en los años '90, su participación declinó en más de 20 puntos porcentuales.

Un segundo elemento importante, vinculado con el anterior y mencionado más arriba, se refiere a que no tiene sustento sólido la difundida posición según la cual cabe considerar al desequilibrio fiscal como causa primaria de las crisis cambiarias y financieras y de los episodios de *default* que pusieron fin a las dos fases de endeudamiento acelerado. Volveremos a esta cuestión un poco más adelante, en esta misma sección, al enfocar con mayor detalle lo sucedido en los años '90.

Un tercer elemento relevante para la comprensión del proceso de endeudamiento resulta del hecho de que la Argentina ingresó a la segunda globalización financiera como un país con inflación alta, y presentaba el mismo fenómeno a comienzos de los años '90. Como consecuencia de esto, en ambas fases de liberalización financiera, a fines de los '70 y nuevamente a comienzos de la década pasada, la apertura de la cuenta de capitales se adoptó en forma simultánea con el lanzamiento de un programa antiinflacionario (y con diversas medidas de reforma liberalizante en los mercados de bienes, de capitales y financiero). También en ambos casos, la pieza

central de la política de estabilización fue la fijación del tipo de cambio nominal, utilizado como ancla del sistema de precios³.

GRÁFICO N°4. Participación porcentual de sector público en el endeudamiento externo total



Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

Un cuarto hecho se refiere a la dinámica macroeconómica resultante de varios factores ya mencionados, en especial de un contexto financiero externo de abundante liquidez y una política de estabilización basada en la fijación del tipo de cambio y la apertura comercial y financiera.

Los programas de estabilización basados en el anclaje cambiario y apertura financiera tienden a generar una dinámica de ciclo (Frenkel, 1983; Taylor, 1998 y Frenkel, 2003a). Inicialmente, la fijación del tipo de cambio y la menor incertidumbre alientan el arbitraje financiero y se producen ingresos de capitales privados atraídos por el diferencial de tasas de interés internas e internacionales. La demanda agregada se expande, al tiempo que la inflación baja, pero la inflación residual se traduce en apreciación cambiaria. Como resultado de la apreciación y de la expansión agregada, que hacen crecer el flujo de importaciones netas, se deteriora el resultado en cuenta corriente. Las necesidades de financiamiento se incrementan y se acumula deuda externa. Va aumentando así la vulnerabilidad de la economía ante posibles cambios negativos en el contexto financiero internacional y la fragilidad financiera doméstica. Sucesos exógenos pueden provocar una reversión en

3 Nos referimos al programa de “la tablita” de devaluaciones prefijadas implementado desde fines de 1978 y al programa de convertibilidad del peso con el dólar a una paridad de 1 a 1.

la tendencia expansiva. El cambio en la tendencia también puede ser provocado endógenamente por crisis financieras domésticas, como sucediera en la Argentina. El intento fallido de estabilización con anclaje cambiario de fines de los años '70 chocó, por ejemplo, con el escollo de una crisis financiera interna que se desató en 1980. A partir de ella la política macroeconómica de estabilización con apertura financiera inició su derrumbe, que la llevaría a su fin en 1981. Esa experiencia dejó entre sus saldos una pesada carga de obligaciones financieras externas.

En el cuadro 1 se presentan las cifras relativas a las variaciones de los coeficientes de endeudamiento, incluyendo asimismo los factores que las explican: el incremento de la deuda en dólares y las variaciones del tipo de cambio real y del PBI. Puede verse allí que entre 1975 y 1980 el coeficiente de endeudamiento aumentó en más de 19 puntos del producto, medido a tipo de cambio de PPP (pasó de sólo 13,2% a 32,4%). Las cifras del mismo cuadro muestran que, sin embargo, ese hecho resultaba oscurecido por la fuerte apreciación cambiaria, puesto que el coeficiente de endeudamiento calculado considerando el tipo de cambio corriente no sólo no subía, sino que incluso declinaba en casi 4 puntos del PBI en ese mismo período.

CUADRO N°1. Variaciones de los coeficientes de endeudamiento y sus factores explicativos

Período	Deuda externa/ PBI (a PPP) (variación en p.p.)	Deuda externa/ PBI (variación en p.p.)	Deuda externa (variación %)	Tipo de cambio real (variación %)	PBI real (variación %)
75-80	19,2	-3,8	125,2	-67,8	11,8
80-82	9,9	44,1	37,2	212,8	-8,4
82-90	10,1	-8,3	4,9	-30,8	-2,7
90-01	29,4	2,1	66,6	-33,3	43,0
01-03	2,6	65,0	1,1	118,0	-3,1

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

En 1981 la política de estabilización basada en el ancla cambiaria fue abandonada, y se inició una fase conocida como “de ajuste caótico”, con eje en masivas devaluaciones del peso. Éstas llevaron la deuda externa medida a precios corrientes a un pico cercano a 60% del PBI en 1982. Las cifras del cuadro anterior ponen en evidencia que el salto sufrido por el coeficiente de endeudamiento entre 1980 y 1982 (de más de 44 puntos del producto según la medición que considera el tipo de cambio corriente) se debió, en gran medida, a un aumento del valor real del dólar de más de 200 por ciento.

No es posible subestimar, sin embargo, el impacto negativo de la abrupta suba de las tasas de interés internacionales a partir de 1979, al calor de la política mone-

taria contractiva impulsada por la Reserva Federal, que potenció el daño causado por los errores internos de política macroeconómica. Entre 1980 y 1982, la deuda en dólares aumentó en 37%, en parte por este factor.

Por esos años se observó también un notable salto de la participación estatal en la deuda externa (gráfico N°4). En relación con este punto, cabe indicar que la situación de *default* de comienzos de los años '80 no fue aliviada por ninguna quita de deuda para el sector público (la que recién llegaría, en dosis homeopáticas y de modo muy tardío, con el acuerdo Brady de 1992-93). Muy por el contrario, éste acabó absorbiendo de hecho, en 1981-82, con el beneplácito y en parte por presión de los bancos acreedores, una considerable fracción de la deuda externa privada contratada en la fase anterior, lo que explica en buena medida ese salto en la participación del sector público en la deuda total.

A partir de 1982, en el lapso de racionamiento del crédito internacional de fuentes privadas, la deuda medida a tipo de cambio de PPP continuó incrementándose, aunque a un ritmo atenuado. Creció el equivalente a 10 puntos del PBI entre 1982 y 1990 (cuadro N°1). Las obligaciones externas en dólares siguieron aumentando a pesar de la falta de acceso a los mercados internacionales (aunque a un ritmo mucho menor que en las etapas anteriores), lo que en combinación con la tendencia estancada del producto explica el referido aumento⁴.

Más tarde, en los años '90, el ritmo de incremento del endeudamiento volvió a acentuarse, en especial a partir de 1992. El acuerdo Brady no significó un alivio significativo al sobreendeudamiento heredado de las malas políticas de fines de los años '70. La quita obtenida fue prácticamente insignificante, y el principal impacto favorable se verificó en la cartera de los bancos acreedores, que pudieron transformar en títulos los créditos contra el país, incluyendo los intereses impagos acumulados⁵.

En el período 1990-2001, el cociente entre la deuda externa y el PBI, medido a tipo de cambio de PPP, aumentó en casi 30 puntos del producto (cuadro N°1), debido en su totalidad al incremento de la deuda en dólares, que superó a la tasa de crecimiento acumulada del PBI. Sin embargo, puede verse que, medida a tipo de cambio corriente, esa razón de endeudamiento apenas subió, lo que refleja la fuerte apreciación real experimentada.

4 Si bien el acceso al financiamiento externo voluntario estaba cerrado, parte de los flujos de intereses de la deuda devengados en los años '80 se fueron acumulando en la práctica como nueva deuda, es decir, como financiamiento involuntario de los bancos acreedores, y acabarían siendo reconocidos e instrumentados en títulos con el acuerdo Brady. En los años '80, el país no lograba cubrir la totalidad de esos servicios debido a que, pese al importante ajuste externo realizado, no se logró equilibrar la cuenta corriente del balance de pagos.

5 En 1992, antes del acuerdo, los títulos en circulación equivalían a sólo 17% de la deuda pública total, mientras que en 1993 habían pasado a constituir casi 65% de la misma. Los títulos denominados en moneda extranjera, por su parte, no llegaban a 13% de la deuda pública en 1992, pero equivalían a aproximadamente 57% de ese total en 1993.

En forma semejante a lo que se había observado durante el ajuste caótico de 1981-82, el endeudamiento medido convencionalmente daría un salto de 65% en el periodo 2001-2003, debido centralmente a la depreciación real: la suba del valor real del dólar se acercó al 120%.

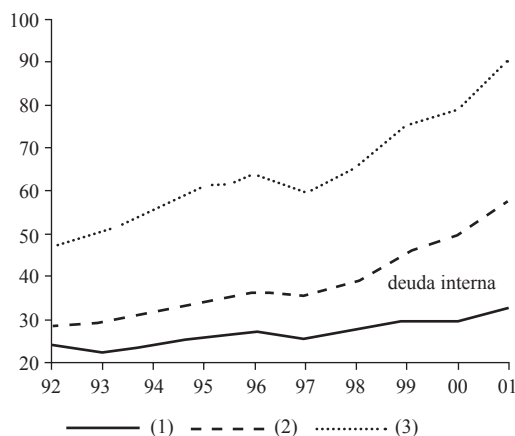
1.4. La deuda pública en los años '90

Hemos visto que la deuda externa total, medida a tipo de cambio de PPP, aumentó en casi 30 puntos del PBI entre 1990 y 2001. Alrededor de 60% de ese incremento se debió al sector privado. En los tempranos años '90, además, ese rasgo fue aún más acentuado: el sector privado originó aproximadamente el 70% del aumento de las obligaciones financieras externas entre 1990 y 1995.

Sin embargo, la colocación de deuda por parte del sector público adquirió mucho mayor peso en la segunda mitad de la década, en especial a medida que las condiciones financieras internacionales se hacían más desfavorables. Además, en esos años comenzó a tener también un papel más importante la colocación de deuda pública en los mercados internos.

El gráfico siguiente ilustra el comportamiento del endeudamiento estatal en el período.

GRÁFICO N°5. Endeudamiento público como porcentaje del PBI (1999-2001)



(1) Deuda externa pública. (2) Deuda pública total. (3) Deuda pública total (utilizando PBI a tipo de cambio de PPP)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía.

Las series del gráfico y las cifras de los cuadros N°2 y N°3, que incluimos a continuación, nos permitirán describir los principales hechos estilizados del endeudamiento del sector público argentino en la década de convertibilidad.

CUADRO N°2. Resultado fiscal consolidado (Nación, Provincias y Ciudad de Buenos Aires) (Promedios por período, en porcentaje del PBI)

Período	Sector Público Nacional				Total Sector Público Consolidado (3)
	Resultado Primario sin Seg. Soc. (1)	Resultado Primario	Pagos de Intereses	Total Sector Público Nac. (2)	
Promedio 1981-90	nd	-4.4	1.9	-6.2	-7.0
Promedio 1991-94	2.1	1.3	1.2	0.1	-0.6
Promedio 1995-97	1.7	-0.3	1.7	-2.0	-2.6
Promedio 1998-01	3.1	0.5	3.1	-2.7	-4.1
Promedio 1991-01	2.3	0.6	2.0	-1.5	-2.4

(1) Resultado primario excluyendo ingresos y egresos específicos del sistema previsional público.

(3) = (2) + resultado de provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Fuente: Elaborado a partir de cifras del Ministerio de Economía, y de Cetrángolo y Jiménez (2003) y Gaggero (2003).

CUADRO N°3. Déficit fiscal y variación de la deuda pública total (en millones de dólares a precios corrientes)

Período	Déficit del Sector Público Cons. (1)	Variación de la Deuda Pública Bruta (2)	Discrepancia (3)	Deudas de otros períodos (4)	Quita del Plan Brady (5)	Rescate de deuda por privatizaciones (6)	Otros factores (7)
1992-1994	3247	25094	21847	22859	2323	7111	8422
1995-1997	20815	22659	1844	3892	0	40	-2008
1998-2001	45835	52817	6982	5947	0	0	1035
Total	69897	100570	30673	32698	2323	7151	7449

Nota: la columna (2) no incluye la deuda del Banco Central.

(2) - (1) = (3)

(3) = (4) - (5) - (6) + (7)

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía, y de Melconián *et al.* (1997), Cetrángolo *et al.* (2000) y Teijeiro (1996).

En primer lugar, el examen de las cuentas fiscales permite distinguir tres períodos en los años '90. En una primera etapa se observa un muy fuerte ajuste de las cuentas públicas. El déficit promedio, que fuera equivalente a alrededor de siete puntos del producto en los años '80, bajó a menos de 1% del PBI en el período 1991-94. Como evidencian las cifras del cuadro N°2, eso se debió centralmente a una mejora de 6 puntos del producto en el saldo del Sector Público Nacional, explicado en un 90% por lo acontecido con su resultado primario.

El año 1994 fue una divisoria de aguas en la década pasada, por varias razones. En primer lugar, se instrumentó entonces la reforma previsional que creó las administradoras privadas de fondos de pensión (AFJP). Una de las consecuencias de esa reforma fue una pérdida importante de aportes de los trabajadores activos al subsistema público. En segundo lugar, culminaba por entonces la expansión iniciada en 1990: al año siguiente la Argentina experimentaría la recesión asociada al efecto tequila. En tercer término, el gobierno tomó una serie de medidas fiscales destinadas a compensar algunos efectos negativos de la combinación de apertura comercial con fuerte apreciación cambiaria. Lo hizo aligerando la carga tributaria sobre los sectores productores de bienes transables. Todos estos factores incidirían negativamente sobre las finanzas públicas. Pese a ello, entre 1995 y 1997 el déficit fiscal medio resultó sólo dos puntos del PBI más elevado que el de la etapa anterior. Esa cifra se asemeja mucho al aumento del desequilibrio del subsistema previsional público debido a la reforma.

Después de 1997, sin embargo, el panorama fiscal cambiaría considerablemente. El impacto de la crisis rusa y brasileña en 1998 y 1999 se reflejó en un nuevo salto de las primas de riesgo país, que ya habían emprendido un curso ascendente desde mediados de 1997 con las crisis del sudeste de Asia. Esto, por una parte, afectó negativamente a la demanda interna y desencadenó una nueva recesión. Por otra, incrementó la vulnerabilidad financiera de los deudores, incluyendo al sector público pero también a muchos agentes privados que mantenían una posición deudora neta.

Antes de examinar en mayor detalle esta etapa, veamos la conexión entre el resultado fiscal y la evolución de la deuda pública, con la ayuda de las cifras del cuadro N°3.

Una primera observación importante se refiere a la existencia de una significativa discrepancia, superior a los 30.000 millones de dólares, entre la variación de las obligaciones financieras del sector público en los años '90 y el déficit fiscal acumulado. Las cifras muestran también cuál es la principal razón de la misma: el reconocimiento de deudas contraídas en períodos anteriores, en especial con proveedores y con beneficiarios del sistema previsional. Estos habían sido afectados por liquidaciones incorrectas o por atrasos en los pagos, especialmente durante el convulsivo período de descontrol inflacionario de 1989-90, cuando la economía atravesó por dos breves episodios de hiperinflación. Se observa asimismo que, tal

como mencionáramos más arriba, la quita nominal obtenida con el acuerdo Brady fue extremadamente modesta.

El reconocimiento de deudas pasadas se concentró fundamentalmente en la etapa inicial, entre 1991 y 1994. Es destacable el hecho de que, aún así, la deuda pública, medida como porcentaje del PBI, se mantuviera relativamente estable hasta 1994, en torno de 30% (en el caso de la deuda total) y de 25% en el de la deuda externa (gráfico N°5).

La fase 1991-94 se caracterizó, en síntesis, por una muy fuerte mejoría de las cuentas públicas en relación con lo que fuera característico de los años '80, y por la absorción relativamente ordenada de un gran volumen de deuda generada principalmente en otros períodos, es decir, por una normalización de pasivos, muchos de ellos litigiosos. Si algo parece claro de estas cifras, es que los indicadores habituales de vulnerabilidad financiera no mostraban evidencias de insostenibilidad fiscal hacia 1994, cuando la economía es alcanzada por el *shock* externo derivado de la crisis de México.

Sin embargo, es innegable que el elevado endeudamiento heredado de la fase anterior, una suerte de pecado fiscal original de los años '90, está en parte oculto por el velo de la apreciación cambiaria. El gráfico N°5 muestra el cálculo de la deuda pública como porcentaje del PBI, estimada valuando el producto en dólares a tipo de cambio de PPP. Como se ve, esa curva cruza la línea del 50% ya luego de 1993. La dolarización de la deuda pública establece un vínculo directo entre la fragilidad externa y la fragilidad financiera fiscal, puesto que los ingresos fiscales son en moneda nacional. La relevancia de este vínculo resalta debido a la apreciación cambiaria.

Entre 1995 y 1997 la razón entre la deuda pública y el PBI sube, en parte como resultado de la recesión de 1995, y también del importante paquete de ayuda financiera, de alrededor de 11.000 millones de dólares, articulado por el FMI y el gobierno argentino, que permitió dejar rápidamente atrás el episodio de contracción y crisis que siguió al efecto tequila. Como se ve en el gráfico N°5, sin embargo, una vez superado ese episodio, en la fase expansiva que siguió, la relación de endeudamiento parecía tender a estabilizarse nuevamente, y en un nivel relativamente bajo en comparación internacional, entre 35 y 40%. Nuevamente, y a pesar del aumento del déficit corriente y del desbalance del sistema previsional público, los indicadores convencionales de endeudamiento distan de sugerir un riesgo de insostenibilidad fiscal hacia 1997, antes del inicio de la depresión. La deuda medida a tipo de cambio de paridad alcanzaba ya, sin embargo, niveles equivalentes a 60% del producto.

Como se señaló antes, el panorama macroeconómico de la Argentina cambiaría drásticamente poco después, en especial a partir de la crisis rusa de agosto de 1998.

El cuadro N°4 ayuda a comprender algunos rasgos centrales de la evolución fiscal en esta etapa. El déficit del sector público ingresa en una trayectoria marcadamente ascendente, que lo llevaría a rondar los 6 puntos del PBI en 2001. Ello a pesar de

las varias rondas de políticas fiscales contractivas, procíclicas, instrumentadas con la intención de revertir esa tendencia.

En dicho cuadro se compara el desequilibrio promedio del período depresivo con el registrado en 1994, el último año de la fase inicial de los años '90.

El déficit anual promedio de 1998-2001 (que, según el criterio de lo devengado, ascendió a 11.458 millones de dólares) resultó superior al de 1994 en 7.112 millones. ¿Dónde se originó ese incremento? Como puede verse, la cuota mayor de la explicación corresponde al aumento de los pagos de intereses (+ 6.784 millones) y, en segundo lugar, a la ampliación de la brecha del sistema de seguridad social (+ 4.867 millones). Contra lo que es una creencia muy habitual, una cifra relativamente menor (+ 592 millones) se explica por el desbalance provincial, aunque es cierto que éste seguía una trayectoria creciente.

CUADRO N°4. Comparación del déficit público promedio de 1998-2001 con el de 1994 (base devengado, en millones de dólares a precios corrientes)

(1) Variación del déficit consolidado	7112
(2) Variación del déficit de la Seguridad Social	4867
(3) Variación del déficit primario del S. Público Nacional sin Seg. Soc.	-5131
(4) Variación del déficit primario provincial	592
(5) Variación de los pagos de intereses del S. Público consolidado	6784

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía y de Cetrángolo *et al.* (2000).

El cuadro N°4 sugiere también que las políticas fiscales procíclicas implementadas no fueron inefectivas: permitieron un sustantivo incremento del superávit primario, de más de 5.000 millones de dólares en promedio anual (sin considerar la seguridad social pública), aunque eso no fue suficiente para compensar el aumento de los intereses y del desequilibrio previsional.

El comportamiento explosivo de la cuenta de intereses de la deuda pública se observa también en el cuadro N°5.

El peso de los intereses sobre los recursos tributarios, que ya había aumentado algo luego de 1994, comienza una vertiginosa carrera ascendente después de 1996. En 2000, antes del desenlace de la crisis, ese cociente se acercaba al 19%, duplicando el valor que había tenido a mediados de la década. Eso se debió en parte a la reducción de los ingresos tributarios por la recesión, pero se originó fundamentalmente en la suba de la tasa de interés promedio sobre la deuda pública total. Esa tasa pasó de 5,8% en 1996 a 9,4% en 2001. Puesto que esa es una tasa media, se concluye que la suba de los intereses fue, en el margen, extremadamente fuerte.

Impulsada por la suba de la prima de riesgo país (con la que se correlaciona muy estrechamente en el período 1997-2001), la trayectoria ascendente de la tasa de interés a la que se ha hecho referencia se refleja en el déficit consolidado, y también en el sendero explosivo que asume entonces la deuda pública, ilustrado en el gráfico N°5. Entre 1997 y 2001, en sólo cuatro años, el cociente entre la deuda pública total y el PBI aumenta en más de 20 puntos porcentuales, en rauda marcha hacia la cesación de pagos.

CUADRO N°5. Intereses de la deuda del sector público consolidado, presión tributaria y prima de riesgo soberano (en porcentajes)

Año	Presión Tributaria (% del PBI) (1)	Tasa media de interés sobre la deuda pública (%) (2)	Intereses sobre ingresos tributarios (%) (3)	Prima de riesgo de la deuda soberana (% prom. anual)
1991	18.8	s.d	5.5	9.6
1992	20.8	6.6	8.3	6.9
1993	21.3	5.0	6.0	4.9
1994	21.1	5.5	6.9	5.9
1995	20.9	6.1	9.2	12.4
1996	19.6	5.8	9.7	6.5
1997	21.0	6.7	10.9	3.3
1998	21.4	7.6	12.2	5.8
1999	21.4	8.3	15.9	7.2
2000	21.9	8.9	18.5	11.5
2001	21.0	9.4	23.4	14.8
2002	19.2	5.2	13.3	--
2003	23.1	1.9	9.6	--

(1) Según los datos en base caja. Incluye las contribuciones al sistema previsional público. (2) Estimada como el cociente entre los pagos de intereses de cada año y el stock de deuda al final del año anterior. (3) Los ingresos tributarios incluyen las contribuciones al sistema previsional público. Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Gaggero (2003).

3. La macroeconomía antes y después del default

3.1. Los años '90: de la euforia a la depresión

La trama de la historia macroeconómica de finales de los '90 es en esencia bastante sencilla. Para empezar, el giro negativo en el escenario financiero internacional experimentado en 1997-98, luego de las crisis asiáticas y rusa, encontró a la

economía argentina con un significativo y creciente déficit de cuenta corriente, una importante apreciación cambiaria y una visible carencia de instrumentos de política para lidiar con este problema, debido a las rigideces impuestas por el régimen monetario. En este contexto, no resulta sorprendente que la prima de riesgo soberano empezara a exhibir una tendencia al alza, ni que el acceso al crédito externo se volviera cada vez más problemático. Como se explicó en los capítulos previos, el consecuente incremento del peso de los intereses tuvo un impacto negativo sobre todos los deudores, incluyendo, por supuesto, al sector público.

Para adecuarse a la nueva situación, y dada la ausencia de otros instrumentos, el gobierno empezó a utilizar una política fiscal contractiva casi como única herramienta. La “historia oficial” solía declamar reiteradamente por aquel entonces que: la disciplina fiscal generaría mayor confianza, de modo que la prima de riesgo país caería, induciendo a la baja a las tasas de interés internas. Como resultado de esto, el gasto interno se recuperaría, sacando a la economía de la recesión. Por otro lado, con tasas más bajas y el PBI en expansión, se restablecería el equilibrio presupuestario del sector público, cerrándose así un círculo virtuoso. El gobierno de Fernando De la Rúa tomó prestado por completo este argumento de la administración Menem, al tiempo que el FMI otorgaba su sello de aprobación a esa política. Todos ellos quedaron emparentados en el fracaso.

La historia de la macroeconomía de fines de los años ‘90 es, entonces, la historia de ese fracaso. Pese al fuerte ajuste en el superávit primario del sector público mencionado en el capítulo previo, el canal del crédito no pudo ser reabierto. Peor aún, las subas en los impuestos y los recortes del gasto público reforzaron la tendencia recesiva y alimentaron así las expectativas negativas, impidiendo a su vez la tan esperada baja en la prima de riesgo soberano. La política fiscal resultó impotente para compensar los fuertes desequilibrios macroeconómicos, cuyas raíces se encontraban en otro lado, más precisamente en el sector externo. Bajo esta orientación de política fiscal autodestructiva, la economía quedó atrapada, contrariamente a lo que se buscaba, en un círculo vicioso, en el cual permaneció por más de tres años. La dolorosa experiencia deflacionaria del final de la convertibilidad terminó dando lugar a la más extensa recesión experimentada en la Argentina desde la Primera Guerra Mundial.

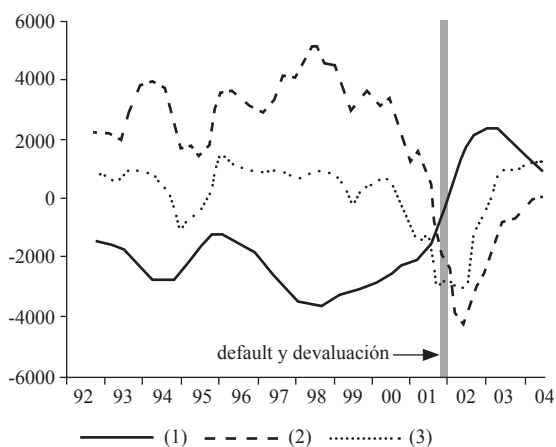
3.2. El balance de pagos y la deuda pública bajo la convertibilidad

En el gráfico siguiente presentamos los resultados de las principales cuentas del balance de pagos en los años ‘90. Sirven de complemento a nuestra discusión previa, al ilustrar algunos aspectos relevantes de la dinámica de comportamiento de la economía bajo el régimen de convertibilidad⁶.

6 Un modelo formal de la dinámica de la economía argentina bajo la convertibilidad, así como de sus estimaciones econométricas puede encontrarse en Damill, Frenkel y Maurizio (2002).

Empecemos con una breve referencia a los primeros años de la década del '90. Los sucesos macroeconómicos de 1991-95 encajan claramente con el ciclo descrito en el apartado previo. El crecimiento derivado del ingreso de capitales duró hasta 1994, cuando la decisión de la Reserva Federal de elevar la tasa de interés desde febrero en adelante empezó a afectar negativamente a los flujos de fondos y, como consecuencia del creciente déficit de cuenta corriente, las reservas internacionales dejaron de crecer.

GRÁFICO N°6. Balance de pagos, cuenta corriente, ingreso neto de capitales y variación de reservas (promedios móviles de 4 trimestres en millones de dólares)



(1) Saldo en cuenta corriente. (2) Ingresos netos de capitales. (3) Variación de reservas.
Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

Posteriormente, el contagio de la crisis mexicana de diciembre de 1994 provocó una salida masiva de capitales a comienzo de 1995, elevando bruscamente las tasas de interés. Las reservas internacionales empezaron a caer, como puede observarse en el gráfico N°6, y con ellas la actividad. La recesión, sin embargo, duró poco. Como fue mencionado previamente, el voluminoso paquete de ayuda financiera acordado con el FMI permitió cambiar el estado de las expectativas.

Gracias a los efectos favorables de la ayuda financiera externa fue posible preservar el régimen monetario y ya para fines de 1995 la economía estaba iniciando una nueva fase de expansión. Los elementos de la dinámica cíclica estaban otra vez en marcha. Aún cuando esta nueva fase expansiva mostró los mismos hechos estilizados que la primera, su duración fue menor. La prima de riesgo soberano volvió a saltar a mediados de 1997, después de la devaluación de Tailandia. Luego, tras la crisis rusa, empezó la recesión.

3.3. La deuda externa, pública y privada

Más allá de sus diversas similitudes, el segundo ciclo de los '90 fue distinto del primero en varios aspectos. Llamamos la atención sobre uno de ellos: los roles disímiles jugados por los sectores público y privado en la generación de divisas que permitió la acumulación de reservas internacionales (variable clave en la dinámica macroeconómica bajo un régimen de caja de conversión).

Durante la primera etapa expansiva de principios de los '90, los ingresos de capitales privados resultaron predominantes, a pesar de la importante afluencia de fondos generada por las privatizaciones de empresas públicas. El financiamiento externo al sector público se volvió más significativo en la recesión de 1995 gracias a la asistencia multilateral recién comentada. Desde entonces, el flujo de capitales captado por el sector público se mantuvo en altos niveles hasta el final del régimen. Así, la segunda etapa expansiva de los '90 fue impulsada principalmente por capitales externos dirigidos a financiar al gobierno nacional⁷. El flujo neto dirigido al sector privado se recuperó lentamente, y hacia mediados de 1998 se redujo de manera significativa. Desde fines de 2000, de hecho, se observó una salida neta.

Como muestra el cuadro N°6, el incremento de la deuda externa pública durante la convertibilidad superó los 35.000 millones de dólares. Esta suma, sin embargo, es bastante próxima al aumento de las obligaciones externas del sector privado no financiero, que alcanzó a unos 32.700 millones. Si a ésta suma se le adiciona la suba de los pasivos externos del sector financiero, se alcanzan los 44.400 millones, pese a la importante reducción de pasivos externos experimentada en el período 2000:4-2001:4. El incremento de la deuda externa pública (incluyendo al Banco Central) explica, entonces, alrededor del 44% del cambio en el *stock* total; o bien, el 38% si se excluye del cálculo al año 2001.

El sector público desempeñó, como acabamos de señalar, un papel crucial en la provisión de divisas para la acumulación de reservas durante los años '90. El incremento de la deuda externa del sector privado no fue menos relevante, aunque una parte significativa de ella tuvo como contraparte una salida privada de fondos. En efecto, la deuda privada experimentó un importante aumento, pero lo mismo sucedió con los activos externos de este sector. El cuadro N°6 muestra que éstos crecieron más que los pasivos en el caso del sector privado no financiero. Como hemos analizado en otro trabajo, la demanda neta de divisas del sector resultó positiva en el agregado (Damill, 2000; y Damill y Frenkel, 2003).

7 Nótese que el canal principal no era vía financiamiento externo del gasto público, sino un mecanismo monetario: la emisión del sector público de nueva deuda externa sobrepasaba el nivel de sus necesidades externas. Al vender este excedente al Banco Central, el Tesoro cubría las necesidades externas netas del sector privado y alimentaba la acumulación de reservas, esencial para la expansión de la oferta monetaria y del crédito doméstico. Este mecanismo es discutido en Damill (2000).

CUADRO N°6. Variaciones en la deuda externa y los activos externos, por sector y período (en millones de dólares)

Período	Variaciones de						
	Deuda externa del sector				Activos externos del sector		Deuda neta del sector
	Público (1)	Financiero	Privado (2)	Total	Financiero	Privado (3)	privado (2)-(3)
1991:4 a 1994:4	8529	5726	10321	24575	1728	566	9755
1994:4 a 1995:4	5924	2952	4361	13238	821	11174	-6813
1995:4 a 1998:2	9222	11579	15607	36407	15307	15050	557
1998:2 a 2000:4	8523	-555	3139	11107	-4274	11876	-8737
2000:4 a 2001:4	2975	-8053	-688	-5766	-10665	12865	-13553
Total del período	35173	11649	32740	79561	2917	51531	-18791

(1) Incluye al Banco Central.

Fuente: estimaciones propias a partir de cifras del Ministerio de Economía.

La acumulación de activos externos por parte del sector privado fue pequeña entre 1991 y 1994. Se incrementó en la segunda mitad de la década, luego del efecto Tequila. Como se desprende del cuadro, durante la segunda etapa expansiva (1995-98), la deuda privada aumentó rápidamente, en unos 15.600 millones de dólares. Pero la tenencia de activos externos por parte de este sector se elevó casi en la misma cuantía (unos 15.000 millones). De allí en adelante, la deuda externa neta privada declinó sustancialmente. En síntesis, en la segunda mitad de los años '90, la acumulación de reservas y la liquidez interna se volvió cada vez más dependiente del acceso del sector público al fondeo internacional⁸.

3.4. El fin del régimen de convertibilidad

Como frecuentemente ocurre en una crisis, su desarrollo encadena una densa sucesión de eventos, que incluyen muchas decisiones de políticas contradictorias (como lo atestigua el año 2001) y diversas marchas y contramarchas. Mencionamos aquí algunos aspectos cruciales de estos procesos.

En diciembre de 1999, asumió un nuevo gobierno. Como mencionamos arriba, la administración entrante adhirió a la tesis de que la causa principal de la recesión

8 La fuga de capitales y la dolarización de los portafolios privados también han sido una característica central de la crisis de apertura financiera de los años '70. Ambas experiencias desembocaron, entre otras cuestiones, en una fuerte desnacionalización de la riqueza privada.

era el desequilibrio fiscal y no la apreciación cambiaria y la vulnerabilidad financiera a *shocks* externos. Esta percepción condujo al gobierno a adoptar una política fiscal austera como estrategia para sacar a la economía de la recesión. Expusimos antes los argumentos detrás de esta decisión y los resultados esperados.

El fracaso de la política no debería ocultar, sin embargo, los enormes esfuerzos que se hicieron para equilibrar las cuentas públicas y evitar el *default* de las obligaciones financieras del gobierno.

3.5. Los esfuerzos para evitar el *default*

En aras de reestablecer las vías de acceso al financiamiento internacional, se implementaron sucesivos paquetes de medidas fiscales contractivas durante 2000 y 2001, fundados en la visión “fiscalista” de la crisis. No nos detendremos aquí en una descripción detallada de éstos, aunque sí conviene mencionar algunos episodios que ilustran la voluntad oficial de cumplir con los acreedores, tanto internos como extranjeros.

Los esfuerzos para sortear el *default* incluyen, entre otras medidas, la Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada a fines de 1999, que exigía al sector público reducir paulatinamente su déficit hasta llegar a cero en algunos años. Alzas de impuestos y recortes de gastos fueron implementados con ese propósito. Posteriormente, cuando a mediados de 2001 el gobierno quedó virtualmente racionado de los mercados financieros (externo y local), se aprobó una ley de “déficit cero”, que obligaba a la administración nacional a equilibrar sus cuentas inmediatamente, de modo que el flujo de gastos se adaptara a los ingresos corrientes. La norma garantizaba la cobertura de determinados rubros del gasto, en especial el pago de intereses, y también las transferencias a provincias y los sueldos y jubilaciones inferiores a quinientos pesos, dejando que el resto se adecuara endógenamente a la evolución de los ingresos. Para cumplir con esta nueva regla fiscal se decidió un recorte inicial (y sin precedentes) del 13% sobre todos los rubros de gasto no “protegidos” (fundamentalmente sobre los sueldos y jubilaciones superiores a quinientos pesos). Debe tenerse en cuenta que estas medidas fueron implementadas cuando la economía estaba concluyendo su tercer año consecutivo de recesión. En semejante contexto, la percepción popular, lejos de reparar en el enorme esfuerzo oficial por evitar el *default* y “sus desastrosas consecuencias”, se ensañó con el gobierno, al que castigó en las elecciones legislativas de octubre de 2001 votando mayoritariamente a la oposición, aunque hubo también un masivo voto en blanco (el llamado “voto bronca”) que indicaba un generalizado descontento con todo el sistema político.

En definitiva, el esperado *shock* de confianza nunca se materializó. Con la economía estancada en una recesión y atorada en una trampa de deuda, las sucesivas sesiones de política fiscal contractiva no hicieron más que profundizar el escenario deflacionario y las expectativas pesimistas, como hemos explicado.

Durante 2000 y 2001, el gobierno intentó complementar las medidas fiscales con algunas iniciativas en el frente financiero. Consiguió asistencia financiera externa e implementó dos operaciones de reestructuración voluntaria de títulos de deuda para persuadir al público de que no existía riesgo de desatender el servicio de las obligaciones financieras contraídas. A fines de 2000, obtuvo un importante paquete de ayuda financiera (el “blindaje”) que cubría, con fondos locales y externos, los vencimientos de 2001 y parte de 2002 por unos 40.000 millones de dólares. El FMI lideró la operación con una ampliación hasta 13.700 millones del crédito stand-by vigente desde marzo de 2000. Los acreedores locales, fundamentalmente bancos y fondos de pensión (AFJP), tuvieron también una importante participación. El efecto positivo de esta acción sobre las expectativas tuvo corto alcance. Dos meses después de su anuncio, tras el resurgimiento de tensiones financieras en Turquía, la prima de riesgo país volvió a aumentar.

A mediados de 2001 se llevó a cabo un importante y costoso canje voluntario de deuda (el “mega-canje”) en manos de tenedores privados (locales y extranjeros). La operación, que recibió la venia del FMI, alcanzó a un total de 30.000 millones de dólares en bonos públicos (alrededor del 24% del total de la deuda del Sector Público Nacional). El canje permitió extender el plazo promedio de los instrumentos, pero al costo de elevar el valor nominal de la deuda en unos 2.000 millones de dólares, e incrementar el peso de intereses (los nuevos bonos se pactaron a una tasa promedio del 15% en dólares). En vez de aliviar la restricción financiera, las mayores tasas de interés pactadas contribuyeron a consolidar la percepción de que la trayectoria de la deuda pública se había vuelto insostenible.

Finalmente, en noviembre de 2001, se llevó a cabo una segunda operación voluntaria de canje (aunque, en rigor, sería más adecuado definirla como “inducida” o “semi-voluntaria”). La misma estuvo dirigida a tenedores locales, principalmente bancos y AFJP, que aceptaron canjear algo más de 42.000 millones de dólares de títulos públicos por igual cantidad de préstamos garantizados con ingresos tributarios, que brindaban menores tasas de interés. La operación no pudo impedir, sin embargo, los procesos divergentes en curso.

La salida de depósitos bancarios y la contracción de las reservas internacionales habían comenzado en octubre de 2000, con la renuncia del vicepresidente Carlos Álvarez. Luego de una efímera recuperación lograda gracias al anuncio del blindaje, el proceso se intensificó a partir de marzo de 2001 y se extendió hasta mediados de junio, cuando el gobierno volvió a emitir una nueva “señal” —el mega-canje— para revertir las expectativas negativas. Como comentamos recién, los efectos estabilizadores de esta operación fueron de muy corto alcance. A comienzo de julio, la fuga de depósitos y la corrida contra las reservas volvieron a reanudarse. La intensificación de estos procesos no pudo ser detenida ni con la nueva ampliación en 8.000 millones de dólares del crédito stand-by vigente con el FMI anunciada en agosto, ni con el canje de deuda en noviembre.

La situación condujo a que el gobierno finalmente impusiera, a comienzos de diciembre, fuertes restricciones al retiro de fondos de los bancos (el “corralito”) y a las operaciones de cambio. Estas medidas buscaban evitar tanto una quiebra masiva del sistema financiero como la violación de la regla monetaria establecida por la caja de conversión. Ningún banco, doméstico o extranjero, se quejó por esta intervención. Los principales objetivos fueron, sin embargo, limitar la demanda de divisas, preservar el *stock* de reservas y evitar la devaluación de la moneda (i.e. el abandono formal de la convertibilidad). Ese fue también el último y drástico intento para evitar el *default* de la deuda pública. No obstante, las medidas constituyeron, en los hechos, el fin del régimen.

Las restricciones financieras aplicadas en diciembre contribuyeron a acentuar las ya fuertes tensiones sociales y políticas. En pocos días de conmoción social y política, el país experimentó la renuncia del gobierno, al que sucedió una serie de efímeros presidentes. Uno de ellos anunció ante el Congreso la decisión de cesar el servicio de la deuda pública, para renunciar pocos días más tarde. Durante los primeros días de 2002, con un nuevo presidente al mando, Argentina abandonó formalmente el régimen de convertibilidad y la paridad de un peso por dólar.

3.6. El desempeño macroeconómico después de la devaluación y el default

Luego de tres años de recesión, la actividad económica sufrió una abrupta caída adicional desde mediados de 2001. La masiva huida hacia activos externos que tuvo lugar en el segundo semestre precipitó el colapso del régimen de convertibilidad y desembocó en el *default* y la devaluación del peso. El gráfico N°6 muestra la fuerte declinación de las reservas de divisas experimentada a lo largo de ese año, que comprimó rápidamente la liquidez. Luego de implantado el corralito se produjo una verdadera interrupción de la cadena de pagos. El producto y el empleo acompañaron la trayectoria de violenta contracción de las reservas de divisas y de la liquidez. Indicadores sociales como las tasas de desempleo y los índices de incidencia de la pobreza y la indigencia, que habían desmejorado considerablemente a lo largo de la década de los ‘90, sufrieron un nuevo y brusco deterioro adicional, alimentando también las tensiones sociales y la crisis política que puso fin al gobierno de la Alianza (Damill, Frenkel y Maurizio, 2003).

3.7. La recuperación económica

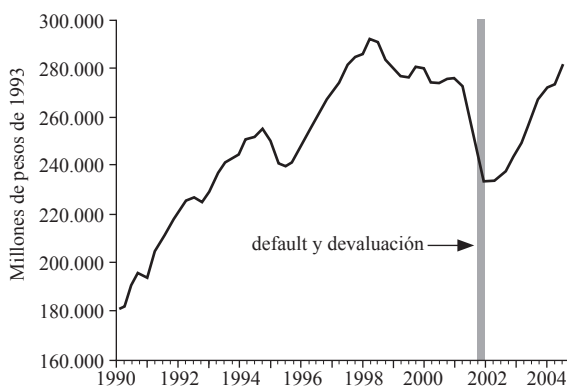
La caída vertical del producto y del empleo continuó luego de la ruptura de la convertibilidad, pero sólo por un muy breve período. En efecto, contrariando la mayor parte de las opiniones y creencias, incluidas las de diversos funcionarios del FMI, los traumáticos episodios políticos y económicos que pusieron fin al régimen de convertibilidad no fueron seguidos por una depresión aún más profunda, sino

por una recuperación extraordinariamente veloz, que se inició apenas un trimestre después de esos eventos, según puede verse en el gráfico siguiente.

Se constata allí la trayectoria en “V” configurada por la fase de colapso económico de los últimos trimestres de la convertibilidad, y por el rápido repunte posterior. Como acabamos de señalar, el repunte del PBI se inició muy poco después de la depreciación cambiaria que puso fin a la década de convertibilidad (unos tres meses después, según puede verse en los indicadores mensuales de actividad disponibles). El detonante de la recuperación fue precisamente el cambio brusco de precios relativos a favor de los sectores productores de bienes transables. En el inicio de la fase, la recuperación fue impulsada por la sustitución de bienes importados por bienes producidos internamente.

Es destacable que el inicio de la nueva fase comenzara a hacerse perceptible cuando el país estaba aún envuelto en un panorama de acentuada inestabilidad económica y de marcada incertidumbre política, y se encontraran interrumpidos los pagos del servicio de parte de la deuda pública⁹. En otros términos, el “rebote” tomó cuerpo a pesar de ese cuadro inicial extremadamente complicado, y a los efectos negativos que la depreciación cambiaria tuvo en diversos planos.

GRÁFICO N°7. Producto Bruto Interno a precios constantes de 1993 (datos trimestrales desestacionalizados 1990:1 - 2004:3)



Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

9 El tipo de cambio subía aceleradamente luego de que se pasara, poco después de la devaluación inicial, que había llevado la paridad a \$ 1,40 por dólar, a un régimen de flotación; las subas de la paridad arrastraban a los precios nominales, el sistema financiero atravesaba una profunda crisis, etcétera.

3.8. *A pesar del Fondo*

Más allá del cambio de precios relativos, el mérito de la rápida recuperación económica que siguió a la crisis se debe también a un conjunto de políticas que, aún con errores, marchas y contramarchas, apuntaron generalmente a recuperar los equilibrios macroeconómicos básicos.

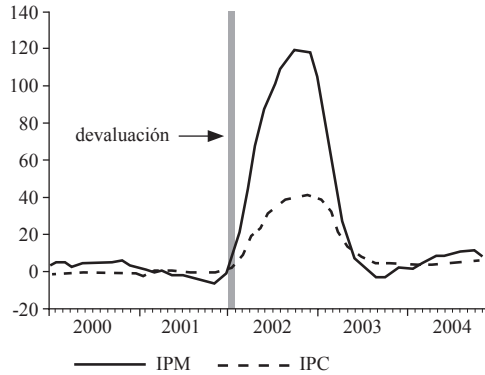
Discutiremos las relaciones de Argentina con el FMI en mayor detalle en el apartado 4. A los efectos de esta sección, sin embargo, corresponde destacar que varias de las políticas que jugaron papeles muy importantes en esta etapa debieron enfrentar la oposición del Fondo. Cabe mencionar entre ellas: la reimplantación de controles cambiarios (los que por un lado forzaron a los exportadores a liquidar en el mercado local buena parte de las divisas generadas por el comercio internacional, y por otro limitaron las salidas de fondos por cuenta de capital); el establecimiento de impuestos a la exportación (retenciones), que capturaron para el fisco una parte del efecto favorable de la devaluación sobre los ingresos de los productores de bienes transables (contribuyendo así grandemente a la recomposición del equilibrio fiscal), atenuando el impacto sobre los precios internos y, por ende, sobre las remuneraciones reales; una política monetaria flexible que permitió, por una parte, asistir a los bancos en la fase de crisis y, luego, alimentar la recomposición de la demanda de dinero, apuntalando la recuperación; una política cambiaria que procuró evitar la apreciación del peso mediante la intervención del Banco Central (y luego también del Tesoro, con recursos fiscales) cuando el mercado de divisas comenzó a presentar un exceso de oferta.

El Fondo insistió en la libre flotación del peso, y el gobierno adoptó este régimen por un breve lapso. Una vez instaurada la flotación del peso la paridad se disparó, alcanzando niveles próximos a \$4 por dólar, en un marco de expectativas de subas mucho mayores. La reimplantación de los controles cambiarios fue esencial para contener la burbuja cambiaria. Forzando a los exportadores a liquidar divisas internamente, y limitando las salidas de fondos, el gobierno consiguió, hacia mediados de 2002, estabilizar el tipo de cambio nominal.

Rápidamente, en cuanto se hizo perceptible que esa situación podía persistir, la demanda de pesos comenzó a recomponerse, y el mercado de divisas a mostrar un exceso de oferta. La interrupción de la burbuja en el mercado de cambios contribuyó decisivamente a contener las subas de los precios. En el mismo sentido operaron, por un lado, el congelamiento de las tarifas públicas¹⁰ y, por otro, las elevadísimas tasas de desempleo, que mantuvieron contenidos a los salarios nominales en el sector privado. Todos estos fenómenos hicieron posible una rápida caída de las tasas inflacionarias ya desde la segunda mitad de 2002, como puede verse en el gráfico N°8.

10 Muchas de las cuales estaban dolarizadas, ajustándose por la inflación de los EE.UU., según rezaban los contratos establecidos al llevarse a cabo las privatizaciones.

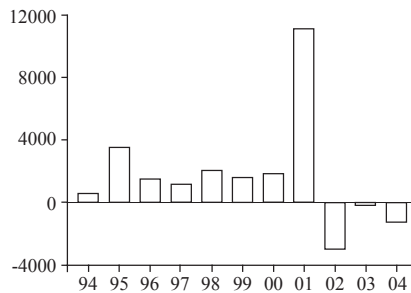
GRÁFICO N°8. Tasas interanuales de variación de los precios al consumidor (IPC) y mayoristas (IPM), datos mensuales, en porcentajes



Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

Otro punto importante que involucra las tensas relaciones del país con el Fondo se refiere a los flujos de financiamiento neto recibidos por la Argentina de los organismos multilaterales. En este plano se observó un cambio sustancial luego del abandono de la convertibilidad. En concreto, en la fase posterior al *default*, el financiamiento neto del Fondo y de los organismos multilaterales en su conjunto se tornó negativo. Al decir del Ministro de Economía de la Argentina, el FMI dejaba de jugar el papel de prestamista de última instancia para asumir uno, muy distinto, como “cobrador de primera instancia”. El punto se evidencia en el gráfico N°9.

GRÁFICO N°9. Financiamiento neto anual recibido de organismos multilaterales en el período 1994-2004 (en millones de dólares)



Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

Mientras que en el período 1994-2001 la Argentina recibió financiamiento neto de los organismos multilaterales por más de 23.000 millones de dólares (40% de los cuales se concentraron en 2001), y en la fase 2002-2004, al contrario, se pagaron más de 4.600 millones, en términos netos.

3.9. Las principales características de la fase de recuperación

El repunte del PBI iniciado en la primera mitad de 2002 tuvo una breve fase inicial en la que la demanda global apenas aumentó, y todos los componentes del gasto interno (consumo privado, consumo público, inversión) siguieron contrayéndose, como habían hecho sostenidamente a lo largo de la depresión anterior, aunque a un ritmo menor. De modo que no fue el gasto interno lo que detuvo la declinación del nivel de actividad. Los factores que actuaron expansivamente fueron principalmente las variables de comercio internacional: exportaciones e importaciones, y en especial estas últimas. La demanda comenzó a ser abastecida en mayor medida por bienes producidos internamente, y esta sustitución de importaciones benefició en particular al sector manufacturero. Sin embargo, luego de una corta etapa inicial, la fuente del dinamismo económico se desplazó claramente hacia los componentes de la demanda interna, en especial a la inversión, que creció a un ritmo anualizado cercano al 40% entre 2002 y 2004, y también al consumo privado.

Es frecuente que se haga referencia al favorable contexto externo como uno de los elementos importantes por detrás de la recuperación económica. En algunos análisis se suele atribuir a un conjunto de factores positivos “exógenos” el grueso de la explicación del repunte. Éste, en tales interpretaciones, se estaría verificando a pesar de lo que, desde dicha perspectiva, se interpreta como una política económica plagada de errores (falta de plan, excesivo intervencionismo, empleo de instrumentos inadecuados como impuestos “distorsivos”, demoras en la renegociación de la deuda, y en la implementación de “reformas pendientes”, etc.). Si bien la contribución de los factores externos (los altos precios de algunas *commodities* en particular) ha sido indudable, al menos hasta recientemente, el hecho de que el dinamismo de la expansión resida sustancialmente en los factores de demanda interna quita sustancia a esa interpretación.

Debe resaltarse, asimismo, que la recuperación del consumo y la inversión se dio en un contexto de marcado racionamiento del crédito, tanto externo cuanto interno. La inversión estuvo aparentemente alimentada por mayores ganancias retenidas por firmas y productores, aunque seguramente contribuyó también el “efecto riqueza” derivado de las importantes tenencias de activos externos por parte del sector privado residente. Estos activos, que superan largamente los 100.000 millones de dólares en la actualidad, se valorizaron con la depreciación cambiaria, medidos en pesos, o en comparación con activos internos como inmuebles y tierras. Este mismo factor fue seguramente uno de los que alimentaron la recuperación del gasto privado de consumo.

3.10. Ajuste externo y fiscal

El ajuste experimentado por el sector externo argentino en los últimos años fue, en gran medida, anterior a la devaluación, como puede verse en el gráfico N°6, donde se aprecia la mejora en el saldo de la cuenta corriente a partir de 1998.

En efecto, la violenta contracción que caracterizó el final de la convertibilidad generó un enorme superávit comercial. El balance de mercancías presentaba un déficit de más de 3.000 millones de dólares en 1998; a partir de entonces se redujo rápidamente, y pasó a convertirse en superávit, merced a la reducción del volumen de importaciones. En 2002 ese saldo superaba los 17.000 millones de dólares, y se mantuvo por encima de los 16.000 millones en 2003 y de 12.000 millones en 2004. El superávit del comercio revirtió también el signo del saldo de la cuenta corriente, que ha sido positivo los últimos años, aun contabilizando los intereses devengados sobre la deuda en *default* (tal como se hace en las cifras del gráfico N°6). En realidad, un problema para la política económica en esta última etapa ha sido el de mantener la paridad cambiaria real, a fin de preservar los incentivos para la inversión en los sectores productores de bienes transables, en un contexto de exceso de oferta de divisas. En paralelo con el proceso de ajuste externo, al que acabamos de hacer referencia, se ha venido produciendo también un fuerte ajuste de las cuentas públicas, que puede constatar en las cifras del cuadro N°7.

CUADRO N°7. Ajuste fiscal: Resultado del Sector Público Consolidado (SPC) (en % del PBI)

Concepto	2001	2004 (*)	Variación (2004-01)
Recaudación Tributaria	13.8	18.6	4.7
Impuesto s/export.	0.0	2.3	2.3
Imp. al cheque (**)	0.0	1.4	1.4
IVA	3.1	3.4	0.3
Impuesto a las ganancias	2.5	3.4	0.9
Otros Impuestos	8.2	8.1	-0.1
Otros ingresos	5.0	4.8	-0.2
Ingresos totales	18.8	23.3	4.6
Gasto Total	22.0	20.5	-1.6
Gasto Primario	18.2	19.1	0.8
Intereses	3.8	1.4	-2.4
Resultado Primario	0.6	4.3	3.7
Resultado Total SPN	-3.2	2.9	6.1
Provincias (***)	-2.4	1.6	3.9
Resultado Total del SPC	-5.6	4.5	10.1

(*) Estimado a partir de datos para el período enero-septiembre. (**) Impuesto sobre débitos y créditos bancarios. (***) Incluye a la Ciudad de Buenos Aires.

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

La mejora en el resultado global del Sector Público Consolidado producida entre 2001 y 2004 fue equivalente a nada menos que 10 puntos del PBI. En efecto, se pasó de un déficit global de 5,6% del producto en 2001 a un superávit de 4,5% en 2004.

¿Qué factores explican ese ajuste en el resultado de la caja fiscal? En un 40% se origina en una mejora en las cuentas de los fiscos de provincias, que resulta a su vez del aumento de la recaudación tributaria facilitado por la reactivación y la suba de precios, y de la relativa contención del gasto nominal. De los seis puntos de ajuste en el presupuesto del Sector Público Nacional, entre tanto, un 60% lo explica la mejora del resultado primario (+3,7% del PBI), y el resto se debe a la contracción en los pagos de intereses (-2,4% del PBI) asociada esencialmente al *default* de la deuda soberana.

El aumento del superávit primario nacional es explicado, a su vez, principalmente por una mejora de los ingresos tributarios (+4,7% del PBI). Es interesante observar que, si bien los ingresos por tributos tradicionales como el IVA y Ganancias se incrementaron de modo importante, no lo hicieron de manera tan considerable medidos como proporción del producto. Entre 2001 y 2004 aumentaron en 1,2% del PBI, tomados conjuntamente. La cuenta que explica decisivamente el aumento de los ingresos tributarios es la que resulta de la reimplantación de los impuestos a la exportación. Las retenciones eran insignificantes en 2001, pero generaron ingresos fiscales equivalentes a 2,3% del PBI en 2004. De ese monto, casi la mitad provenía de las retenciones sobre las exportaciones generadas por el complejo productor de soja y derivados.

De esta manera, el sector público capturó parte del efecto de la devaluación sobre la rentabilidad del sector productor de exportables, y se benefició también de los elevados precios de algunos productos de exportación como la propia soja y el petróleo. También fue muy relevante la contribución del impuesto a las operaciones financieras, implantado en 2001; el aumento de la recaudación correspondiente explica un 30% de la mejora en la recaudación total.

Los pagos de intereses sobre la deuda pública merecen un párrafo aparte. Como puede verse en el cuadro, ese flujo pasó de representar casi 4% del PBI en 2001 a sólo 1,4% en 2004, sin considerar, naturalmente, los intereses devengados sobre la deuda en *default* (el cuadro refleja los flujos de caja y no los devengamientos).

Sin embargo, los efectos fiscales de la suspensión parcial de pagos del servicio de la deuda son bastante mayores que lo que surge de esa cuenta. Este cálculo no puede hacerse de manera precisa, entre otras cosas porque fue importante la emisión de nueva deuda luego de la cesación parcial de pagos, según se describe en el capítulo siguiente. Pero, a título ilustrativo, puede de todos modos estimarse que el monto de intereses sobre la deuda pública, contabilizados al tipo de cambio de 2004, de no mediar el *default*, habría ascendido en ese año a cifras de entre 9 y 11 puntos del PBI, lo que es equivalente a aproximadamente la mitad de toda la recaudación fiscal del año y, claramente, hubiese resultado incompatible con la recuperación

económica y con el restablecimiento de cierto orden social. Como se señalara más arriba, un aspecto central de la vulnerabilidad financiera fiscal devenía de la altísima proporción de deuda en moneda extranjera, con la consiguiente exposición de las cuentas públicas al impacto de las variaciones cambiarias. La sustancial depreciación cambiaria de 2002 habría tenido, así, un impacto demoledor sobre el equilibrio financiero del sector público. Considerando este aspecto, puede decirse que el “ahorro” fiscal que permitió la suspensión de pagos y la posterior reestructuración ha sido, medido en moneda doméstica o como proporción del PBI, muy considerable.

Sin embargo, los hechos relativos a la evolución macroeconómica expuestos en esta sección muestran que el efecto más importante del *default* y de la ruptura del régimen macroeconómico de los años ‘90 fue la recuperación de instrumentos de política económica que tuvieron importancia crucial para sacar progresivamente a la economía del negro período marcado por la agonía y el colapso final de la convertibilidad.

4. La reestructuración de la deuda

El 24 de diciembre de 2001 se declaró la suspensión de los pagos del servicio de una parte de los 144.453 millones de dólares que alcanzaba por entonces la deuda pública. Pocos días después se decidió la devaluación del peso, lo que provocó un fenomenal cimbronazo sobre la estructura contractual de la economía, habida cuenta de la importante dolarización de contratos heredada. Para atenuar algunas consecuencias del *shock*, las autoridades recurrieron a nuevas emisiones de deuda.

El cuadro N°8 (en el anexo, al final del trabajo) muestra las principales fuentes de variación de la deuda pública tras el colapso de la convertibilidad. Se observa allí que la resolución de la crisis financiera –que incluye la compensación a bancos (por la pesificación asimétrica de sus activos y pasivos y por la cobertura al descalce patrimonial en moneda extranjera) y a ahorristas– implicó una emisión bruta de cerca de 14.400 millones de dólares. El traspaso a la órbita nacional de deuda provincial supuso un incremento de unos 12.100 millones, el atraso en el pago de intereses de la deuda en *default* algo menos de 14.000 millones, y el reconocimiento de obligaciones con empleados públicos y proveedores otros 2.000 millones adicionales. Por otra parte, la decisión de pesificar la deuda emitida bajo legislación local permitió una reducción en dólares de algo menos de 14.300 millones. El conjunto de estas medidas destinadas a administrar el colapso de la convertibilidad –que el gobierno denominó como “no voluntarias e inerciales”– implicó en definitiva un incremento de la deuda bruta de casi 28.200 millones de dólares.

Las acciones oficiales destinadas a administrar la crisis económica y sus consecuencias sociales y contractuales condicionaron el margen de acción del gobierno para iniciar el tratamiento de la deuda en *default*. A pesar de los continuos reclamos

desde los centros financieros internacionales y los organismos multilaterales de crédito, los primeros pasos públicos del gobierno para reestructurar la deuda impaga se dieron recién en la segunda mitad de 2003. En septiembre de ese año, tras haber logrado un acuerdo con el FMI, el gobierno aprovechó la reunión anual conjunta del Fondo y el Banco Mundial en Dubai para presentar los principales lineamientos y la agenda de una propuesta de reestructuración.

La “propuesta de Dubai” estableció que la oferta se dirigiría, con un trato homogéneo, a todos los tenedores de bonos y títulos públicos emitidos hasta diciembre de 2001, manteniendo al resto de la deuda en situación regular^{11,12}.

Se reconocía un *stock* de deuda impaga de alrededor de 87.000 millones de dólares, lo que dejaba afuera un volumen importante de intereses vencidos y no pagados. Sobre ese monto se fijaba una quita del 75%. De acuerdo a esos lineamientos, la emisión de nuevos títulos alcanzaría un valor máximo de unos 21.750 millones de dólares. Se planeaba emitir tres bonos de libre elección, llamados Par, cuasi-Par y Discount. Aunque no se difundieron las características específicas de los instrumentos, se aclaró que el Par conservaría el valor nominal, pero tendría mayor plazo y menor tasa que los dos restantes, que sí sufrirían quitas nominales, siendo la del Discount mayor que la del cuasi-Par. Los nuevos títulos incorporarían además mecanismos —que se precisarían más adelante— para premiar a los tenedores con un cupón que reportaría una renta adicional cuando la economía creciera por encima de una determinada tasa. Se argumentaba que la propuesta era compatible con el superávit primario que se había pactado con el FMI (2,4% del PBI para la administración nacional y 3% incluyendo a las provincias), meta que el gobierno nacional pretendía mantener a largo plazo.

La reacción de los voceros del mercado financiero fue de franco rechazo. Se sostenía que la Argentina estaba en condiciones de hacer una oferta sustancialmente mejor y que para ello debía prometer un mayor esfuerzo fiscal. El FMI presionó de diversas formas al gobierno y le reclamó en más de una oportunidad que diera señales concretas de actuar “de buena fe”. En junio de 2004, apenas unos meses después de que los ministros de finanzas del G-7 manifestaran también, en un comunicado conjunto, su posición respecto a que Argentina debía acelerar los tiempos y dar muestras de estar actuando de “buena fe”, el gobierno realizó una nueva presentación en Buenos Aires.

11 Este conjunto de obligaciones pasó a denominarse “deuda elegible”. El mismo estaba compuesto por 158 instrumentos, emitidos en 7 monedas diferentes (Peso argentino, Peso argentino ajustado por inflación, Dólar estadounidense, Euro, Yen, Libra esterlina y Franco suizo) y 8 jurisdicciones (Argentina, Estados Unidos, Inglaterra, Japón, Alemania, Italia, España y Suiza).

12 En rigor, un conjunto de obligaciones en *default* (deuda bilateral, con la banca comercial y otros acreedores) se mantuvo sin definiciones concretas acerca de su reestructuración. Este conjunto alcanzaba unos 7.500 millones de dólares en diciembre de 2003 (incluyendo atrasos de capital e intereses). Al momento de escribirse este trabajo, todavía se desconocían precisiones respecto al Estado y agenda de negociación de esta deuda.

Aunque se hizo un esfuerzo por presentarla como una continuación más precisa que la de Dubai, la “propuesta de Buenos Aires” constituyó en realidad una segunda oferta con la que se buscaba acercar posiciones con los acreedores. Se mantuvo como deuda elegible a aquella definida en la propuesta de Dubai. El monto a reestructurar alcanzaba un total de 81.800 millones de dólares¹³. A cambio de ese *stock* de deuda impaga, se emitirían nuevos títulos por un total de 38.500 millones de dólares, en caso de que el nivel de adhesión al canje resultara igual o inferior al 70% y de 41.800 millones, en caso de que el grado de aceptación superara el umbral del 70%. Esta oferta implicaba una mejora sustancial respecto de los 21.750 millones de dólares que se pensaban emitir según la presentada en Dubai. Pese a ello, el gobierno, a través del ministro Lavagna, manifestó que, en consonancia con lo anunciado en Dubai, se mantendría la quita del 75% sobre el valor nominal de la deuda, aunque ahora se reconocería el 100% de los intereses vencidos y no pagados¹⁴. El anuncio creó confusión, puesto que se interpretó que el canje consistiría en una nueva emisión (de 38.500 millones de dólares o de 42.300 millones, según el grado de aceptación) a cambio de una deuda elegible que ahora incluía los intereses devengados, alcanzando a 99.850 millones de dólares (o bien a 103.150 millones, según el grado de adhesión). Con el correr de los meses, se aclaró que el canje se haría solamente por el capital de los títulos en *default*, y que no se reconocerían los intereses devengados durante la cesación de pagos; vale decir, se cambiarían pasivos de 81.800 millones de dólares por otros de 38.500 ó 41.800 millones, dependiendo de la aceptación. Al parecer, el gobierno corrió el riesgo de realizar un anuncio poco claro para no dar la imagen ante la opinión pública doméstica de estar cediendo frente a los reclamos de mayores pagos por parte de los acreedores.

Más allá de la mejora en el monto de canje, se mantuvieron los tres instrumentos anunciados en Dubai: Par, cuasi-Par y Discount. Además, se estableció que los mismos se emitirían con fecha de 31 de diciembre de 2003 y empezarían a devengar intereses a partir de dicho momento¹⁵. Se mantuvo también la oferta de unidades ligadas al crecimiento del PBI, las cuales vendrían anexadas a cada bono.

13 En la oferta de Buenos Aires se precisaron algunos detalles omitidos en Dubai. Se aclaró que “monto elegible” quedaba conformado por el valor del *stock* de bonos y títulos públicos vigente al 31 de diciembre de 2001 más los intereses devengados y no pagados hasta esa fecha. La diferencia entre el monto resultante y los 87.000 millones de dólares anunciados en Dubai respondía fundamentalmente a distintas valuaciones de los tipos de cambio para convertir a dólares la deuda en otras monedas.

14 En el escenario de menor aceptación, el reconocimiento de intereses incluiría lo acumulado hasta el 31 de diciembre de 2003 por unos 18.050 millones de dólares, y en el de mayor, los intereses corridos hasta el 30 junio de 2004 por 21.350 millones.

15 Esa fecha de emisión permitía asignar pagos de intereses inmediatamente después de realizarse el canje. Tal diseño estaba pensado para convertir el aporte de dinero en efectivo en un “endulzante” (*sweetener*), con el cual se buscaba inducir a los tenedores a participar de la oferta.

Se anunció que los títulos Par y Discount podrían ser emitidos, en función de cuál fuera la moneda de origen del instrumento a canjear, en pesos ajustados por CER, dólares norteamericanos, euros y yenes. La emisión del cuasi-Par, en cambio, se fijó exclusivamente en pesos ajustados por CER¹⁶.

La mejora respecto a la propuesta de Dubai implicaba un mayor esfuerzo fiscal para el futuro. El gobierno nacional anunció que para garantizar la consistencia financiera de la oferta, se comprometería a mantener una meta de superávit primario de 2,7 puntos del PBI durante los primeros 5 años –en los que el servicio de la deuda emitida post-*default* resultaba importante–, para luego descender hasta estabilizarla en torno al 2,3 puntos desde 2014 en adelante. Con este programa y un supuesto de crecimiento promedio del 3,3%, las proyecciones indicaban que el esfuerzo fiscal permitiría hacer frente al pago de intereses, pero dejaba al margen una porción relevante de los vencimientos de capital, para los que deberían conseguirse fuentes de financiamiento. Aun cuando los organismos multilaterales aceptaran refinanciar las amortizaciones de su deuda, el gobierno tendría que buscar anualmente financiamiento por alrededor de 2% del PBI, para afrontar vencimientos de capital durante los primeros 10 años tras el canje¹⁷.

La evidencia de que Argentina seguiría soportando una pesada carga de deuda tras el canje no aplacó las demandas de los acreedores. Inmediatamente después del anuncio de junio, las organizaciones de tenedores de bonos salieron a rechazar abiertamente la propuesta, aduciendo que el país debía pagar mucho más que lo que ofrecía. Los análisis financieros mostraban que el valor de la nueva deuda ofrecida, incluyendo las unidades atadas al crecimiento del PBI, se situaba entre los 20 y 27 centavos de dólar, lo que implicaba una quita en valor presente del orden del 73 al 80%. Este nivel de quita era considerado inaceptable por los participantes del mercado. Era crucial en estos cálculos la tasa de descuento que se empleaba. El grueso de los analistas consideraba razonable utilizar el rendimiento de activos de países emergentes de riesgo “similar”, que se situaba en ese momento en torno al 12-14%¹⁸.

16 Las características de los nuevos bonos y de las unidades ligadas al PBI se presentan en los cuadros 9 y 10 al final del trabajo.

17 El programa financiero sería todavía más exigente si se incluyera el servicio de la deuda con los organismos. En tal caso, el gobierno debería conseguir un financiamiento promedio de 4 puntos del PBI por año durante el mismo período.

18 La deuda de Brasil era comúnmente empleada como *benchmark*. Su rendimiento oscilaba por ese entonces en torno al 12%. La deuda de Ecuador, país que había realizado recientemente una reestructuración de sus pasivos externos, ofrecía una tasa cercana al 14%. Tan altos rendimientos eran la consecuencia de las desfavorables condiciones de financiamiento que enfrentaban coyunturalmente los países en desarrollo. El índice EMBI+ de JP Morgan, que mide el promedio ponderado del riesgo emergente, mantuvo en el bimestre mayo-junio un valor promedio de 502 puntos básicos. En igual período, el riesgo país de Brasil promedió los 691 puntos básicos.

Hacia finales de 2004 la evolución de los mercados internacionales de capital empezó a jugar inesperadamente a favor de la oferta argentina. La liquidez mundial incentivó el apetito por mayor riesgo, lo que derivó en una creciente demanda de deuda emergente y en una reducción del riesgo soberano de los países en desarrollo¹⁹. En este nuevo contexto, el canje comenzó a lucir más atractivo. Si se calculaba con una tasa de descuento acorde a las nuevas condiciones financieras (10%, como la deuda de Brasil), el valor presente de la oferta se ubicaba en un rango de entre 30 y 35 centavos de dólar, lo que implicaba una quita de 65-70%, equiparándose al precio de mercado de los títulos en *default*²⁰.

La mejora del ambiente financiero no impidió que continuaran las presiones para que Argentina mejorara su oferta; pero sí allanó el camino para que el gobierno lanzara finalmente el canje prácticamente sin introducir cambios en la propuesta anunciada en junio de 2004. Para ejercer presión sobre los tenedores, el gobierno sugirió que se mostraría conforme con una aceptación del 50% en adelante, y advirtió que ésta era la única oferta y que quien no adhiriera se quedaría con “papeles sin valor”²¹. Además, en los detalles finales de la propuesta, se conoció que la Argentina se comprometería a aplicar el excedente de capacidad de pago anual –definido como la diferencia entre los servicios de deuda nueva correspondientes al caso de aceptación total y aquellos derivados de la adhesión efectiva– durante cualquier año hasta 2009, a la recompra de los títulos nuevos en circulación. Esta opción valdría también para otras obligaciones financieras en circulación, excluyendo a la deuda en *default* no canjeada. La decisión apuntaba a valorizar los títulos que se estaban por ofrecer y a bloquear el eventual uso de recursos para la compra o servicio de la deuda en manos de tenedores que rechazaran la invitación del gobierno.

El 14 de enero de 2005 comenzó finalmente el canje de los antiguos bonos por los nuevos. Al decir del ministro Roberto Lavagna, había llegado el momento de que “hablaran los mercados”. Seis semanas después se daba por cerrada la operación de reestructuración. El jueves 3 de marzo de 2005, el gobierno anunció que el grado de aceptación había alcanzado el 76,15% de la deuda en *default*. Esto significaba que se retirarían 62.300 millones de dólares de viejos bonos y se darían a cambio unos 35.300 de nuevos instrumentos junto con unidades ligadas al PBI por

19 El índice EMBI+ se redujo a un promedio de 375 puntos básicos en el último trimestre del año, mientras que el riesgo país brasileño descendió a 417 puntos básicos. El rendimiento de la deuda de Brasil se situó hacia fines de año en torno al 9-10% y la de Ecuador alrededor de 11-12%.

20 Algunos analistas financieros sostenían, incluso, que debían utilizarse tasas de descuento inferiores, pues una vez hecha la reestructuración, la deuda argentina resultaría menos riesgosa que la de muchos de los países que se utilizaban de *benchmark* para el cálculo.

21 Más aún, con el fin de librarse de la presión de los acreedores para introducir mejoras, el gobierno “renunció” a la potestad de intervenir sobre los lineamientos de la oferta en curso, enviando un proyecto de ley –rápidamente aprobado por el Congreso– que impedía al Poder Ejecutivo realizar cambios a la propuesta. De introducirse modificaciones, éstas debería ser administradas por el Congreso, o bien éste debería devolver la potestad al gobierno para que las hiciera.

un valor *nocional* de aproximadamente 62.300 millones. La emisión se realizaría por el monto máximo de títulos Par y Cuasi-Par (15.000 y 8.330 millones de dólares, respectivamente) y unos 11.900 millones de dólares de bonos Discount.

El gobierno se mostró muy satisfecho por el resultado del canje. La operación permitió reducir el *stock* de deuda pública en unos 67.328 millones de dólares²² y morigerar la exposición de las finanzas públicas al riesgo cambiario, pues alrededor del 44% de los nuevos títulos fue emitido en moneda local.

5. Argentina, el FMI y el sistema financiero internacional

5.1. Argentina y el Fondo entre la crisis y el canje

Como señaláramos más arriba, es a simple vista llamativo que la crisis y el *default* de magnitudes extraordinarias se presentaran en un caso nacional que por mucho tiempo fue ponderado como ejemplo de éxito del Consenso de Washington. Casi hasta el final de los años '90, el FMI y gran parte de los analistas de los intermediarios financieros internacionales consideraba a la experiencia argentina como uno de los casos exitosos de política macroeconómica y reformas estructurales en el contexto de globalización financiera.

El *default* de Argentina se produjo un año después de que el FMI otorgara un apoyo importante para sostener el programa de convertibilidad en crisis. En agosto de 2001, cuatro meses antes del *default*, el FMI amplió el stand by en 8.000 millones de dólares, y efectivizó un desembolso. En ese momento la crisis estaba en su apogeo. La devaluación y el *default* se discutían abiertamente (en particular en medios financieros y académicos de los Estados Unidos) y había una extendida opinión de que la deuda y la convertibilidad eran insostenibles.

El apoyo a Argentina fue el último paquete de rescate aprobado por el Fondo en el período de administración demócrata en Estados Unidos. Todas las circunstancias confluyeron para que constituyera un caso ejemplar para los críticos de la gestión del FMI.

El programa mostraba abiertamente flancos criticables desde su misma concepción. No suponía ningún cambio sustancial en la política económica en curso. Particularmente, se preservaba el régimen cambiario. Más allá de la innegable complejidad y de las dificultades que hubiera implicado un cambio de régimen, era total la falta de voluntad de las autoridades para intentar su modificación. Además, del lado del FMI, la preservación del régimen era congruente con el sistemático apoyo que le había brindado el organismo a lo largo de los años '90. El régimen de caja de conversión argentino era usualmente mencionado como ejemplo polar

22 Según los datos anunciados por el ministro Lavagna, todavía no publicados, la deuda a fines de 2004 ascendía a 191.224 millones de dólares. Con la quita lograda el nuevo *stock* ascendería a unos 123.900 millones. En términos del PBI se habría pasado de una deuda del 113% a otra del 72%.

(*corner solution*) viable para la política cambiaria de un país de mercado emergente (Fischer, 2001).

El programa apostaba a una recuperación de la confianza, a través de compromisos de medidas de austeridad fiscal. El cumplimiento de estas medidas era improbable, y sus efectos dudosos. Con la crisis en pleno desarrollo, la recesión y la iliquidez hacían en gran medida endógeno el deterioro de las cuentas fiscales. Era implausible que la emisión de señales fiscales alcanzara para revertir las tendencias críticas. En resumen, en el momento de aprobación del programa, y más aún en agosto de 2001, cuando el programa fue ampliado, había buenas razones para pensar que los recursos multilaterales acabarían financiando los pagos a los acreedores privados y la fuga de capitales, sin conseguir frenar la crisis e impedir el *default*, como de hecho ocurrió. Ciertamente, en el apoyo otorgado a la Argentina se mostraban bien marcadas algunas de las características de los paquetes de rescate que estaban en el foco de sus críticos.

Después del cambio de conducción del organismo que siguió a la asunción de la administración republicana en Estados Unidos, la relación del FMI con Argentina fue un destacado ejemplo en las críticas a la anterior gestión. A la cuestión se le dio suficiente importancia como para motivar una investigación especial de la *Independent Evaluation Office* (IEO, 2004).

El rumbo que toma la relación entre Argentina y el FMI después de la devaluación y el *default* de la deuda está marcado por esa historia previa de una manera algo curiosa. De hecho, el apoyo del FMI estuvo ausente precisamente cuando hubiera sido más necesario: en el período en que se trataba de estabilizar la economía después de la devaluación.

Aunque la crítica de la nueva conducción al apoyo que el FMI había dado a la convertibilidad fuera justificada, esto no daba razón para restar soporte a la política de estabilización posterior. Al contrario, la autocrítica que realizó el FMI implica de hecho un reconocimiento de su parte de responsabilidad por la crisis. Consecuentemente, mayor debería haber sido el compromiso asumido por el organismo con la estabilización.

Con nuevas autoridades en el organismo y en el país, debía esperarse al menos una actitud cooperativa. La orientación del organismo fue precisamente la opuesta. La mención a “los errores que hemos cometido con Argentina en el pasado” sirvió para justificar una actitud extremadamente reticente. La negociación se centró en una única cuestión sustantiva: los pagos que debía hacer Argentina al FMI.

El papel que jugó el FMI con relación a la estabilización y recuperación de la economía en crisis fue en la práctica muy negativo. Ya mencionamos, por ejemplo, su rol con relación a la política cambiaria. En febrero de 2002, en un contexto de gran fragilidad política, el *staff* impulsó la modificación de régimen cambiario adoptado por el país a la salida del régimen de convertibilidad (era un régimen de tipo de cambio fijo con controles sobre la compra de divisas). Este régimen estaba explícitamente planteado como sistema transitorio, destinado a estabilizar

el tipo de cambio nominal mientras los precios domésticos absorbían el impacto de la devaluación. El tipo de cambio fijo debía flexibilizarse un tiempo después. En cambio, el FMI demandó la flotación pura del tipo de cambio inmediatamente, amenazando con no restablecer negociaciones con Argentina mientras se mantuvieran los controles. Como se describiera en un capítulo previo, la medida demandada por el Fondo fue aplicada y derivó, según era claramente esperable, en una violenta disparada del precio del dólar y una fuerte aceleración de la inflación. El país no obtuvo nada a cambio de esa *prior action*.

Poco tiempo después, el recién nombrado ministro Lavagna implementó un nuevo programa de estabilización que mantenía la flotación, pero disponía una mayor intervención en el mercado y el refuerzo de algunos controles a fin de estabilizar el tipo de cambio. Esta política también encontró la oposición del FMI. Pero en esta oportunidad las demandas del organismo no fueron atendidas. Las medidas de intervención y control que fueron aplicadas pese a la oposición del *staff* resultaron claves para la estabilización del tipo de cambio y la inflación.

Otro ejemplo del papel negativo del FMI es la orientación que trató de imponer sobre el manejo de la crisis bancaria. Desde la asunción del ministro Lavagna, el gobierno se orientó a procurar una salida gradual de la crisis, privilegiando la creación de opciones voluntarias para los ahorristas y evitando generar nuevos *shocks* en el sistema. En contra de esa orientación, el *staff* promovía “soluciones” heroicas de resultado incierto (liquidación de entidades, reestructuración de los bancos públicos, etc.). Esta cuestión tomó la forma de un conflicto abierto entre el gobierno y el *staff* del FMI, que derivó en la conformación de una comisión arbitral compuesta principalmente por ex presidentes de bancos centrales europeos.

El gobierno no atendió las principales demandas del FMI para el manejo de la crisis bancaria y persistió en su orientación, que acabó mostrándose exitosa cuando la estabilización del mercado de cambios y una incipiente recuperación de la actividad ayudaron a estabilizar el comportamiento de los depositantes. La crisis pudo ser manejada sin ulteriores interrupciones en un contexto de gradual crecimiento de los depósitos en los bancos.

Los dos ejemplos mencionados sugieren que el *staff* del FMI operó en esa fase con el diagnóstico de que el mercado cambiario no podría estabilizarse, que un proceso de hiperinflación era inevitable y que sería imposible restablecer algún grado de intermediación en moneda doméstica en el futuro próximo (de hecho, el *staff* del FMI reconoció públicamente más adelante este “error” de diagnóstico). Claro está que si la política económica hubiese seguido la orientación que quería darle el FMI, la evolución de la economía se habría parecido más a lo que el *staff* esperaba. La aplicación de las medidas promovidas por el FMI hubiera transformado su diagnóstico implícito en una profecía auto-cumplida.

La actitud negativa del FMI se mantuvo por largo tiempo. En el segundo semestre de 2002 se estabilizaron el mercado de cambios y los precios, con posteridad a que los datos de la economía real y el sector externo empezaran a mostrar resultados

positivos. El *staff* no perdió ocasión de hacer público su descreimiento con respecto a la sostenibilidad de la estabilización y la recuperación de los niveles de actividad y empleo. Es memorable al respecto el comentario público de la Directora Gerente, Anne Krueger, indicando que la recuperación que mostraban los datos era el “rebote de un gato muerto”. Fue recién en mayo de 2003 que la Directora Gerente confesó públicamente haber errado su diagnóstico y manifestó haber sido sorprendida porque no hubo hiperinflación y por la rapidez de la recuperación.

Los acuerdos de 2002 y 2003 se firmaron en ese contexto de gran animosidad del *staff* contra la gestión del gobierno argentino. Dada la actitud del *staff*, la gestión política fue crucial, particularmente la posición favorable de Estados Unidos. En septiembre de 2003 se suscribió un acuerdo de tres años encaminado a refinanciar los vencimientos de capital de la deuda con el organismo. El mecanismo de la refinanciación consiste en el otorgamiento de nuevos financiamientos por montos equivalentes a los vencimientos de capital de la deuda con el organismo. Estos “nuevos financiamientos” están sujetos a los términos habituales de condicionalidad.

Los términos de la condicionalidad se establecieron para el primer año. Los de los dos años siguientes quedaron sujetos a negociaciones posteriores. La más importante de las metas comprometidas era la magnitud del superávit fiscal primario consolidado. Se determinó solamente un 3% del PBI para el primer año del acuerdo porque el gobierno resistió la presión para comprometer metas crecientes hacia adelante. Otras metas importantes incluidas en el acuerdo son la redefinición de los contratos de concesión y el establecimiento de nuevas regulaciones de las tarifas públicas de las empresas privatizadas en los años ‘90, la introducción de medidas tendientes a fortalecer el sistema financiero y la aprobación de una ley de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias. La condicionalidad incluyó también una cláusula bajo la cual el país comprometía un tratamiento de “buena fe” de los acreedores externos. La ambigüedad del término dejó al FMI gran margen de discrecionalidad en la evaluación del cumplimiento de esta cláusula.

Al cabo del año, Argentina había cumplido sobradamente las metas cuantitativas fiscales y monetarias, pero no así las metas cualitativas establecidas. Probablemente la más significativa de esas metas cualitativas incumplidas es la finalización de la renegociación de los contratos y el establecimiento de un nuevo marco regulatorio para las tarifas públicas.

En el momento en que el FMI debía evaluar el cumplimiento de las cláusulas de condicionalidad establecidas para el primer año del acuerdo, el país se encontraba presentando públicamente la propuesta de reestructuración de la deuda y organizando el canje. Se generó entonces una situación de *impasse*, cuyos fundamentos comentamos a continuación.

El FMI podría haber dado por caído el acuerdo, justificando esa decisión por el incumplimiento de las metas cualitativas o resolviendo que Argentina no negociaba de “buena fe” con los acreedores. Eso hubiera representado un serio revés para el país, que se encontraba en medio del proceso de reestructuración de la deuda.

Pero en esas circunstancias el FMI también se habría colocado en situación difícil. Argentina era uno de los grandes deudores del organismo y existía la posibilidad de que el país dejara de otorgar prioridad (*seniority*) a la deuda multilateral y entrara en *default* con el organismo. Esto habría generado un mayúsculo problema internacional. Además, no habría podido evitarse la interpretación de que el FMI estaba interfiriendo y tomando parte en la negociación del país con sus acreedores privados, en contradicción con la doctrina de que estos asuntos debían ser resueltos por las partes involucradas y el FMI debía mantenerse al margen, enfatizada particularmente por Estados Unidos.

El *impasse* se resolvió mediante la suspensión del programa. Por iniciativa de Argentina, su vigencia fue suspendida hasta principios de 2005. Desde la suspensión, además de los intereses, Argentina ha pagado los vencimientos de capital que no tenían posibilidad técnica de postergarse, y ha solicitado y obtenido la ampliación del plazo de vencimientos que tenían esa posibilidad. Incluso se realizaron pagos menores de capital cuya postergación hubiera podido requerirse. El gobierno argentino tomó ese camino para evitar el tratamiento del caso argentino por parte del directorio antes que finalizara el canje. En el período 2002-2004 el país efectuó pagos netos de capital al FMI por más de 2.100 millones de dólares, junto con unos 1.900 millones adicionales en concepto de intereses.

5.2. La posición de Estados Unidos

La reestructuración de la deuda argentina tuvo lugar en un momento crítico de la relación entre Argentina y el FMI, que coincide con un momento de cambios en la ubicación del organismo en el sistema financiero internacional. Al respecto, la mayor singularidad del caso reside en que el diseño y la gestión de la reestructuración se desarrollaron sin ingerencia del FMI. Es la primera vez que esto ocurre en el sistema financiero internacional que se fue conformando desde los años '70. La relevancia de esta novedad es resaltada por la magnitud récord de la deuda reestructurada, y también por la magnitud inédita de la quita, la mayor en la historia de las reestructuraciones del período moderno de globalización.

Un elemento crucial de ese proceso ha sido la posición adoptada por el gobierno de Estados Unidos. Con sus manifestaciones públicas sobre el tema, y principalmente a través de su influencia en el FMI, abrió el espacio para que la estrategia argentina pudiera desarrollarse. Esta actitud política tiene un fundamento en la orientación del gobierno norteamericano con relación al sistema financiero internacional.

La administración expresa la visión de que las crisis y los *default* resultan de endeudamientos excesivos, de los cuales también es culpable la conducta irresponsable de los prestamistas. Esa conducta fue alentada en el pasado por la garantía implícita de los paquetes de rescate del FMI. Ya hemos mencionado que la relación entre Argentina y el FMI antes del *default* constituyó un ejemplo de esas críticas.

Estados Unidos demanda una menor ingerencia del FMI en las relaciones entre los países y sus prestamistas privados, tanto bajo condiciones normales como después de un *default*. Esto último tuvo una expresión bien definida, por ejemplo, con el rechazo a la iniciativa impulsada por el Fondo del *Sovereign Debt Restructuring Mechanism* (SDRM).

El gobierno argentino sintonizó inteligentemente su discurso con esa visión. También invocó la corresponsabilidad de los prestamistas y reclamó la no ingerencia del FMI, basándose en que la propuesta de reestructuración no requería financiamiento multilateral adicional. El programa financiero de largo plazo que fundamentó la propuesta no requiere ni presupone financiamiento multilateral adicional en el futuro. De esta característica deriva en parte la magnitud de la quita, como explicamos más adelante.

La elevada magnitud de la quita no resulta muy incómoda para el gobierno de Estados Unidos si éste es presentado como un rasgo excepcional de un caso particular. La elevada quita puede presentarse como proporcional a una gran irresponsabilidad del mercado. En este caso especial, la penalidad no sería excesiva. No es incongruente que la penalidad sea ejemplarmente dura en un caso que ha sido colocado como ejemplo de mala conducta del país, sus prestamistas y el FMI.

Por lo dicho, la estrategia de Argentina no entró en conflicto con la retórica del gobierno de Estados Unidos. Por el contrario, en sus diferentes etapas desde 2001, el país ha venido cumpliendo cierto papel de ejemplo para la visión norteamericana de las fallas y posibles alternativas de funcionamiento del sistema financiero internacional. Estados Unidos hizo lugar a la estrategia de reestructuración argentina porque el caso podía jugar en favor de la idea de que los países y el mercado pueden valerse por sí mismos, sin requerir de la coordinación y el apoyo de organismos y fondos multilaterales. La alta cifra de aceptación del canje contribuye a reforzar esa idea.

5.3. Argentina y el Fondo luego de la exitosa reestructuración

Al momento que escribimos esta líneas, Argentina retoma la negociación con el FMI con el activo de una alta proporción de aceptación del canje. La cifra no solamente es relevante porque legitima la operación. A partir de este episodio emergen nuevos actores y elementos de influencia, tales como las cotizaciones de los nuevos bonos y las voces del mercado financiero. Después del canje Argentina tiene a su favor un número importante de poseedores de nuevos bonos interesados en que el FMI tenga una actitud positiva que mejore la valuación del riesgo de los nuevos papeles. Si, como ha venido ocurriendo, los precios de los nuevos bonos y las voces del mercado señalan el éxito de la reestructuración, se hace más difícil para el FMI negarse al acuerdo y forzar a Argentina a escoger entre seguir pagando los vencimientos de capital hasta la extinción de la deuda o entrar en *default* con el organismo. Ambas alternativas irían en desmedro de los intereses de los poseedores

de los nuevos bonos. Además, una gran dureza del FMI resultaría políticamente incómoda para algunos gobiernos del G7, porque se vería en contradicción con la actitud de aceptación de la quita por parte de los acreedores privados, que son quienes están directamente involucrados.

Con la alta cifra de aceptación del canje, el FMI se enfrenta a un hecho consumado. Los resultados sugieren que el mercado ha tomado como un dato que los plazos de la deuda multilateral serán extendidos. Parece una presunción razonable: ¿cómo podrían los socios multilaterales rechazar la demanda del gobierno argentino si una “supermayoría” privada aceptó una quita récord? Esta es la lógica del mercado, pero la lógica institucional del FMI es diferente y tiene peso propio.

El FMI encara el requerimiento de Argentina con la lógica de su funcionamiento institucional. Para comentar este punto es oportuno resaltar un aspecto importante de la estrategia de reestructuración. El programa financiero fiscal de largo plazo que fundamentó la propuesta de reestructuración supone que el sector público argentino no tomará financiamiento en el mercado internacional en el futuro. Esta hipótesis, conjuntamente con las proyecciones fiscales y de crecimiento del producto, es uno de los parámetros de los cuales se derivan la magnitud de la quita y la necesidad de extender los plazos de pago de la deuda multilateral.

En el momento en que se esbozó la propuesta de reestructuración, cualquier supuesto que involucrara el renovado acceso del sector público argentino al mercado internacional parecía poco realista. Pero más allá de consideraciones de viabilidad, la hipótesis resultó de una decisión política estratégica del gobierno. La propuesta de reestructuración tiene uno de sus fundamentos en esa decisión estratégica de no colocar nueva deuda pública en el mercado internacional. Consistente con esta hipótesis-decisión estratégica, el programa financiero que sustenta la reestructuración necesita y presupone la extensión de los plazos de la deuda multilateral. Este es uno de los componentes del programa de reestructuración que el FMI habría seguramente cuestionado, de haber tenido ocasión de hacerlo²³.

Este aspecto de la reestructuración incomoda particularmente al FMI. La sustentabilidad de la propuesta tiene uno de sus soportes en la extensión de los plazos de la deuda que el país tiene con el organismo. La institución no tuvo ingerencia en la confección de la propuesta y el programa financiero que la sustenta, pese a que la deuda multilateral está de hecho involucrada.

Además de la incomodidad, debe tenerse en cuenta que esas circunstancias entran en conflicto con la lógica institucional. En la lógica de la institución, la extensión de los plazos significa la aprobación de nuevos préstamos. De hecho, el objetivo de estos préstamos sería dar sustento a un programa financiero fiscal en cuya confección no tuvo ingerencia y que está en parte basado en una decisión estratégica autónoma e inconsulta del gobierno argentino. Consecuentemente, cualquiera

23 Probablemente habría cuestionado también la quita y la magnitud del superávit fiscal primario proyectado.

sea la forma que tomen esos préstamos, la aceptación de la demanda argentina significaría que el FMI se vio forzado a aceptar una importante innovación.

Los conflictos que involucran el tratamiento del caso argentino están exacerbados por las especiales circunstancias que atraviesa la institución.

El lugar que viene ocupando el FMI en la reestructuración de la deuda soberana argentina está en las antípodas del papel crucial que imaginaba para el organismo la iniciativa del **SDRM** propuesta por Anne Krueger al comienzo de su gestión.

Desde comienzos de los años '80 el FMI participó activamente en las reestructuraciones de deuda soberana con el sector privado. Con relación a esta tradición, y desde la perspectiva del organismo, la iniciativa del SDRM parece haber sido un intento de precisar, formalizar y fortalecer esa función del FMI. Como ya señaláramos, después de que *Wall Street* y el gobierno de Estados Unidos enterraran la iniciativa, el papel del organismo en el tratamiento de casos de *default* de deuda soberana quedó indefinido. El rechazo por parte del gobierno norteamericano no solamente frustró la iniciativa, sino que acabó cuestionando la misma ingerencia del FMI y el vuelco de fondos multilaterales en la reestructuración de deudas con el sector privado. El caso argentino es el primero que emergió en este contexto. Es inevitable que su tratamiento y resolución establezcan un antecedente importante.

El FMI se encuentra probablemente en el momento de mayor indefinición de sus funciones en el sistema internacional, y carece de orientación precisa. Ninguna nueva función reemplazó el rol de "banco central de la globalización financiera" al que se aproximó su gestión en los años '90. Por otro lado, como ya mencionamos, el entierro de la SDRM fue un duro golpe a la aspiración de un nuevo papel para la institución, y nada vino en su reemplazo.

Para la Argentina, el acuerdo con el FMI completaría y consolidaría la reestructuración de la deuda. Desde el punto de vista de sus objetivos como institución financiera multilateral, no caben dudas de que corresponde que el FMI extienda los plazos de la deuda con el organismo y contribuya a la normalización del país. Pero desde la perspectiva de la institución como organización burocrática con intereses propios, el acuerdo con Argentina implica el reconocimiento formal de un papel mucho menos central del que desempeñó en el pasado.

Ha ocurrido frecuentemente que las funciones del FMI han sido redefinidas por los gobiernos de los países desarrollados, particularmente por influencia del gobierno de Estados Unidos, sobre la marcha, al calor de la búsqueda de salidas para problemas del momento. Así fue, por ejemplo, en 1982, cuando se generó una nueva función para el FMI en las negociaciones de las deudas externas en *default*, a partir del caso de México. Ocurrió algo semejante en 1995, también a partir del caso de México, cuando se generó la política de los grandes paquetes de rescate para el tratamiento de las crisis de la cuenta de capital.

A la luz de esta tradición, es plausible pensar que el caso argentino esté señalando una redefinición duradera de las funciones del FMI en el funcionamiento del sistema financiero internacional.

Bibliografía

- Cetrángolo, O., M. Damill, R. Frenkel y J.P. Jiménez. (2000): "La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina. El caso argentino", en: Talvi, E. and C. Végh (Eds.), *¿Cómo armar el rompecabezas fiscal? Nuevos indicadores de sostenibilidad*. IDB, Washington D.C.
- Cetrángolo, O. y J.P. Jiménez. (2003): "Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad", *Serie Gestión Pública* N° 108, CEPAL, Santiago de Chile.
- Damill, M. (2000): "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la convertibilidad", *Boletín Informativo Techint* N° 303, Buenos Aires.
- Damill, M., J.M. Fanelli, R. Frenkel y G. Rozenwurcel (1993): "Crecimiento económico en América Latina: Experiencia reciente y perspectivas", *Desarrollo Económico* N° 130, julio-setiembre, Buenos Aires.
- Damill, M. y R. Frenkel (1987): "De la apertura a la crisis financiera. Un análisis de la experiencia argentina de 1977 a 1982", *Ensayos Económicos*, N° 37, BCRA, Buenos Aires.
- Damill, M. y R. Frenkel (2003): "Argentina: Macroeconomic Performance and Crisis", en: Ffrench-Davis, R., D. Nayyar y J.E. Stiglitz (comps.), *Stabilization Policies for Growth and Development*, Nueva York, Initiative for Policy Dialogue, Macroeconomics Task Force.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2003): "Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa", *Serie Financiamiento del Desarrollo* N° 135, CEPAL, Santiago de Chile.
- Damill, M., R. Frenkel y R. Maurizio (2002): "Argentina: A decade of currency board. An analysis of growth, employment and income distribution", *Employment Paper* 2002/42, International Labour Office, Geneva.
- Damill, M., R. Frenkel y L. Juvenal (2003): "Las cuentas públicas y la crisis de la Convertibilidad en Argentina", *Desarrollo Económico*, N° 170, Buenos Aires.
- Fischer, S. (2001): "Exchange rates regimes: is the bipolar view correct?", *Distinguished Lecture on Economics in Government*, American Economic Association, New Orleans, January 6, 2001.
- Frenkel, R. (1983): "Mercado financiero, Expectativas Cambiarias y Movimientos de Capital", *El Trimestre Económico*, vol. L (4), N° 200, México.
- Frenkel, R. (2003a): "Globalization and Financial Crises in Latin America", *ECLAC Review*.
- Frenkel, R. (2003b): "From the boom in capital inflows to financial traps", Initiative for Policy Dialogue Capital Market Liberalization Task Force, Barcelona, España, Junio 2003.
- Gaggero, J. (2003): "La cuestión fiscal bajo la convertibilidad", Buenos Aires, mimeo.
- IEO (2004): "Report on the evaluation of the role of the IMF in Argentina, 1991-2001", Independent Evaluation Office, IMF, Wash. DC.
- Melconían, C., R. Santángelo, D. Barceló y C. Mauro (1997): "La deuda pública argentina entre 1988 y 1996", Programa de Consolidación y de Reforma Administrativa y Financiera del Sector Público Nacional, Bs. As.
- Mussa, M. (2002): "Argentina and The Fund: From Triumph to Tragedy", Working Papers, Institute for International Economics, Washington D.C.
- Reinhart C., K. S. Rogoff y M. A. Savastano (2003): "Debt Intolerance", *NBER Working Paper Series* 9908.
- Reinhart C. y K. S. Rogoff (2004): "Serial Default and the "Paradox" of Rich to Poor Capital Flows", *NBER Working Paper Series* 10296.
- Taylor, L. (1998): "Lax Public Sector and Destabilizing Private Sector: Origins of Capital Market Crises", en: *United Nations Conference on Trade and Development*, International Monetary and Financial Issues for 1990s, vol. 10, New York.
- Teijeiro, M. (1996): *La política fiscal durante la convertibilidad*, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires.
- U. S. Department of Commerce (1933): Shepherd Report, *Default and Adjustment of Argentine Foreign Debts*, Washington DC

Anexos

CUADRO N°8. Características de los “nuevos” bonos

		Los nuevos Bonos (en millones de US\$)			Total
		Discount	Par	Cuasi-par	
Emisión de nueva deuda	Aceptación < 70%	20,170	10.000	8,330 (AR\$ 24,300)	38.500
	Aceptación > 70%	18,470	15.000	8,330 (AR\$ 24,300)	41.800
Quita		66,3%	Ninguno	30,1%	
Moneda		Para títulos existentes en US\$, Euro y Yen: moneda original, US\$ y Peso + CER; para títulos existentes en pesos: Peso + CER; para títulos en otras monedas: US\$, Euro y Peso + CER	Para títulos existentes en US\$, Euro y Yen: moneda original, US\$ y Peso + CER; para títulos existentes en pesos: Peso + CER; para títulos en otras monedas: US\$, Euro y Peso + CER	Peso + CER	
Ley vigente		New York (Peso y US\$), UK (Euro), Japón (Yen) y Argentina (Peso y US\$)	New York (Peso y US\$), UK (Euro), Japón (Yen) y Argentina (Peso y US\$)		
Maturity		30 años	35 años	42 años	
Período de gracia del capital		20 años	25 años	32 años	
Duration		25,25 años	30,25 años	37,25 años	
Amortización		Pagos semi-anauales iguales durante los 10 últimos años (30 de junio y 31 de diciembre)	Pagos semi-anauales iguales durante los 10 últimos años (31 de marzo y 31 de septiembre)	Pagos semi-anauales iguales durante los 10 últimos años (30 de junio y 31 de diciembre)	
Tasa de interés en US\$		8,28% (fija)	3,46% (promedio)	5,96% (fija) (3,31% en \$)	
Pagos de intereses		Años 1 a 5: 3,97% Años 6 a 10: 5,77% Años 11 a 30: 8,28%	Años 1 a 5: 1,33% Años 6 a 15: 2,50% Años 16 a 25: 3,75% Años 26 a 35: 5,25%	Años 1 a 10: 0% Años 11 a 42: 5,96% (3,31% en \$)	
Capitalización de intereses		Años 1 a 5: 4,31% Años 6 a 10: 2,51% Años 11 a 30: -,-%	Sin capitalización	Años 1 a 10: 5,96% (3,31% en \$) Años 11 a 42: -,-%	
Fecha de pago de intereses		Dos veces al año (30 de junio y 31 de diciembre)	Dos veces al año (31 de marzo y 30 de septiembre)	Dos veces al año (30 de junio y 31 de diciembre)	

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Economía.

CUADRO N°9. Evolución de la deuda bruta del Sector Público Nacional desde el 31 de diciembre de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2003 (en millones de dólares)

Concepto	Monto	(1)	(2)
I. DEUDA BRUTA TOTAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2001	144.453	466	53,8
II. AUMENTO "NO VOLUNTARIO E INERCIAL" TOTAL DERIVADO DEL COLAPSO DE LA CONVERTIBILIDAD (1 + 2 + 3)	28.184		
1. Emisión bruta de deuda posterior a diciembre de 2001	28.525		
Resolución de la crisis financiera	14.390		
Compensación a bancos por la pesificación asimétrica	5.904		
Cobertura del descalce de monedas de los bancos	2.400		
Compensación a los ahorristas	6.086		
Asistencia a las Provincias	12.108		
Bono Garantizado Provincial (BOGAR)	9.679		
Rescate de cuasi-monedas provinciales	2.429		
Cancelación de pasivos c/empleados púb., proveedores y otros	2.028		
Restitución por la quita del 13% a salarios púb. y jubilaciones	873		
Bono Consolidado (Bocones dados a proveedores y otros)	1.155		
2. Efectos de la pesificación, ajuste por inflación (CER) y otros	-14.284		
Reducción de deuda por pesificación	-22.086		
Incremento de deuda por ajuste por inflación (CER)	7.325		
Ajuste Bono Global con Cláusula de Conversión al dólar	477		
3. Atrasos de intereses al 31 de diciembre de 2003	13.943		
Intereses no pagados	9.974		
Intereses capitalizados	3.969		
III. AMORTIZACIONES, EFECTOS DE VARIACIONES DEL TIPO DE CAMBIO Y OTROS	6.183		
Amortización de deuda	-5.411		
Reducción de deuda por pagos netos de capital a Org. Internac.	-3.340		
Crédito neto del Banco Central al Gobierno Nacional	2.851		
Efectos de variaciones de tipos de cambio y otros	8.743		
IV. INCREMENTO TOTAL DE LA DEUDA ENTRE EL 31 DE DICIEMBRE DE 2001 Y EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003 (II) + (III)	34.367		
V. TOTAL DEUDA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003 (I) + (IV)	178.821	533	

(1) Cociente Deuda Pública / Exportaciones (en %). (2) Cociente Deuda Pública / PBI (en %)

Fuente: elaboración propia a partir de cifras del Ministerio de Economía.

CUADRO N°10. Características de las Unidades ligadas al PBI

Monto de referencia	Las unidades ligadas al PBI se emiten por el monto del capital de los bonos “elegibles” efectivamente canjeados
Moneda de cálculo	Peso
Moneda de pago	US\$, Euro, Yen, Peso
Maturity	30 años
Fecha de cálculo	Anual, los 1° de noviembre, comenzando en 2006
Fecha de pago	Anual, los 15 de diciembre, comenzando en 2006
Monto de pago	El 5% del excedente del PBI efectivo a precios corrientes, dividido por el tipo de cambio (pesos por US\$, Euro o Yen) promedio de mercado de los 15 días previos a la fecha de pago
Excedente del PBI	La diferencia entre el PBI efectivo y el PBI “base”
Suceso que gatilla el pago (Payment trigger)	Que el PBI efectivo (expresado a precios constantes) supere al PBI “base” en la fecha correspondiente y que además la tasa de crecimiento efectiva supere el 3%
Monto máximo de pago	El pago asociado a las Unidades se considerará concluido si, durante su vigencia, se alcanza un desembolso por unidad emitida de 0,48.
PBI “base”	PBI real de 2004 proyectado a una tasa de crecimiento anual de aproximadamente 3%

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada por el Ministerio de Economía.

Deuda pública, su vinculación con la política cambiaria y el impacto sobre el sector financiero

ALFREDO T. GARCÍA

Introducción

Con la caída del Plan de Convertibilidad, en diciembre de 2001, y la aguda devaluación del peso que le siguió, la deuda pública argentina, altamente dolarizada y que ya mostraba indicios de ser escasamente sustentable en los años previos, se convirtió automáticamente en impagable según las condiciones pactadas en su emisión.

La fuerte variación del tipo de cambio impuso un *default* de facto, puesto que el esfuerzo fiscal en pesos para pagar los intereses devengados se triplicó en menos de seis meses, en un contexto que venía exhibiendo una total incapacidad para incrementar el endeudamiento tanto interno como externo. Esta situación llevó al gobierno a intentar estrategias de canje de deuda pública, que tenían por objetivo prioritario disminuir el principal de la deuda en manos de tenedores privados, como así también reducir los pagos por intereses de estas obligaciones.

La idea de esta presentación, además de detallar los números principales de la deuda pública, es enfocar el análisis desde los tenedores de la misma, orientando el estudio en el sistema financiero; se analizará el impacto del endeudamiento público actual sobre el futuro del sector, teniendo en cuenta las políticas económicas, en especial la cambiaria, que llevan al incremento del endeudamiento. Ello supone incorporar la emisión de deuda por parte del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y su impacto en las entidades financieras y en la política monetaria.

1. Breve comentario sobre la evolución de la deuda pública

Si la deuda pública a fines de 2000 ascendía a 128.861 millones de dólares, un año después ya se ubicaba en los 144.279 millones de dólares, y a fines de 2005 ascendía a 144.800)¹.

1 Includidos *hold outs* o bonos que no entraron al canje por 19.518 millones de dólares. Fuente: Oferta de canje-Anuncio final 18 de marzo de 2005, Ministerio de Economía.

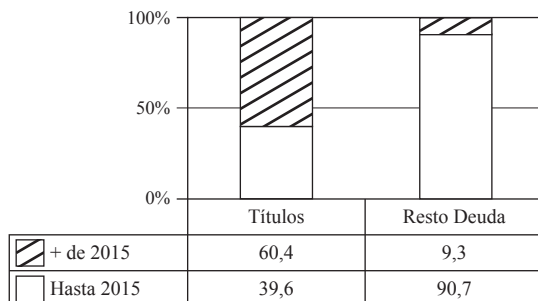
Los datos presentados indican que, aun luego del canje, la deuda pública se encontraba a fines de 2005 medida en dólares corrientes en valores similares a los de fines de 2001 (que ya mostraban un fuerte incremento fruto de la crisis durante ese año).

A pesar de estos elevados niveles de capital adeudado, con el canje se revirtió la tendencia al crecimiento explosivo de la deuda pública según los parámetros de su emisión original. En la presentación del Canje, el Ministerio de Economía establecía que, de no producirse el mencionado canje, a partir de 2021 la deuda comenzaría a crecer exponencialmente, pasando del 120% del PBI al 180% en 2030 y al 350% en 2045, fruto de los intereses impagos acumulados y los vencimientos de capital.

La primera reflexión presentada en este trabajo sostiene que el canje aportó a la mejora de la situación, pero la deuda aún sigue siendo un problema, puesto que:

- a) Es, todavía, una deuda elevada. En términos del PBI, la deuda posterior al canje se ubicaba, en diciembre de 2005, en el 86,9%, mucho mayor que el coeficiente cercano al 50% en 2001². De todas formas, más allá de la comparación pre crisis y pos canje, puede establecerse que supera significativamente el 60% del Tratado de Maastricht.
- b) El perfil de vencimientos, si bien se mejoró mucho con el canje, continúa siendo complicado. Dentro de los próximos cinco años (2006/2010) vence el 44,7% del capital total (incluido en este ítem el saldo del FMI), y a partir del 2015 hay que hacer frente al 61,6%.

GRÁFICO N° 1. Vencimientos de la deuda



2 En la Anuncio final del Canje –op. cit.– el Ministerio de Economía, bajo la dirección de Roberto Lavagna, desde un punto de vista muy creativo, expresa que, si se considerara el tipo de cambio real de 2004 al año 2001 de forma tal de evitar la revalorización del peso generada por la Convertibilidad, la deuda ascendería al 113% del PBI, una medida alternativa pero tan inexacta como valuar el PBI con un tipo de cambio 1 a 1.

c) Un beneficio adicional del canje es que gran parte de la deuda ha quedado en pesos (48,32% de la deuda total a diciembre de 2005). No obstante ello, una cierta complicación, surge pues de esa porción pesificada, el 86% está indexada por CER, y la casi totalidad (91%) de la no indexada, vence en 2006. De todas formas, siempre es preferible una deuda indexada, puesto que, en tanto no se produzcan procesos hiperinflacionarios, puede pensarse que los recursos fiscales pueden crecer a un ritmo similar a la inflación, mientras que en el caso de la emisión en divisas, una devaluación posee un efecto negativo en esta relación entre los recursos fiscales para el pago respecto a exigencias de capitales e intereses devengados en moneda dura.

2. Impacto de la deuda sobre el sistema financiero: la visión desde los tenedores de la deuda

El objetivo principal de este acápite es demostrar que la crisis de 1997/2003 impactó fuertemente en el sistema financiero, incrementando la participación del gobierno en los activos que posee el sector bancario y otras entidades financieras, tal como se muestra en el cuadro N° 1.

CUADRO N° 1. Impacto de la deuda pública nacional en el sistema financiero

	Ene-2000	Dic-2001	Jun-2005	Dic-2005
A. Fondos AFJP.				
Títulos públicos por la Nación.	46,9%	65,2%	58,9%	55,6%
Porcentaje del total de Fondos.				
B. En el Sistema Bancario.				
Títulos públicos en Bancos.	10.208	6.044	36.732	37.208
Préstamos garantizados.	0	10.085	14.596	12.179
Préstamos al gobierno.	15.253	10.970	3.381	3.164
Subtotal.	25.461	27.099	54.709	52.551
Letras y Notas.	0	0	24.800	26.777
Total Sistema Financiero.	26.450	27.099	79.509	79.328
Subtotales/activos totales de los bancos	15,8%	21,8%	25,3%	24,2%
Total s/activos totales de los bancos	16,4%	21,8%	36,7%	36,6%

Fuente: A. T. García, con datos de la SAFJP, Mecon y BCRA.

2.1 Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs)

El incremento significativo de la participación estatal en los fondos de pensión se produjo durante el año 2001, período de eclosión de la crisis.

En efecto, si la elevada participación de los títulos públicos nacionales en los fondos en diciembre de 2000 alcanzaba al 46,9% del total, dicha participación se elevó al 65,2% en diciembre de 2001, fruto de las renegociaciones de deuda durante el periodo, y de una imposición normativa de parte del Ministerio de Economía para que ello sucediera, vulnerando el límite original para estas especies financieras establecido en las normas fundantes del sistema de AFJPs (50%).

Luego de marchas y contramarchas, en mayo de 2005, el mes inmediato anterior a la contabilización del canje, la participación de títulos públicos ascendía al 56,8%, para ubicarse en el 58,9% en junio (primer mes de contabilización del canje) y descender al 55,6% en diciembre de 2005, luego de importantes incrementos de la participación en los fondos previsionales de otros instrumentos financieros distintos a los títulos públicos.

Dada la participación reseñada, el proceso de renegociación de la deuda pública tuvo un fuerte impacto en los fondos de las AFJPs. Estas instituciones recibieron el 82% del total de bonos cuasi par colocados en el Canje de deuda, y el 18% del total de los bonos Discount en pesos, llegando a una cartera de títulos públicos de 11.311 millones, valuada en dólares.

Dado que los cuasi par se han emitido en pesos, y que los bonos Discount que han recibido las AFJPs también están denominados en la misma moneda, el Canje ha tenido un fuerte impacto sobre la composición de la cartera de los fondos de jubilaciones y pensiones según las monedas en que se encuentran nominados los bonos, como se muestra en el cuadro N° 2.

CUADRO N° 2. Composición por moneda de los títulos públicos emitidos por la Nación. Participación en los fondos de AFJPs

Sobre el total de Fondos		
	Antes del Canje	Después del Canje
En pesos	12,5%	57,8%
En dólares	44,3%	1,1%
Total	56,8%	58,9%

Sobre el total de títulos públicos en los fondos de AFJPs		
	Antes del Canje	Después del Canje
En pesos	22%	98%
En dólares	78%	2%
Total	100%	100%

Fuente: A T García con datos de la SAFJPs.

En los fondos de AFJPs se nota el fuerte impacto de la reestructuración, dado que se pasa de deuda en dólares a deuda indexada en pesos.

Si la participación de los títulos en cartera de las AFJPs se mide con relación a la deuda pública nacional total, las tenencias de las AFJPs pasan del 6,3% en 2001 al 9,4% en el 2005, para mantenerse en ese nivel en el período posterior al canje³.

Otro cambio significativo se produce respecto a la indexación de los títulos, puesto que los bonos cuasi par, han sido emitido en pesos y con cláusulas de indexación, lo cual resulta adecuado si se piensa en títulos con un promedio de vida de 37 años. De esta forma, el 60% de los títulos públicos que poseen las AFJPs se encuentran indexados.

A modo de primera conclusión, si bien el fuerte aumento de participación de la deuda pública en los fondos de AFJPs se produjo en el año del derrumbe de la convertibilidad, promovido por los cambios normativos implementados por el entonces ministro Cavallo, esta participación se mantuvo elevada, aún luego de la resolución del canje.

Como comentario al margen, es cierto que el sector público perdió ingentes ingresos con la implementación del sistema mixto de previsión, pero también es cierto que el mismo financió al gobierno en forma significativa.

Hacia el futuro, la participación del Estado en los fondos de AFJPs dependerá de la evolución del esquema de inversiones de las mismas, dado que los nuevos flujos hacia los fondos de capitalización pueden darse a través de otras especies financieras, como depósitos a plazo fijo o acciones. Atento a la emisión de títulos que el gobierno intenta realizar en este año, puede que el porcentaje tienda a mantenerse.

2.2. Bancos

En el sistema bancario se produce similar dinámica a la descripta para las AFJPs, sólo que el proceso es más intenso.

La suma de títulos públicos y préstamos al sector público (garantizados y comunes) que poseen los bancos como porción de sus activos ha ido incrementándose aceleradamente: la participación del 16% sobre el activo total que mostraban en enero de 2000 aumentó a un 22% a diciembre 2001 y se ubicó en un 24 al 25% con posterioridad al Canje, porción que llega al 27% si tenemos en consideración las cuentas imputadas por los bancos en su activo con el título de “compensaciones a recibir del gobierno”, derivadas de la resolución de la crisis financiera, y que a diciembre de 2005 ascendían a los 5.800 millones de pesos.

La deuda pública está ocupando cerca de un cuarto del activo de los bancos, lo cual es una porción significativa. Sin embargo, esta medición resulta incompleta para analizar la incidencia de la política pública en los activos bancarios.

3 Participación que no considera los *hold outs*.

El concepto que puede utilizarse para completar el análisis de esta incidencia surge claramente en aquel conocedor del sistema financiero: las Letras y Notas (LyN) del BCRA que están colocadas en los bancos.

En este cálculo se excluirán las operaciones de pases, dado que están estrechamente vinculadas con la regulación de la liquidez de cortísimo plazo. También se excluirán los redescuentos, pues están vinculados con la política monetaria originada en la dinámica de la crisis del sistema financiero exclusivamente⁴.

Sin duda, la colocación de las Letras y Notas obedece a varios factores:

- desde el punto de vista de las entidades, son consecuencia de la elevada liquidez que los bancos desean poseer, mucho más alta que los requerimientos normativos de la autoridad monetaria, y que denota una falta de maduración del sistema financiero, puesto que los préstamos son aún un porcentaje muy pequeño con relación al PBI (14,5% para los préstamos totales y 9,7% para los otorgados al Sector Privado No Financiero).
- Desde el punto de vista del gobierno, es una consecuencia de la política cambiaria, que intenta mantener un determinado nivel del tipo de cambio, y que impacta directamente sobre la base monetaria, ocasionando una fuerte expansión por el alto nivel de compras de divisas que esta política implica. La emisión de Letras y Notas está entonces vinculada con la necesidad de absorber una gran parte de esta emisión.

Incorporando estos valores, que han venido creciendo aceleradamente en los últimos dos años, la **incidencia de la política pública en los activos bancarios** asciende al 36,6% de los mismos, y llega al 39,2% si consideramos la “compensación a recibir”.

Es sin duda un porcentaje muy alto, que además se viene incrementando en forma significativa en los últimos meses.

En este aspecto, los bancos públicos presentan una mayor exposición a la política pública que los privados: mientras que los primeros tienen el 46% de su activo total en activos públicos, los privados poseen el 30 por ciento, según se detalla en el cuadro N° 3.

4 No obstante esta característica, el elevado nivel de redescuentos otorgados a los bancos en la crisis desatada en el 2001, y las políticas posteriores del BCRA denominadas de “matching” están generando una fuerte cancelación de redescuentos por parte de los bancos, que tiene una incidencia no despreciable en cuanto al efecto astringente sobre la base monetaria que estas cancelaciones producen.

CUADRO N° 3.

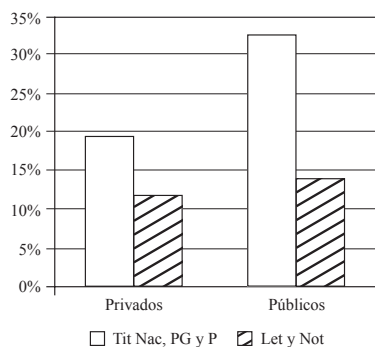
Situación a diciembre 2005		miles pesos	
Saldos (miles de pesos)	Activo	Tit Nac,PG y P	Let y Not
Bancos Privados	131.212.549	24.906.918	15.027.112
Bancos Públicos	85.675.624	27.811.829	11.750.169
Total	216.888.173	52.718.747	26.777.281

Composición porcentual	Activo	Tit Nac,PG y P	Let y Not
Bcos Privados	60,5%	47,2%	56,1%
Bcos Públicos	39,5%	52,8%	43,9%
Total	100,0%	100,0%	100,0%

Participación sobre Activos	Tit Nac,PG y P	Let y Not	Total
Bcos Privados	19%	11%	30%
Bcos Públicos	32%	14%	46%
Total	24%	12%	37%

Tit Nac, PG y P: Títulos Nacionales, Préstamos Garantizados y Préstamos al Sec. Público
Fuente: A. T. García con datos del BCRA.

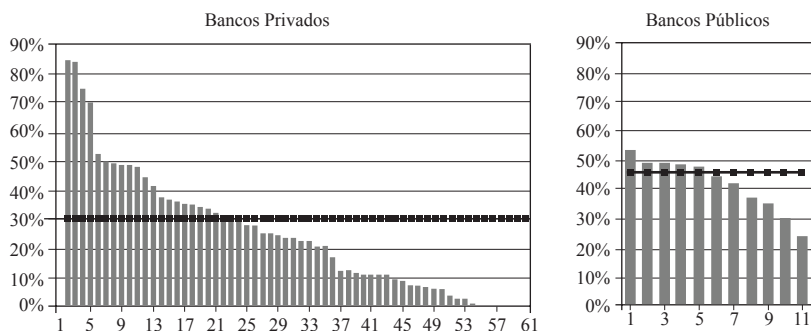
GRÁFICO N° 2.



Esta exposición está dada por los promedios de cada sector, pero difiere sustancialmente si analizamos la exposición de cada banco.

En general, en los bancos públicos hay muy poca diferencia entre entidades, una característica que no se da en los bancos privados. Como puede observarse en el gráfico N°3, hay varios bancos privados que poseen una exposición muy alta a los activos públicos, lo que indica que son bancos cuya política actual de colocación se encuentra muy dependiente del sector público.

GRÁFICO N° 3. Indicencia política pública en los activos bancarios. Datos a diciembre de 2005



Entre estos bancos encontramos sucursales de importantes entidades financieras del exterior, así como varios bancos de provincia no públicos.

El gráfico es revelador en cuanto a la existencia de varios bancos que orientan su política de negocios casi exclusivamente hacia el sector público. En el caso de la colocación de Bonar V, títulos colocados a alta tasa, y cuyo objetivo es la financiación de vencimientos aún no devengados, no parece casualidad que los principales demandantes de estos títulos estén dentro del grupo de los bancos de alta exposición al sector público que aparecen en el gráfico. Al observar la conducta de los bancos públicos en el mismo, ésta aparece como mucho más homogénea que la de los bancos privados, aunque muestran una exposición alta, que ronda el 50%⁵.

Una acotación que resulta interesante en cuanto al análisis de la deuda pública desde el punto de vista de sus tenedores, es que no surge del estudio realizado para la confección de esta exposición, que los fondos para la inversión en títulos provengan de los depósitos del sector privado no financiero. Ello estaría mostrando que no hay evidencia concluyente para mostrar que el sector privado no financiero se

5 Los dos gráficos que componen el gráfico N°3 tienen la misma escala y miden la incidencia pública en los activos bancarios, entendida como el total detallado en el Cuadro N° 1. En el eje de abscisas se listan los distintos bancos con un número identificatorio, del 1 al 61 en el caso de los bancos privados y del 1 al 11 en los públicos.

encuentra financiando al sector público vía la política de colocación de los bancos. Distinto es el caso de las AFJPs, cuyos fondos parten esencialmente de la población, más precisamente, de los trabajadores.

3. Efectos de la esterilización monetaria

Si se analiza la tendencia de la colocación de Letras y Notas (LyN) del BCRA en los bancos, se observa que la misma se viene incrementando significativamente.

La compra de divisas genera potencialmente expansión de la Base Monetaria, la cual se esteriliza con LyN, pero luego las divisas compradas se utilizan para pagos de deuda, y ello indica una tensión a futuro, puesto que el BCRA aumenta sus pasivos (en pesos y a tasa variables), pero disminuye sus activos en dólares. Como efecto de esta política de deuda pública, que ha sido la cancelación de deuda al FMI, y que podría continuar en el futuro con nuevas cancelaciones a otros organismos financieros internacionales, se debilitará la relación de los pasivos financieros del BCRA respecto a las reservas internacionales, como muestra el gráfico N°4.

Resulta importante destacar que la dinámica recién descrita está vinculada con un componente estructural de la economía, por el cual las divisas son generadas por el sector privado y demandadas por el sector público. Ello pone en cuestión en qué medida el sector público puede utilizar divisas para cancelar deuda sin efectos monetarios.

Otra forma de evitar el efecto monetario, distinta a la emisión de LyN, es la posibilidad de que el gobierno, o el BCRA, echen mano a nuevas financiaciones en el mercado internacional, mercado que ha comenzado a abrirse recientemente, pero aún tímidamente.

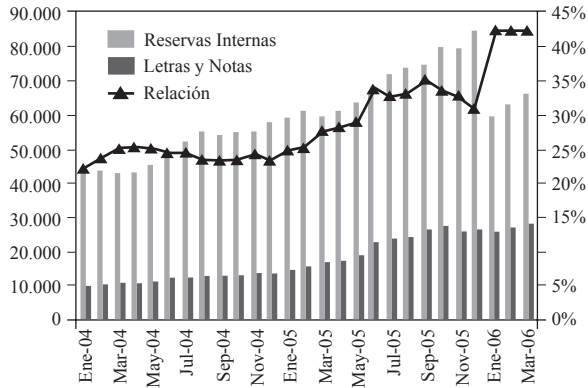
En definitiva, sea que se esterilice vía LyN o que se busquen préstamos externos, pareciera que en el mediano plazo no podrá lograrse reducción de la deuda pública⁶, aunque tampoco parece que ello esté en los planes del gobierno.

El mantenimiento del tipo de cambio en niveles reales evita que la deuda en moneda extranjera crezca, pero dicho mantenimiento tiene un efecto monetario expansivo, que puede impactar sobre los precios, y ellos sobre la deuda indexada por CER. Si bien el efecto monetario de las compras de moneda extranjera se está esterilizando, el nivel de letras generada por este proceso crece aceleradamente.

El incremento en el tipo de cambio de \$ 3.00 a \$ 3.10 por dólar estadounidense, generó un aumento de 6.600 millones de pesos en la base monetaria, debido a las compras de divisas para llegar a esta paridad.

6 En este acápite, al mencionar la deuda pública, consideramos tanto la deuda del gobierno nacional, como la emisión de LyN por parte del BCRA.

GRÁFICO N°4.



Debe tenerse en cuenta que el efecto de absorción de Base Monetaria vía LyN es temporario, puesto que estas letras vencen en el mediano plazo⁷, y en ese momento generarán una potencial expansión monetaria que, de no poder renovarse el citado endeudamiento, dejará de ser potencial para generar un problema monetario. Además, de continuar los excedentes de la balanza comercial, y la intención del gobierno de mantener el valor real del tipo de cambio, a medida que pasa el tiempo se suman los dos efectos sobre la Base Monetaria: la expansión originada por la compra de divisas, más la generada por el vencimiento de las LyN del BCRA. En la medida en que la primera no cese, la esterilización crece y se va produciendo un proceso que se retroalimenta.

Si bien puede pensarse que por un largo tiempo el sistema financiero operará en condiciones de liquidez, ello no es cierto para el cortísimo plazo, que puede mostrar situaciones puntuales de iliquidez. Ya ha sucedido en más de una oportunidad que por esta iliquidez de cortísimo plazo, el BCRA no ha podido colocar en una licitación la totalidad de LyN que vencían ese mismo día.

Estos cambios en la liquidez, también impactarán sobre las tasas de las LyN, y en la medida que los vencimientos se hagan más altos, reducirán la posibilidad del BCRA para manejar la tasa de interés, y por lo tanto, esa tasa de referencia, cada vez más podrá ser impuesta por el mercado.

7 Los mayores montos de Letras vencen en el 2007, mientras que la concentración de vencimientos de las Notas se ubica en el 2008.

4. Conclusiones

El Canje de deuda fue una operación realizada para reducir el nivel de la misma y otorgar un mejor perfil de vencimientos de capital (y especialmente de intereses), objetivo que ha sido logrado. Sin embargo, subsiste un elevado nivel de deuda pública total, y una estructura de vencimientos complicada.

Si a los datos oficiales de deuda sumamos la contraída por el Banco Central, producido en los últimos meses y que genera las tensiones explicadas en el trabajo, todo hace pensar que el tema de la deuda se irá complicando en el futuro, o al menos mantendrá un fuerte poder de condicionamiento sobre las políticas monetarias y fiscales.

Esta evolución reconoce gran parte de su dinámica en la política de financiamiento del gobierno, ya que a pesar de tener fuertes superávits fiscales, acepta nuevos financiamientos de organismos internacionales, y coloca deuda dolarizada en países amigos.

La intención principal de este trabajo es centrar el análisis en la deuda emitida por el Banco Central, puesto que la misma tiene una derivación directa de la política cambiaria. Se detalla en ese aspecto la relación entre política monetaria y cambiaria y de deuda pública, tema que no es fácil encontrar en los foros de discusión, y que requiere ser desarrollado con gran profundidad en la sociedad para orientarse hacia la búsqueda de soluciones.

Por ello, el objetivo del trabajo ha sido mostrar las tensiones existentes en la actualidad generadas por la política cambiaria y la monetaria, y que, de continuar las tendencias mostradas, podrían en el futuro convertirse en un problema que impacte negativamente sobre la economía.

Varios son los temas que plantea la problemática, como la fuerte dependencia del financiamiento público del sistema financiero, y del sistema financiero respecto al financiamiento público, tema tratado en el cuerpo del trabajo.

Otra de las importantes tensiones deriva de la política de pago de deuda externa, como la exhibida en la cancelación con el FMI, y que podría continuar con los acreedores del Club de París, que utiliza divisas generadas por el sector privado para realizar los pagos, por lo cual las reservas internacionales del BCRA se reducen, pero queda el endeudamiento de la autoridad monetaria producido con motivo de la adquisición de esas divisas, y que se expresa en el nivel de Letras y Notas.

Se plantea los problemas que generará la continuidad de las políticas implementadas, puesto que tienden a retroalimentarse. La única posibilidad de evitar este camino es cambiar el enfoque de las políticas, sin pasar por la modificación del tipo de cambio real, sino por la utilización de una serie de instrumentos, como los controles sobre el flujo de divisas, por mencionar sólo uno y que están extensamente desarrollados en el Plan Fénix, que intentan, manteniendo la competitividad de la economía, buscar una senda sustentable.

La reforma tributaria necesaria en Argentina: problemas estructurales, desafíos y propuesta

JORGE GAGGERO Y FEDERICO GRASSO

1. La reciente historia fiscal (1975-2002)

La historia fiscal argentina del último cuarto de siglo no ha sido escrita aún. Cuando esto ocurra, al leerla se escuchará –con seguridad– el “trueno de la historia” del que hablaba Joseph Schumpeter¹: podrá entonces develarse un derrotero signado por la *inequidad social*, la *impotencia estatal* y el notable proceso de *disolución nacional* que ha sufrido la Argentina durante ese período. Resulta casi obvio recordar, a esta altura de los acontecimientos, que los costos más altos del reciente extravío nacional se deben a las rupturas político-institucionales y a los experimentos macroeconómicos *contra natura* a ellas asociados. Debe señalarse, sin embargo, que el aporte de la política fiscal a esta historia de fracasos no ha sido menor (Gaggero, 2004c ó 2004d).

La *inequidad social* ha sido estimulada desde el campo fiscal por dos vías. En primer lugar, el gasto público ha resultado cada vez más ineficaz en su función redistributiva, como consecuencia de tres desarrollos paralelos y vinculados entre sí:

1. las sucesivas crisis han resultado en una muy baja tasa de crecimiento de la economía, lo que ha limitado, a su vez, el nivel del gasto público;
2. los servicios pagados por una creciente deuda pública “externa” han restado cada vez más recursos al cumplimiento de las obligaciones internas del Estado; y

1 Joseph A. Schumpeter (1954) escribió: “El espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal [...]. Aquél que sepa escuchar este mensaje podrá entender el trueno de la historia mundial más claramente que ninguno”.

3. la propia (y creciente) ineficacia de la gestión estatal y la cada vez más injusta distribución del gasto “primario” (el destinado a las obligaciones internas) debidas tanto a lo antes señalado cuanto a la creciente influencia del poder económico concentrado, al deterioro de la representación política y al debilitamiento del control ciudadano.

En segundo lugar, debe destacarse que la evolución del sistema tributario lo ha tornado muy injusto (regresivo), como consecuencia de las reformas normativas promovidas por los “grandes intereses”, así como por el crecimiento de la elusión y la evasión impositiva. Esta evolución –en rigor, una involución en muchos planos relevantes– resulta particularmente notable. La Argentina era, hacia la mitad del siglo pasado, un país que mostraba una estructura tributaria bastante madura y progresiva, más parecida a la de las naciones desarrolladas que a la de los países de su propio pelotón.

La *impotencia estatal* se expresa, en el terreno fiscal, en una administración pública que no ha podido controlar de un modo razonable ni el nivel de sus ingresos ni su aplicación al gasto.

El proceso de *disolución nacional* ha sido estimulado, por último, por una dinámica muy negativa del endeudamiento externo, vinculada a la cadena *evasión y elusión impositivas-corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda*, y a una persistente irresponsabilidad fiscal de los gobiernos. Ambos problemas han incidido en el debilitamiento adicional de la economía –que se ha sumado al daño ocasionado por las ya mencionadas políticas macroeconómicas *contra natura*– hasta extremos impensados, y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal. Una prueba de esto último ha sido –y lo es todavía, a pesar de los recientes cambios positivos de política– la ineficacia de los controles “de frontera” (físicos, impositivos y financieros), sin los cuales no puede gestionarse con chances de éxito la política fiscal (tampoco la monetaria ni la cambiaria).

La crisis fiscal estructural argentina “de largo plazo” y, en particular, la involución tributaria registrada durante el último medio siglo –de modo especialmente acentuado durante el período 1975-2001– no parece tener paralelo entre los países de occidente, los cuales han sostenido en líneas generales un rumbo fiscal progresivo (más allá de las vicisitudes políticas y económicas de la “coyuntura”) (Weber y Widlavsky, 1983). Esta “anomalía” argentina plantea desafíos particularmente exigentes a todo intento de reforma (ver sección 3).

2. Los problemas tributarios estructurales

Como consecuencia de los desarrollos que se han esbozado, los problemas tributarios estructurales de larga data pueden hoy sintetizarse en cuatro núcleos clave (Gaggero y Grasso, 2005):

- La *insuficiente capacidad recaudadora* del sistema tributario, agravada durante la década del '90 como consecuencia de la reforma previsional y los cambios tributarios logrados a su favor por los “grandes intereses” (Gaggero, 2004c).
- El *desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario*, que resulta del excesivo peso de los impuestos sobre los consumos –en especial, un IVA de muy alta alícuota general– y de la notoria debilidad de la imposición a las ganancias y a los patrimonios de las personas. Este desequilibrio explica la extrema injusticia (*regresividad*) del sistema tributario argentino (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002).
- *El problema fiscal federal*, que también viene de lejos, se ha agravado en los últimos años y dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático (Gaggero, 2004a y 2004b).
- Y por último –quizás lo más grave– *la debilidad de la administración tributaria*, que no ha conseguido reducir de un modo relevante y sustentable a la evasión impositiva (Gaggero, 2000 y 2002a). Esta circunstancia ha limitado severamente el financiamiento fiscal, altera la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas), y torna aún más regresivo al sistema (ya que son los sectores que gozan de más altas rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo). En las condiciones de Argentina resulta imposible, sin embargo, alcanzar mejoras sustanciales (y sostenibles) en la recaudación con mero progreso de la administración tributaria. Este último no podría sustituir a las importantes reformas normativas que resulta indispensable encarar, además de las reformas profundas y consistentes que se deben promover en muchas otras áreas de la administración pública en las que debe sustentarse toda gestión tributaria (incluyendo entre ellas al Poder Judicial).

El nivel de la evasión tributaria consolidada, del orden del 40%, es enorme en la Argentina. En los países desarrollados promedia el 10%, y en los de desarrollo intermedio oscila entre el 20 y el 30% (en Chile es del orden del 20%, la mitad que en nuestro país). Las prácticas de evasión tributaria han alentado además el aumento del empleo “no registrado”. Por esta razón, una reforma tributaria adecuada mejoraría sustancialmente la posibilidad de éxito de las iniciativas que buscan su creciente formalización.

La cuestión de la regresividad del sistema tributario debe ser encarada no sólo por razones de equidad, sino porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos económicos muy negativos (sobre el nivel de la demanda interna y sobre la inversión, entre otros).

3. Los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales

La negra profecía formulada por un agudo observador francés –en el peor momento de la reciente crisis– no se ha cumplido aún, afortunadamente. Aunque

en una perspectiva “estratégica” todas las opciones están todavía abiertas para la nación argentina, aun la catastrófica entrevista en el año 2002 por Alain Touraine² (ver Gaggero, 2002b y Gaggero y Grasso, 2005).

Entretanto, los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y, desde mediados de 2003, por la primera administración elegida por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del régimen de convertibilidad han sido –más allá de los errores cometidos– notablemente eficaces para estimular la recuperación económica y el comienzo de un proceso de mejora del nivel de empleo. En sólo cuatro años se ha superado el nivel de actividad previo a la *debacle*, y de continuar este rumbo –que las autoridades económicas confían en que podrá ser sostenido hasta el final de la presente década– en breve podrían alcanzarse niveles de desempleo inferiores al 10% (no considerando como empleados a los beneficiarios de los planes sociales *ad hoc*) y, hacia el bicentenario de su nacimiento como nación, la Argentina podría mostrar una situación laboral más parecida a la predominante dos décadas anteriores que a la heredada del derrumbe del año 2001. Sin embargo, ya superado el período de recuperación, el nivel de crecimiento y la creación de empleos dependerán, en buena medida, del dinamismo y el perfil de la inversión. En el mejor de los escenarios imaginables resultará difícil que se puedan mantener las tasas de crecimiento así como las elasticidades empleo/producto alcanzados en el pasado inmediato.

Las claves de estos desarrollos macroeconómicos han sido:

1. el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y –lo que resulta especialmente importante– la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo;
2. la adopción de políticas fiscales y monetarias sanas, prudentes y consistentes con esa política cambiaria;
3. una negociación y gestión inéditas con los tenedores de bonos en *default* y el FMI que ha permitido arribar a una reestructuración adecuada de la deuda externa con el sector privado, cancelar la totalidad de la acumulada con el FMI y aspirar a renegociar en términos convenientes a la mantenida con el *Club de París*, sin admitir la aplicación de recetas de política que pudiesen comprometer la recuperación económica, los objetivos de paulatina recomposición social y la propia sustentabilidad de los servicios de la deuda en un horizonte de mediano y largo plazo;

2 Sostuvo Alain Touraine en una conferencia acerca de la situación argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002: “La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo...El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición...Con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros [países] en ese fenómeno de desintegración [de los Estados-Nación] a nivel mundial”.

4. un firme compromiso de no volver a caer en el clásico ciclo de endeudamiento público, expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PBI; y, en general,
5. la adopción de enfoques de política heterodoxos –bastante alejados de la ortodoxia dogmática predominante durante la década de los ‘90– que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de las exportaciones y, en una medida mucho más limitada, a una mayor equidad social.

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y del mantenimiento y ampliación de los tributos “extraordinarios” –junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis– aseguró muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e –incluso– acumular reservas para el momento en que comenzase el servicio de la que fue reestructurada (y luego para reponer las “invertidas” en la cancelación de la deuda con el FMI). El “ajuste fiscal consolidado” logrado ha tenido una magnitud del orden de los 5 puntos de PBI; se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a 1 punto de PBI a un excedente promedio superior a 4 puntos durante el trienio 2003-05. El nivel alcanzado en este trienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados³ ha resultado similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2005 explica más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PBI, ver cuadro N°1) y la mayor parte del ajuste fiscal antes mencionado.

Los ingresos tributarios y previsionales consolidados –vale decir, los que incluyen la recaudación de las jurisdicciones subnacionales– eran de algo más de 21 puntos de PBI en 2001, y ascendieron a 27 puntos del PBI en 2005⁴. Por último, los recursos totales consolidados –que comprenden además el rubro “otros ingresos”, no tributarios ni previsionales– crecieron de 23,7 a 29,4 puntos de PBI en el mismo período. Como se ve, lo sustancial del ajuste fiscal de 5 puntos más arriba mencionado se explica por el progreso de la recaudación tributaria nacional.

3 Del orden anual promedio de 4,05 puntos del PBI, integrado por 2,35 puntos de PBI correspondientes a las retenciones y 1,7 al impuesto a los débitos y créditos (ver cuadro N°1; las primeras forman parte de los “derechos de exportación”).

4 Durante el mismo período, la estructura de los ingresos tributarios y previsionales consolidados cambió significativamente: los tributos sobre las rentas (incluidas las retenciones sobre las exportaciones) y los patrimonios aumentaron su peso en el total desde alrededor del 25% hasta el 33%, mientras que los tributos internos sobre los consumos y las transacciones (incluido el “impuesto al cheque”) disminuyeron su participación desde alrededor del 53% hasta el orden del 50%. Las restantes cargas (incluidas las previsionales como rubro principal) también cayeron desde el 22% hasta el 17%. Resulta obvio que esta tendencia ha atenuado, de un modo parcial y en el largo plazo difícil de sostener, la regresividad del sistema tributario argentino.

CUADRO N°1. Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PBI)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (*)
Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital	1,26	1,61	2,03	2,44	2,51	2,57	2,90	3,21	3,56	3,98	3,99	3,04	4,30	5,26	5,52
Personas físicas	0,02	0,33	0,57	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	1,39	1,38	1,13	1,33	1,38	1,53
Compañías, sociedades de capital o em presas	0,59	1,21	1,35	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	2,31	2,32	1,56	2,64	3,64	3,72
A las Ganancias	S/d	0,84	1,16	1,42	1,53	1,47	1,76	1,99	1,92	2,10	2,11	1,39	2,28	3,37	3,51
Activos	0,59	0,37	0,19	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	(-)	0,01	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0,21	0,20	0,17	0,36	0,27	0,21
Otros	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0,00	(-)	(-)
Aportes y contribuciones a la seguridad social	4,67	5,39	5,58	5,40	4,75	3,95	3,79	3,69	3,55	3,40	3,23	2,83	2,83	3,04	3,29
Empleados	S/d	s/d	s/d	s/d	1,24	1,03	0,91	0,83	0,80	0,87	0,81	0,61	0,63	0,63	0,68
Empleadores	S/d	s/d	s/d	s/d	2,92	2,26	2,34	2,40	2,36	2,14	2,05	1,98	2,01	2,17	2,34
Autónomos	0,23	0,30	0,30	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,39	0,39	0,38	0,24	0,19	0,24	0,26
Empleados y empleadores no identificados	4,43	5,10	5,28	4,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sobre la propiedad	1,28	0,60	0,16	0,14	0,16	0,28	0,21	0,31	0,37	0,44	1,43	1,77	2,03	2,13	2,16
Bienes personales	0,01	0,05	0,06	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29	0,17	0,43	0,37	0,34
Créditos y débitos bancarios	0,99	0,32	(-)	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,09	1,55	1,57	1,74	1,81
Otros	0,28	0,23	0,10	0,08	0,04	0,04	0,04	0,05	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,02	0,01
Internos sobre bienes y serv.	6,69	8,93	8,90	8,67	8,54	8,73	9,22	9,10	9,02	9,18	8,09	7,13	7,71	9,04	9,00
Imp. Gr. al sobre bs y serv	3,75	6,41	6,88	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,62	6,69	5,71	4,88	5,57	6,92	6,96
Imp. selectivos a la prod. y al consumo de bienes	2,78	2,39	1,90	1,78	1,63	1,68	2,09	1,98	2,02	2,06	2,09	2,17	2,08	2,07	2,01
Imp. sobre serv. Específicos	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,39	0,43	0,28	0,09	0,06	0,05	0,03
Sobre el comercio y las transacciones internac.	1,03	1,05	1,07	1,12	0,81	0,86	0,99	0,96	0,83	0,73	0,64	2,05	3,03	3,05	3,09
Der echos de importación	0,36	0,69	0,54	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,79	0,68	0,57	0,40	0,59	0,73	0,73
Estadística de importación	0,14	0,26	0,49	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02
Der echos de exportación	0,31	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	(-)	0,01	0,01	0,01	0,02	1,61	2,45	2,29	2,33
Otros	0,21	0,07	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	-0,03	0,03	0,02
Otros	0,72	0,47	0,52	0,37	0,38	0,02	0,01	0,04	0,14	0,14	0,13	0,09	0,08	0,15	0,17
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,36	0,42	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	-0,01	(-)	0,01	0,01	0,02	(-)	0,04	0,03
Régimen Simplific. para pequeños contrib. (imp. positivo)	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,14	0,12	0,11	0,07	0,08	0,11	0,14
Recursos cuasitributarios	0,36	0,05	0,00	0,01	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Otros	-	-	-	-	(-)	(-)	0,01	0,01	0,01	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACION.	15,64	18,06	18,26	18,14	17,15	16,41	17,13	17,31	17,47	17,87	17,50	16,91	19,98	22,67	23,23
Deducciones	0,05	0,13	0,35	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,20	0,21	0,20	0,39	0,36	0,35	0,36
Reintegros a la exportación	0,05	0,13	0,33	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,20	0,20	0,39	0,36	0,35	0,36
Otros reintegros	(-)	0,00	0,02	0,10	0,08	0,04	0,02	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	0,00	(-)	0,00
RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACION.	15,58	17,93	17,91	17,70	16,71	16,14	16,90	17,14	17,27	17,67	17,30	16,51	19,62	22,32	22,87

Abrev.: (*): Estimado; (1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP; (2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional; s/d: Sin dato; - : Dato o concepto no existente; (:): El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

Esta última circunstancia, a la par de mostrar un notable logro en el corto plazo, plantea importantes desafíos en un horizonte mediano y largo. Esto es así porque, por un lado, los exitosos resultados fiscales “corrientes” difieren apreciablemente de los “estructurales”, que el Estado argentino aún no calcula –como sí lo hace el chileno–, siendo que estos últimos resultados, y no los “corrientes”, deberían constituir la base de la política fiscal de mediano y largo plazo. En síntesis, los resultados “estructurales” corrigen a los “corrientes” de modo de eliminar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos, y todo otro efecto “extraordinario” –como, por ejemplo, los derivados de precios inusualmente elevados de los productos exportados por el país o de una reducida tasa de interés internacional– que estén afectando los resultados fiscales “convencionales” o “corrientes”. Sin entrar en mayor detalle queda claro, entonces, que el presente resultado fiscal “estructural” argentino sería bastante distinto –si fuese calculado– al que muestran las cuentas oficiales, que se atienen al cálculo “convencional”.

Ahora bien, luego de esta breve referencia a los desarrollos de política del último trienio, podemos imaginar un escenario macroeconómico para los próximos años (Gaggero y Grasso, 2005), marco de referencia indispensable para el diseño de una reforma tributaria, que tuviese las siguientes notas:

- continuidad de la política de tipo de cambio alto y sostenido, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005);
- una política monetaria que atienda a una razonable estabilidad del nivel de precios y cuide de no desatender –al mismo tiempo– el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo (Abeles y Borzel, 2004);
- alcanzada la recuperación del nivel de actividad, debería apuntarse a un proceso de desarrollo con alta generación de empleo basado en un creciente nivel de inversiones (del orden de no menos de 25% del PBI), con una mayor participación de las exportaciones en el producto;
- una responsable gestión de la deuda pública que cuide el perfil futuro de los pagos de la deuda pública externa y haga posible el alcance simultáneo de los objetivos de crecimiento sostenido, sustentabilidad fiscal –el requisito más difícil quizás, cuyo cumplimiento no depende sólo del acierto y la voluntad de los actores nacionales, sino también, en buena medida, del escenario global– y redistribución de los ingresos (Gaggero, 2003).

Respecto de esta última cuestión, que plantea serias exigencias y restricciones a la futura política fiscal y –en particular– a la reforma tributaria, resulta necesario efectuar simulaciones de largo plazo de sustentabilidad fiscal. Estas simulaciones suponen la definición de: 1. una tasa de crecimiento de largo plazo de la economía que pueda asumirse como sustentable; 2. una definición lo más precisa posible de los flujos de repago de la deuda pública total reestructurada; 3. una estimación de los requerimientos futuros de gasto primario y de inversión en infraestructura; 4. una definición de las elasticidades-producto y –por lo tanto– la recaudación alcanzable, para el ritmo de crecimiento de la actividad económica, supuesto y dado cierto esfuerzo adicional en la administración de los tributos tradicionales existentes; y 5. la estimación del nivel de ingresos adicionales, medido en términos de PBI, que deberá proveer la reforma tributaria para satisfacer –a un tiempo– los pagos de los servicios de deuda que se comprometan y el resto de las erogaciones públicas necesarias.

Una simulación de este tipo realizada por la Gerencia de Planificación y Estudios Económicos del Banco de la Provincia de Buenos Aires estimó –cuando comenzaban las negociaciones que llevaron a la reestructuración de la deuda en bonos– que la reforma tributaria debería proveer, a mediano plazo, un volumen adicional de recursos tributarios del orden de los 2 puntos de PBI en el nivel nacional y del orden de 0,5 / 1 punto de PBI en el nivel provincial; vale decir, un total consolidado de 2,5/ 3 puntos de PBI (adicionales a los recursos necesarios para la eventual sustitución de los tributos “extraordinarios”). Esas simulaciones estimaban, además, en el orden del 3% del PBI el máximo superávit aplicable –a mediano plazo– al pago de los servicios de la deuda pública consolidada (Gaggero, 2003).

Las últimas estimaciones oficiales conocidas acerca del nivel de superávit necesario en el nivel nacional para servir a la deuda pública reestructurada –2,7 puntos de PBI a mediano plazo y un mínimo de 2,2 puntos a largo plazo– resultan consistentes con las premisas y los resultados preliminares de la mencionada simulación.

Puede estimarse que hacia fines de 2007 se dispondría –una vez despejadas las incógnitas que plantean las pendientes negociaciones acerca de la deuda pública y las demandas que enfrenta el Estado argentino ante tribunales internacionales– de los parámetros necesarios para realizar una simulación de este tipo sobre la base de información, y un escenario local y global más precisos y relevantes que los disponibles a la fecha.

4. Lineamientos para una reforma

Dados los problemas tributarios estructurales de largo arrastre (sección 2) y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles (sección 3), los lineamientos centrales de una reforma tributaria deberían atender –a juicio de

los autores— los siguientes objetivos (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

Solvencia fiscal. Para alcanzar un equilibrio fiscal consolidado razonable —calculado, en principio, sin computar las inversiones en obras públicas, tal como han propuesto al FMI los gobiernos de Brasil y la Argentina— y afrontar el peso de los servicios de un nivel de deuda pública sostenible. Los objetivos macrofiscales de mediano y largo plazo, que deberán ser definidos por las autoridades nacionales en un marco de limitados grados de libertad, sólo podrán ser alcanzados en el campo de los ingresos mediante una eficaz combinación de reducción del incumplimiento tributario y rediseño normativo. Con el fin de elevar, en el menor tiempo posible, la presión efectiva con una menor presión legal en la imposición a los consumos, la producción y el trabajo.

La sustentabilidad de la recaudación debería buscarse por dos caminos paralelos. Por una parte, por medio del propio diseño de la nueva estructura tributaria, para mejorar la elasticidad-producto de la recaudación (vale decir, su grado de respuesta al ritmo de crecimiento de la actividad económica). Por la otra, mediante una sostenida independencia, profesionalización, jerarquización y progreso de la administración tributaria (indispensables para legitimar el sistema, asegurar mayor equidad y atenuar las oscilaciones de la recaudación).

Más equidad. Sólo podrá lograrse rebalanceando el sistema, de modo de corregir su alta dependencia respecto de los impuestos *generales* al consumo y expandir la recaudación entre las cargas claramente “progresivas” (en especial, las que recaen sobre las ganancias de las personas físicas, los bienes personales y otras patrimoniales). La eliminación de su sesgo “anticonsumo”, junto con un tratamiento más favorable a los pequeños contribuyentes en el impuesto a las ganancias, deberían constituir además incentivos significativos a favor de la creación de empleo y de su adecuado registro.

Será también indispensable remover las excepciones tributarias que no encuentren el debido sustento en términos de política pública y los regímenes de promoción más irracionales y/o ilegítimos, para tornar más justo al sistema. La mejora de la administración proveería *per se*, como ya se señaló, mayor equidad.

Competitividad, simplicidad y transparencia. Estas son tres características centrales que deberían distinguir al sistema tributario federal reformado.

En primer lugar, la solvencia fiscal mejoraría, por sí misma, la situación del conjunto de las actividades económicas locales en el entorno global. Si el sendero tributario combinara, además, el aumento de la presión efectiva con una reducción de la presión legal sobre los agentes productivos (trabajo y empresas) mejoraría su competitividad y tenderían a eliminarse las actuales asimetrías tributarias, que han favorecido en el pasado —y favorecen todavía— de un modo inadecuado las actividades financieras y especulativas (y desalientan, a la vez, a la inversión productiva). La reducción del incumplimiento tributario tendrá la virtud de limitar, como se acaba de señalar, los efectos negativos de la deslealtad comercial que sufren los

buenos contribuyentes. Por último, una reforma de estas características reforzaría el efecto de las políticas “pro-productivas” y “pro-empleo” que deben sostenerse tanto en el campo macroeconómico como en el nivel de las políticas sectoriales.

En el caso de la ampliación de la base del impuesto a las ganancias, deberían ser alcanzadas las ganancias de capital y extenderse el impacto del tributo –significativamente– hacia arriba y –de modo leve– hacia abajo de la escala de ingresos. Para gravar con eficacia las ganancias de capital resulta indispensable alcanzar más bajos niveles de inflación, de modo de evitar la adopción de mecanismos de “ajuste por inflación” en la imposición a las ganancias. La limitación de los llamados “gastos tributarios” (en especial los de la “promoción”, que beneficia a unas pocas provincias a costa de las restantes jurisdicciones) permitiría recuperar una significativa masa de recursos.

La simplicidad puede lograrse a través de cuatro caminos principales: 1. la eliminación de la doble tributación y la simplificación normativa posible en los impuestos vigentes; 2. la reducción y/o sustitución eventual y gradual de los tributos extraordinarios adoptados durante la crisis, una tarea de gran complejidad que no debería prestarse a improvisaciones (a encarar sólo cuando fuese indispensable; en el caso de las “retenciones”, en la medida que desapareciesen los beneficios extraordinarios derivados del nivel del tipo de cambio real y los precios internacionales y se estableciesen modos alternativos de tributación sobre las rentas derivadas de los recursos naturales; ver *Plan Fénix*, 2005); 3. la distribución de potestades entre niveles de gobierno para facilitar la armonización tributaria, limitando la heterogeneidad de las bases impositivas; 4. regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las PyMEs; y 5. una coordinación más efectiva entre las administraciones que incluya, entre los objetivos relevantes, un mejor servicio al contribuyente.

Los lineamientos expuestos permitirían mejorar la transparencia tributaria y el mejor control ciudadano. De modo complementario, debería incluirse el detalle de los “gastos tributarios” de cada ejercicio en los presupuestos nacional y provinciales, y en sus informes de ejecución (con indicación de los montos que corresponden a cada beneficiario, el grado de cumplimiento de las obligaciones pautadas de cada uno de ellos, los controles aplicados y los ajustes y sanciones eventualmente decididos).

Mayor correspondencia fiscal. Debe alcanzarse descentralizando recursos de forma tal que la gestión tributaria de las provincias y municipios guarde mayor consistencia con sus responsabilidades de gasto. Procesos de reforma de esta envergadura sólo pueden alcanzarse por etapas, de modo gradual. El objetivo de modificar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a una década, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política provincial y nacional y de ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar este proceso de las reformas.

Por otra parte, la descentralización tributaria implica aumentar, necesariamente, la tributación a los ingresos de las personas físicas y, en menor medida, a los patrimonios, habida cuenta de la necesidad de corregir la actual “sobreexplotación” de los impuestos sobre los consumos. La propia eliminación (o disminución del impacto) del impuesto provincial sobre los ingresos brutos tendría un específico efecto “procompetitivo” (y constituiría también un estímulo adicional a favor de la formalización del empleo “no registrado”; aunque, en ambos casos, de menor magnitud en comparación con lo que suele sostenerse ante los medios masivos de comunicación).

Los objetivos de solvencia, equidad, competitividad y descentralización parecen ser entonces sustancialmente convergentes en Argentina.

Cambios en la gestión tributaria. Este es un objetivo de primer nivel. Resulta indispensable alcanzar, en el menor tiempo posible, una “masa crítica” de cambios concurrentes (los *Programa Antievasión I y II* del gobierno nacional han constituido un importante primer paso). Debe asegurarse un salto de calidad sustancial en la gestión tributaria, de modo tal que pueda dar sustento a la ambiciosa reforma normativa que el país necesita en el campo impositivo.

Estos cambios cruciales en la gestión tributaria demandan además para ser eficaces, como se ha señalado, reformas en la administración estatal de muchas áreas ajenas a la AFIP y a las direcciones de rentas provinciales –tales como las de administración de justicia y las implicadas en los procesos que deben regular la elaboración y el control de los balances empresarios y de la constitución de sociedades– y también de cambios culturales en la propia sociedad civil –por ejemplo, en las prácticas profesionales de los contadores y otros profesionales que trabajan en asesoría impositiva, auditoría y certificación de balances– (Gaggero, 2002a).

Los vínculos de los precedentes objetivos centrales con la generación de empleo y su regularización son los siguientes (Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

- Resulta claro, en primer lugar, que una mayor solvencia fiscal permitirá sostener más fácil y ampliamente, en la larga transición necesaria para superar la crisis estructural argentina, a las políticas asistenciales necesarias, un nivel de inversión pública más relevante (para multiplicar empleos genuinos) y a las restantes políticas públicas pertinentes (“pro-productivas”: en particular, pro-Pymes; de capacitación y reconversión laboral; y muchas otras). A mediano plazo, niveles más altos (y eficientes) de inversión en infraestructura, salud y educación tenderían a asegurar un mayor nivel de competitividad económica y, por lo tanto, de empleo.
- La mayor equidad tributaria supondrá un mayor nivel de ingreso disponible para los sectores más desprotegidos, un más amplio mercado interno para las actividades locales –en particular, las orientadas a los productos de consumo masivo, los denominados “bienes-salario”– y, por lo tanto, mayor ocupación (lo cual tendería, de modo dinámico, a realimentar sus efectos positivos).

- Ya se han señalado más arriba los efectos benéficos esperados del logro de mayor competitividad, simplicidad y transparencia y también los asociados a una mayor correspondencia fiscal. En este último caso debe destacarse que una mayor descentralización tributaria mejoraría, a su vez, la solvencia de los fiscos provinciales (con los benéficos efectos señalados en el primer párrafo de esta sección).
- También se han destacado anteriormente los efectos positivos que pueden esperarse de una mejor administración tributaria y, consiguientemente, de una menor evasión. El efecto combinado de esta mejora y de una simultánea caída de la imposición al consumo (y a las ganancias de las pequeñas empresas) disminuiría sustancialmente la “brecha de deslealtad” empresaria que la alta evasión y la presente normativa suponen y, por lo tanto, mejoraría la competitividad de las actividades productivas y comerciales de los agentes económicos más responsables (generando, a su vez, mayor ocupación y crecientes niveles de regularización del empleo). El sector de empresas PyMEs más integrado a la economía formal podría acceder más fácilmente al crédito y expandirse con menos trabas que en el pasado. Siendo que las PyMEs generan trabajo en mayor medida que las grandes empresas esto tendría obvios impactos positivos adicionales en el nivel general de empleo (y también en su regularización).

Sin embargo, la reforma tributaria que el país requiere parece demorarse indefinidamente. Es paradójal que esto ocurra cuando la mayor parte de los especialistas fiscales, las principales fuerzas políticas, los actores sociales que se verían beneficiados e –incluso– los organismos multilaterales de crédito han coincidido (y en general coinciden, al menos en el discurso) tanto en su necesidad perentoria, cuanto en las orientaciones generales necesarias. También hay acuerdo general en que el mejor momento para encarar esta reforma es el de la fase ascendente del ciclo económico.

En contraste con este razonable consenso “político-técnico”, resulta muy significativo el silencio que mantienen al respecto las grandes corporaciones empresarias y las “personas físicas” que exhiben gran poder contributivo –con unas pocas honrosas excepciones, por cierto– que, como enseña nuestra historia, suelen tener además una gran capacidad para bloquear las reformas fiscales indispensables. Las empresas productivas deberían beneficiarse con una reforma bien estructurada. En cambio sus propietarios y, sobre todo, los grandes inversores en las actividades financieras y especulativas, hoy sustancialmente desgravadas, deberían pasar a ser grandes contribuyentes “efectivos” del fisco. La eliminación del sesgo “antiproductivo” del sistema tributario resulta insoslayable, si se quiere que Argentina sea en un país “normal”.

5. Propuestas específicas de reforma

Las recomendaciones específicas que pueden sugerirse para satisfacer los objetivos explicitados en la sección precedente son las siguientes (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005).

Impuesto a las ganancias. El peso de la recaudación debería tender a descansar en porcentajes crecientes, como objetivo a mediano y largo plazo, en el tributo pagado por las personas físicas y, en una proporción decreciente, por las sociedades de capital. Para ello debe estructurarse un tributo de base amplia y global, con un mínimo de exenciones subjetivas (las que benefician a determinadas personas, físicas o jurídicas) y objetivas (las que alcanzan, de modo general, a operaciones o actos). Una vez que la base del impuesto lograrse ser ampliada y generalizada, será factible reducir eventualmente –en el mediano y largo plazo– las alícuotas nominales del tributo, especialmente las tasas marginales que son las que inciden sobre las decisiones económicas.

Las principales propuestas son las siguientes:

1. integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (denominado sistema de “integración parcial con acrecentamiento”⁵);
2. eliminar las exenciones de las que actualmente gozan las rentas de colocaciones financieras y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos, y de manera gradual y progresiva, aplicando las nuevas normas respecto de los actos futuros;
3. eliminar las exenciones a las rentas derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto de las emisiones futuras;
4. revisar con detalle las exenciones contenidas en el Artículo 20 de la Ley del Impuesto, a fin de derogar buena parte de las exenciones subjetivas y objetivas⁶;
5. respecto de la estructura de las alícuotas del impuesto a las ganancias, se requiere: a) establecer una escala con mayor progresividad que la actual, con cuatro o cinco tramos de renta, comenzando por una alícuota del orden del 10% como tasa mínima y una marginal máxima del orden del 42%; b) en la medida en que los recursos totales así lo permitan, reducir la tasa societaria hasta colocarla en

5 Permite considerar al impuesto pagado por las empresas como un crédito o “anticipo” del tributo que, en definitiva, corresponda al accionista (mecánica hoy innecesaria debido a que la alícuota que pagan las empresas, 35%, es idéntica a la alícuota marginal máxima que deben tributar las personas físicas).

6 Debe destacarse, sin embargo, que algunas exenciones deberían mantenerse, varias de ellas por razones obvias; son los casos de las actividades estatales y de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza, por ejemplo.

un horizonte cercano al 30% como máximo, asegurando que ello no produzca transferencias a fiscos extranjeros (por medio de una tasa positiva adicional que grave la remisión de utilidades) como tampoco la disminución de la presión sobre los inversores del exterior; y c) reajustar las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal (de modo tal de intentar asegurar un mismo nivel de tributación sobre el accionista residente y el no residente y, además, evitar ceder recursos tributarios a favor de fiscos extranjeros);

6. aplicar en el ámbito societario una escala de dos tramos, por ejemplo del 25% para un primer nivel de utilidad neta y del 35% para los montos de utilidad que excedan a los valores del tramo anterior en una primera fase (y del 20% y 30%, respectivamente, en una segunda etapa), a fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas e introducir un estímulo específico a favor del empleo (y su adecuado registro);
7. establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con alícuota proporcional (en torno al 15% o al 20%), para aquellas tenencias de bienes que superen el lapso de un año, e incorporar en el impuesto a las ganancias las obtenidas durante el período fiscal con igual tratamiento que las rentas ordinarias;
8. dada la acentuación de la concentración de la renta producida como consecuencia de la crisis, la consiguiente caída de los salarios reales y la pérdida de empleos implicada debería restablecerse durante la transición el impuesto personal a las altas rentas que estuvo vigente durante el ejercicio fiscal del año 2000, o un tributo de similar impacto;
9. aplicar una sobretasa cuyos fondos deberían destinarse a las provincias sobre el monto del impuesto a las personas físicas determinado en el ámbito nacional (en coordinación con la reforma necesaria al régimen de coparticipación). En una segunda fase, esta sobretasa sería directamente gestionada por las provincias.

Debería estudiarse, además, la posibilidad de tratar de modo diferencial a las utilidades gravadas de las sociedades de capital según sean distribuidas o reinvertidas, de modo de premiar a la acumulación de capital productivo.

Retenciones sobre las exportaciones. Los actuales derechos a la exportación constituyen un tributo “extraordinario” que permite manejar –en el actual escenario macroeconómico– un espectro diferencial en materia de tipos efectivos, favoreciendo la diversificación de las ventas externas. Las “retenciones” operan además en sustitución de un gravamen específico sobre las rentas no ganadas y las rentas extraordinarias (derivadas de la acción del Estado y de circunstancias del contexto externo). Este tributo parece llamado a subsistir por un largo período, al menos mientras se den las circunstancias antes reseñadas. Su eventual disminución o eliminación deberá estar estrechamente vinculada, entonces, a la evolución de

la ecuación (costos de producción) / (precios internacionales) / (tipo de cambio real efectivo) de los sectores implicados y también, en el campo fiscal, a la futura reforma tributaria (que deberá balancear las cargas en la eventualidad de que deban ser reducidas o eliminadas). Los reclamos que las descalifican por “distorsivas” sólo parecen explicarse hoy como lisa y llana pretensión de ser apropiadas en exclusivo beneficio sectorial, con sustancial despreocupación respecto de la situación macroeconómica, de la de los propios sectores involucrados y del severo aumento de la regresividad global del sistema tributario que su eliminación supondría. La regresividad económica se vería además acentuada, *ceteris paribus*, como consecuencia del alza de los precios internos de muchos bienes-salario que se exportan y de los precios de la energía.

Debería finalmente estudiarse la posibilidad, cuando estén dadas las condiciones para su inicio, de una sustitución gradual de las “retenciones a las exportaciones” respecto de algún producto o sector de actividad, de hacerlo de modo tal que este instrumento subsista como un sistema de “pago a cuenta” que asegure el cobro del impuesto a las ganancias en aquellos sectores históricamente reacios a pagarlo (y también la subsistencia de una tributación especial sobre la renta del sector de los hidrocarburos).

Impuesto a los bienes personales y a las herencias. En el caso de bienes personales, se requiere que el tributo cumpla –en la etapa de transición hasta la total implementación de la reforma– un papel complementario de la imposición a la renta personal. Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad mejorar la administración de sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación por medio de una serie de medidas, tales como: i) modificar el criterio de determinación de la base imponible incorporando, con adecuadas limitaciones, la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto; ii) establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos; iii) crear mecanismos de cruce de información entre deudores y acreedores y explotar al máximo la información de fuentes externas (registros de la propiedad y de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, registros de tierras, y otros); iv) continuar, en forma complementaria y hasta tanto se fortalezca la administración tributaria, con la aplicación del impuesto a la renta mínima presunta (o impuesto a los activos empresariales) aplicando una alícuota tal que evite la usual maniobra de trasladar los bienes de las personas a las sociedades (o viceversa) según su nivel relativo; v) destinar a las provincias la recaudación adicional pero acordar, como contrapartida, que sus administraciones tributarias mantengan actualizadas las valuaciones catastrales y colaboren en la fiscalización del impuesto. Sólo cuando se haya implementado la reforma del impuesto a las ganancias y haya sido reforzada la gestión tributaria provincial, el impuesto a la ganancia mínima presunta podrá ser eliminado para permitir un correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.

Deberían ser ajustadas de inmediato las valuaciones de los bienes inmuebles, que han quedado totalmente desactualizadas como consecuencia de la crisis, de su impacto inflacionario y de la anomia de muchas administraciones tributarias subnacionales (también de la administración nacional, al menos en el caso del catastro de la Ciudad de Buenos Aires que permanece, de modo anómalo, bajo su jurisdicción).

Un último tema de gran relevancia es el de los activos de residentes en el exterior que tributan hoy de modo marginal en el país. Es este un complejo pero ineludible problema, que debe integrar la agenda relevante para una reforma tributaria, por una doble razón: el Estado argentino no resultará totalmente creíble, por un lado, si no logra una gestión económica y un control fiscal tales que eviten a futuro la fuga de capitales ligada a la evasión interna; y, por otra parte, no habrá posibilidad de establecer cargas razonablemente equitativas en el esfuerzo necesario para asegurar el pago de los servicios de la deuda pública reestructurada si no se logra que los activos de argentinos radicados en el exterior terminen tributando al fisco.

En cuanto a las **Sucesiones y donaciones**, se recomienda el restablecimiento de la imposición a las herencias y donaciones entre vivos. Este tributo fue derogado invocando absurdas consideraciones de baja recaudación y “defensa de las familias” (ricas) en 1976. Su restablecimiento encuentra amplia justificación por razones de justicia distributiva y para lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen el sistema tributario. Asimismo, este tributo facilitaría los mecanismos de control de la imposición sobre las rentas y la patrimonial (al aportar información de suma utilidad). Por otra parte, la aplicación del mismo por parte de los gobiernos provinciales fortalecería al conjunto de su imposición patrimonial y podría asignarse al cumplimiento del esfuerzo necesario para que la inversión en educación alcance y sostenga el nivel de 6 puntos del PBI definido en la recientemente sancionada “ley de financiamiento educativo”.

Impuesto al Valor Agregado. Dos aspectos principales requieren una consideración particular: i) la eliminación de los mecanismos de pago a cuenta que recaen sobre su recaudación, y ii) el nivel y la estructura de tasas. La recaudación del tributo se encuentra todavía disminuida –aunque en muy menor medida que en el pasado– por los pagos realizados respecto de otros tributos, efectuados a cuenta del IVA. Este sistema no resulta transparente. Si se considerase necesario mantener un subsidio en beneficio de un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto.

Resulta conveniente focalizar las exenciones sólo en aquellos bienes que representan una parte sustancial del presupuesto de gastos de las familias de ingresos menores⁷, aunque ello signifique que puedan verse beneficiados –marginalmente–

7 El impuesto no debería alcanzar, además, a las actividades de educación y salud, como sucede en la mayor parte de los países más avanzados. En Argentina, la educación no está alcanzada, en tanto que la salud sí lo está, de modo parcial.

sectores de mayores niveles de ingreso. Se propone gravar con una tasa reducida, equivalente al 50% de la tasa general, a una canasta básica de alimentos definida de manera taxativa y teniendo en cuenta las alteraciones de créditos y débitos a lo largo de toda la cadena de producción de cada producto, a fin de evitar acumulaciones en el impuesto. Medidas de este tipo han sido estudiadas durante los últimos años –al menos a fines de 1999, durante el gobierno de transición de 2002-2003 y en el año 2004– y reiteradamente descartadas por su costo fiscal (que no resulta tan significativo, sobre todo si se los compara con otras adoptadas efectivamente y que han beneficiado a sectores empresarios) y, últimamente (2004-2005), porque se ha considerado que los sectores empresarios involucrados en la rebaja no la trasladarían a los consumidores. Este último parece un argumento difícil de sustentar seriamente desde el sector público, en una perspectiva de mediano plazo, debido a la necesidad ineludible –si fuera el caso– de actuar en los mercados no competitivos por razones distintas, y aun más relevantes que las de la política tributaria.

Esta medida se justifica por la necesidad de desgravar aquellos bienes que son consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo gasto destinan la casi totalidad de sus recursos. Al gravarlos con una tasa reducida –como se ha hecho recientemente con el pan– se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por parte de los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo (no se afectaría entonces la neutralidad económica). Esta iniciativa es específicamente pro-mercado interno y pro-empleo, debido a la mayor capacidad verificada relativa para crear empleo de las actividades económicas orientadas al consumo interno masivo.

A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberán evaluar, además, los modos alternativos posibles de reducir la tasa general actual, del 21%, a fin de tener una más acorde con los patrones internacionales y un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional. Una tasa general máxima razonable de mediano plazo sería del orden del 18%, nivel similar al medio vigente en los países desarrollados (en los que menos presión ejercen por medio del impuesto al valor agregado –IVA–, muestran tasas generales del orden del 15/16%). Asimismo, se considera que la reducción del peso relativo de la recaudación del IVA nacional constituye un factor fundamental para dar lugar a la necesaria sustitución del impuesto a los ingresos brutos –ya sea por un IVA provincial o por un tributo alternativo sobre los consumos– de modo tal que su nivel conjunto de recaudación esté, en la primera etapa de reformas al menos, significativamente por debajo del hoy resultante de la sumatoria del IVA y el impuesto sobre los ingresos brutos (IIB).

Esta estrategia sólo podrá implementarse en la medida en que se logre un mejoramiento en los niveles de imposición directa (ganancias, patrimonios y otros) y, para ello, se considera necesario tanto reducir la importancia del IVA, instrumento de la política de promoción industrial, regional y sectorial, como mejorar su cumplimiento por medio de una mayor eficiencia administrativa.

Se ha adoptado recientemente, en relación con esta cuestión, la adecuada decisión de eliminar totalmente del ámbito del impuesto la categoría “responsables no inscriptos”. Restaría reducir –aún más que lo recientemente hecho– los topes máximos que limitan la categoría “monotributista”.

En cuanto al uso de este impuesto como instrumento de promoción, resulta totalmente desaconsejable, y atenta contra la neutralidad del impuesto. La Argentina es uno de los pocos países del mundo que utiliza el IVA con este propósito. Se debe estudiar entonces la forma de eliminar la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, ya sea calculando los montos otorgados en cada caso y sustituyéndolos por mayores beneficios en otros tributos, o por el otorgamiento de bonos de crédito fiscal, a fin de no alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos. Cualquiera fuese el mecanismo elegido, sólo debería concretarse luego de una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados y vigentes.

Imposición selectiva al consumo. Se propone fortalecer la imposición selectiva gravando en forma diferenciada, con tasas más elevadas, a todos aquellos bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Esto mejoraría el impacto distributivo de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, sin producir alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos.

Los impuestos internos deberían ser asignados a las provincias, parcial o totalmente, para reforzar sus potestades tributarias.

La incorporación de bienes superiores a una tasa progresiva responde a consideraciones de equidad, y debe constituir un instrumento complementario del IVA, como es común en los países desarrollados.

El bajo nivel de los aranceles a la importación cede espacio a este aumento de la imposición selectiva, que oficiaría además de barrera arancelaria cuando no existe producción en el país o ésta se realiza en condiciones promocionales.

Debe destacarse –finalmente– que las autoridades nacionales han comenzado a actuar correctamente en el caso de estos impuestos, al no renovar a su vencimiento las sucesivas normas que limitaron su alcance durante los años de la convertibilidad. De este modo, ha comenzado a aumentar de manera “silenciosa” su peso relativo en la imposición (aunque en una medida todavía muy limitada).

Impuesto sobre los créditos y débitos bancarios. Resulta el tributo “extraordinario” más cuestionado en el presente. Bajo ciertas condiciones es aconsejable, sin embargo, la continuidad de su aplicación ya que no hay clara evidencia internacional de que genere más distorsiones que otros impuestos alternativos, y provee al fisco, con relativa facilidad, una importante masa de recursos. Las alícuotas aplicadas en Argentina son, sin embargo, muy altas y desestimulan de modo evidente el necesario avance de la bancarización en Argentina. Se sugiere, por lo tanto, que la tasa a aplicar en el futuro inmediato no supere el 0,4%, un nivel similar al vigente en el Brasil.

Imposición sobre los combustibles e hidrocarburos. En la imposición sobre los combustibles, resulta conveniente balancear –en la mayor medida posible– los regímenes tributarios de la nafta y el gas-oil, a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que subsiste, a pesar de las correcciones ya practicadas a favor de este último. Debe procurarse entonces una nivelación de la imposición relativa.

El problema que se presenta en el mercado de combustibles es que sus productos son sustitutos cercanos, y al mismo tiempo se encuentran gravados con tasas distintas. A esto se suma que algunos de ellos están exentos en razón de su destino (se usan como materia prima en ciertos procesos químicos y petroquímicos). Si bien en los últimos años se ha adoptado una serie de medidas de control para evitar la evasión inducida por estos tratamientos, se considera importante perfeccionar la aplicación de normas de este tipo.

Por otra parte, el muy limitado alcance federal de la imposición sobre los hidrocarburos constituye una cuestión central y compleja. La misma merece un estudio específico que desborda el alcance de este trabajo, y no puede además desvincularse de las soluciones definitivas que se adopten para una adecuada regulación del sector energético. Resulta muy bajo el nivel de imposición que se aplica en Argentina a la renta del sector de los hidrocarburos. Una más eficaz aplicación del sistema de retenciones móviles aplicado recientemente a los hidrocarburos y también de ajustes en el actual nivel de regalías –insuficiente en una comparación internacional– tenderían a mejorar la competitividad de las actividades productivas internas (y de distribución y comercio) y a proteger los presupuestos de las familias de menores ingresos, sobre todo en un contexto como el presente (mediados de 2005), caracterizado por precios internacionales crecientes y volátiles del crudo y el gas. En tercer lugar, estas medidas sugeridas permitirían gravar una porción más significativa de la renta del sector de los hidrocarburos, con el objetivo de orientar parte de estos recursos a las inversiones indispensables para aumentar la relación reservas/consumo (no sólo en descenso en los últimos años, sino también aproximándose a niveles críticos). Constituirían, entonces, iniciativas pro-igualdad, pro-mercado interno y pro-exportadoras (de actividades con valor agregado local de alguna relevancia) y, en definitiva, pro-empleo. Además de racionales en términos de la gestión estratégica de estos recursos no renovables.

Reemplazo del Impuesto sobre los Ingresos Brutos. El instrumento que reúne, en principio, las mejores condiciones para sustituir al IIB es el IVA, ya sea como impuesto separado en el ámbito provincial –lo que preservaría mejor las potestades tributarias provinciales– o como alícuota suplementaria del tributo nacional. La aplicación de este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal, con los recursos provenientes del tributo sobre el patrimonio neto y con la imposición selectiva al consumo descentralizable, así como con otros posibles tributos. El tema que requiere mayor análisis en la adopción del “IVA provincial” es el que se refiere a las ventas interprovinciales. El mismo presenta un aspecto complejo si el objetivo

fuese adoptar el principio estricto de destino, tal como lo está haciendo actualmente la Comunidad Económica Europea, pero si la alternativa fuese distribuir la recaudación proveniente de estas ventas sobre la base de “coeficientes de distribución ad hoc”, las posibilidades de coordinación entre el IVA nacional y el provincial tienen más sencilla solución.

Resulta necesario, además, dotar a las provincias de una fuente sustituta del IIB que refuerce su actual menú tributario, en línea con lo señalado más arriba. En los países federales desarrollados (como Canadá y EE.UU.) los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de impuestos a su disposición, usualmente del orden de la treintena, encabezada por fuertes tributos generales a los consumos, patrimoniales y a la renta. En la Argentina, en contraste, la cantidad de tributos provinciales no suele exceder la decena, los cuales no incluyen en ningún caso las rentas personales de sus residentes.

En síntesis, a pesar de que los argumentos a favor de su sustitución se han convertido en un tema recurrente en el país, el problema es difícil de resolver porque se encuentran soluciones a largo plazo, pero resulta muy difícil alcanzar en esta cuestión soluciones de corto plazo (del tipo de las intentadas durante la última década y a principios de los ‘80, bajo una dictadura militar).

En lo que respecta al modo de llevar adelante el proceso de sustitución de IIB, resulta conveniente poner énfasis en los siguientes aspectos: en primer lugar, si bien se considera que la mejor alternativa técnica de eliminación del IIB es —en principio— la del IVA en algunas de sus formas, se juzga que debería hacerse con la restricción de que la presión consolidada de los impuestos generales al consumo al menos no se eleve (en rigor, debería reducirse, si se trabaja bien sobre la “brecha de evasión”), en una primera etapa de las reformas. Las diversas estimaciones efectuadas acerca de la tasa de sustitución han variado entre 5 y 7 puntos adicionales a los 21 puntos del IVA vigente. Aun si se considerase la tasa de sustitución más optimista y los beneficios adicionales que brinda la eliminación del IIB, la sumatoria de ambas tasas (nacional y provincial) resultaría demasiado elevada y seguiría brindando un alto “premio” a la evasión, lo cual muestra que existen riesgos elevados en un proceso de sustitución neutral en términos de recaudación.

En segundo lugar, hasta tanto se lograra reducir la tasa del IVA nacional a un nivel de largo plazo más razonable (por ejemplo, del 15%), se considera que pueden ponerse en marcha un conjunto de acciones “de transición” necesarias para lograr el resultado final propuesto. Las innovaciones que se proponen resultan convenientes en cualquier circunstancia, incluso si no se pudiese sustituir o eliminar el IIB (al menos, mejorarían sus efectos económicos). Estas medidas abarcan desde nuevos mecanismos institucionales necesarios y esfuerzos de armonización tributaria, hasta estudios muy detallados que permitan determinar con precisión la forma de superar el impacto recaudatorio diferencial por jurisdicción que se produciría entre el IVA futuro y el IIB actual.

Una vez superadas las instancias antes citadas, sería posible intentar establecer un tributo que actúe sobre el criterio de valor agregado, pero que parta de bases imponibles y exenciones prácticamente sustentadas sobre el principio de la uniformidad, y que permitan la divergencia de las alícuotas entre provincias, a fin de preservar uno de los principios básicos del federalismo.

Impuestos sobre la nómina salarial. La propuesta de eliminar estas cargas ha tenido, en la agenda oficial de la década pasada, un espacio y una urgencia que no se justificaba desde una perspectiva social, económica ni fiscal (especialmente, en una visión de corto plazo, dada la necesidad de mejorar la solvencia fiscal). Es conocida ya la enorme pérdida de recursos que resultó de esta política y sus impactos sobre la sustentabilidad fiscal. Se suman ahora presiones adicionales a favor de una reconsideración de esta cuestión, con criterios adecuados a las nuevas circunstancias socio-económicas y a la necesaria sustentabilidad en el mediano y largo plazo. Deberán ser diseñadas las pautas de un nuevo sistema, tanto en lo que se refiere al gasto como a los recursos específicos que deban sostenerlo (de modo necesariamente parcial, pero es de esperar que más significativo que en el presente). Este diseño resulta indispensable también para poder precisar los niveles de las cargas previsionales (tanto personales como patronales) de un modo compatible con el diseño de la imposición sobre la renta. No se dispone, por el momento, de propuestas de reforma previsional que provean los “insumos” indispensables arriba señalados para la tarea del diseño tributario. Sólo cabe destacar la imperiosa necesidad de cubrir este vacío. Hasta tanto, todo intento de diseño tributario nacional será necesariamente incompleto y provisorio.

El enorme sacrificio fiscal realizado en el pasado se ha traducido en una mejora generalizada de los márgenes empresarios durante un largo período –tanto en los sectores de transables como de no transables– sin que se hayan registrado efectos significativos en la ocupación, la competitividad ni, mucho menos, en el ingreso de los trabajadores. Por el contrario, a mediano plazo –y una vez que el nivel de desocupación haya descendido lo suficiente como para asegurar que las cargas sobre los salarios no sean trasladadas a los trabajadores– las contribuciones patronales deberían quizás ser aumentadas. Su nivel (del orden del 11%, en promedio) ha resultado en los últimos años apenas superior al 40% del costo medio razonable para un sistema previsional eficiente en el mundo (el que es estimado en, aproximadamente, un 25% de la masa salarial).

Regímenes de promoción industrial, no industrial y otros. Tal como lo expresa la OECD con claridad, uno de los aspectos clave en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria consiste en la abolición de las franquicias específicas, tarea que resulta difícil llevar a cabo por causa de las presiones ejercidas por los particulares y los grupos económicos beneficiados con estos privilegios que, obviamente, se resisten a perderlos (OECD, 1986). A pesar de estas resistencias, resulta indispensable limitar todo lo posible el uso de estas franquicias –tanto por parte de aquellos proyectos que vienen “de arrastre” desde el lejano pasado como

en los más recientes regímenes que distribuyen beneficios de modo muy ineficiente e inequitativo— a fin de unificarlos en un único sistema de promoción, con claras prioridades definidas en función de los costos tributarios y los beneficios económico-sociales involucrados. Algunos trabajos han demostrado, además, que estos regímenes desplazan de modo arbitrario actividades productivas preexistentes, sin que se verifique una creación neta de empleos competitiva ni sostenible.

Es evidente que los beneficios tributarios vigentes alteran la equidad y la igualdad tributaria, constituyen “paraísos fiscales” de tipo regional, trasladan su carga en forma arbitraria, de un grupo de agentes económicos a otros (que no necesariamente están en una mejor situación), afectan las posibilidades de financiamiento de las provincias no promovidas al reducir la masa de recursos coparticipables y, también, abren innumerables puertas a la evasión y al fraude fiscal, complicando el control tributario y la administración del sistema en su conjunto.

De lo señalado resulta que, en definitiva, el costo fiscal de la promoción vigente (en términos de menor recaudación potencial) es sólo uno de los problemas que genera, y no necesariamente el más importante de todos. Los incumplimientos, el fraude fiscal, las alteraciones en la neutralidad económica, el impacto negativo sobre el precio relativo de los factores (abaratando en los hechos el costo relativo del capital por medio del propio beneficio fiscal), constituyen efectos económicos que no han sido cuantificados pero resultan, a largo plazo, de una importancia muy superior a la pérdida de ingresos fiscales.

Se considera entonces necesario actuar, de manera especialmente vigorosa, en el campo de la administración tributaria, sancionando todos los incumplimientos que se detecten y al mismo tiempo evitando la puesta en marcha de nuevas inversiones por medio de las “carpetas” correspondientes a viejos proyectos, cuyos beneficios supuestamente han decaído. Para ello es conveniente efectuar algunos cambios sustanciales como, por ejemplo, establecer que el Ministerio de Economía de la Nación se constituya en la autoridad de aplicación de todo sistema de promoción, en lo que concierne a los aspectos tributarios. Mediante la Administración Fiscal de Ingresos públicos (AFIP) debería tener la facultad primaria de establecer criterios de información, efectuar fiscalizaciones y controles acordes con las necesidades previstas, abrir sumarios y sancionar los incumplimientos.

Más allá de estas consideraciones generales, debe efectuarse un análisis muy profundo y detenido de la situación existente, ya que el tema resulta administrativamente complejo y, además, se han producido y se siguen produciendo en este campo una serie de situaciones anómalas, tales como el otorgamiento de beneficios por decreto, la “sustitución” de beneficiarios y de objetivos en los contratos aprobados, la “renegociación” de los beneficios originalmente acordados, y una larga serie adicional de anomalías políticas, normativas y administrativas que justifican una evaluación y una auditoría en profundidad.

6. Reflexiones finales

Las condiciones político-institucionales, las sociales, las macroeconómicas y las específicamente fiscales predominantes en Argentina durante la década del '90, conformaron un marco excepcionalmente favorable para la proliferación de las actividades especulativas, muchas de ellas incluso de carácter ilegal (es el caso, por ejemplo, de las asociadas a actos de corrupción en la toma de relevantes decisiones de política).

La ausencia de eficaces controles físicos “de frontera” (en aduanas), de registros y controles en las transacciones financieras internacionales y de un combate adecuado a la evasión fiscal definieron –en ausencia de gravámenes sobre las ganancias de capital de las personas físicas– un terreno ideal para las operaciones financieras y, en general, para las inversiones no productivas de todo tipo y, en consecuencia, constituyeron desincentivos para las actividades productivas (en particular, para las creadoras de empleo). Argentina ha sido, desde este punto de vista, un verdadero “paraíso fiscal” (y lo es todavía), un lugar del mundo preferido por mucha gente rica e inescrupulosa (“ciudadana” y no ciudadana). Un territorio ideal, elegible como “país dormitorio”; de donde pueden extraerse rentas que no tributan, donde se vive y consume, y desde donde pueden fluir con libertad hacia el exterior tales rentas personales en el momento oportuno (de modo de ser puestas “a buen recaudo”).

Una concepción económica miope, pretendidamente “ortodoxa” e incuestionable, ha sostenido que sólo desgravando y liberando de modo extremo al capital se generarían el ahorro local y las inversiones que el país requería. El resultado fue en definitiva el inverso al objetivo declarado: el capital local fugó sistemáticamente y fue reemplazado, en buena medida, por flujos desde el exterior que legaron al país una inmensa deuda externa y una extrema desnacionalización de su economía.

Estas circunstancias, consolidadas durante un largo período, acarrearán hoy, por ello mismo, dificultades extraordinarias que deben ser sorteadas para concretar las reformas necesarias. El desafío parece requerir entonces, en primer término, la acumulación de un gran poder político-social para una eventual acometida (y también una eficaz inserción internacional del país en un escenario externo favorable; ver Gaggero y Grasso, 2005).

Hace un siglo Argentina, al borde de los festejos de su primer centenario, estaba también saliendo de un “default histórico” –el que resultó de la crisis de 1890–, mayor incluso (en proporción) al que estamos comenzando a superar en el presente. La realidad reclamaba también entonces profundas reformas fiscales, algunas de ellas demoradas desde los años de la organización constitucional del país. Los cambios de fondo se concretaron, sin embargo, tres décadas más tarde y modelaron –bajo gobiernos no surgidos del sufragio universal y sin ánimo redistributivo– un nuevo sistema tributario, exigido por las urgencias de otra gran crisis. Fue la gran crisis de 1930 la que detonó el demorado proceso de reformas que permitió que

Argentina no dejase de pagar los servicios de la deuda externa durante los años posteriores, única excepción en la América Latina de entonces.

Esta inveterada mora argentina en materia de reformas –y el acentuado sesgo regresivo del último medio siglo– nos plantean serios interrogantes hoy, cuando nuestro país no dispone de los tiempos ni de las holguras que supo derrochar en el pasado.

De todos modos parece hora, iniciada ya la rectificación del rumbo macroeconómico, de comenzar a impulsar el cambio de una realidad tributaria totalmente incompatible con un proyecto de desarrollo económico con equidad social.

Esta tarea resulta impostergable y debería ser encarada con vigor y tenacidad, aun cuando las chances de éxito, en caso de que se verificasen las condiciones locales necesarias, no estarán en definitiva desvinculadas del rumbo que tomen los acontecimientos globales⁸.

Bibliografía

- Abeles, M. y Borzel, M. (2004), “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*, Buenos Aires, FLACSO UNQ, IDEP.
- Damill, M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad”, Mimeo, Buenos Aires, CEDES.
- Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005), “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en la Argentina post-convertibilidad”, presentado en el “Policy paper series workshop” Argentina Observatory – Economics Working Group (EWG).
- Frenkel, R., Damill, M. y Maurizio, R. (2002), “Argentina: una década de Convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso”, Buenos Aires, OIT.
- Frenkel, R. con la colaboración de Rapetti, M. (2004), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo”, OIT, Conferencia de Empleo MERCOSUR, Buenos Aires.
- Frenkel, R. (2005), “Crédito a largo plazo, inversión y crecimiento económico”, *Jornadas Monetarias y Bancarias*, Banco Central de la República Argentina.

8 “Si el principio de soberanía de los Estados-nación está definitivamente desacreditado y se lo ha eliminado de los estatutos del derecho internacional, si el poder de resistencia de los Estados se ha quebrado a tal punto que ya no es necesario tomarlo en cuenta en los cálculos de los poderes globales, el reemplazo del ‘mundo de naciones’ por un orden supranacional (un sistema político global de frenos y equilibrios destinado a regular las fuerzas económicas globales) es sólo una de las posibilidades –y, desde la perspectiva de hoy, no la más segura–. La difusión en todo el mundo de lo que Pierre Bourdieu ha llamado la ‘política de la precarización’ tiene iguales posibilidades de imponerse” (Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, 2005).

- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (1999), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Mimeo, Fundación Gobierno y Sociedad, 2 Tomos.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (2000), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Revista *Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año VIII, N° 16.
- Gaggero, J., (2000), “La Agencia Tributaria Federal (AFIP/DGI) y su entorno, diagnóstico y propuestas”, INDRA S.A. marzo 2000.
- Gaggero, J. (2001), “La cuestión fiscal: restricciones y posibilidades”, seminario “Vulnerabilidad socioeconómica”, CIEPP, junio de 2001 (versión en CD).
- Gaggero, J. (2002a), “Hacia una AFIP creíble y eficaz”, Seminario “Hacia el Plan Fénix” 2, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Gaggero, J. (2002b), “FMI/Argentina. El mejor alumno en la picota”, Revista *Desarrollo y Cooperación*, Berlín, DSE, N° 5, mayo.
- Gaggero, J. (2003), “Deuda, ajuste fiscal, crecimiento y empleo: un enfoque de largo plazo”, Revista *Coyuntura y Desarrollo*, FIFE, N° 289, octubre.
- Gaggero, J. (2004a), “Reforma tributaria y empleo – Agenda preliminar y lineamientos generales”, versión preliminar Serie “Documentos de Trabajo” N° 15, Oficina de la OIT en la Argentina.
- Gaggero, J. (2004b), “Coparticipación y atribuciones tributarias (un nudo gordiano que resiste filosas espadas)”, *Página 12*, Buenos Aires.
- Gaggero, J. (2004c), “La cuestión fiscal bajo la convertibilidad (Argentina 1991-2001)”, *XIX Jornadas de Historia Económica*, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).
- Gaggero, J. (2004d), “La cuestión fiscal, huella de la historia y política económica”, en *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Miño y Dávila editores/Ceil-Piette, Buenos Aires.
- Gaggero, J. (2005), “La reforma tributaria: ¿llegará otra vez tarde en Argentina?”, *Jornadas del Plan Fénix*, agosto de 2005.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (2002), “Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias”, CIEPP / Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Grasso F. (2005), “La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de Trabajo N°5, CEFID-AR.
- Gómez Sabaini J.C. y Gaggero J.(1997), “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, Documento de Trabajo 37, Proyecto PNUD Arg 93/009 y CITAF-OEA.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie Gestión Pública, ILPES / CEPAL, N° 20.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D.C. (2003), “Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”, mimeo, Buenos Aires.
- Lindenboim J., Graña J. y Kennedy, D. (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, abril.
- Mussa, M. (2002), “Argentina and the Found: from triumph to tragedy”, Institute for International Economics.
- OECD (1986), *Employment Outlook*, París.
- Plan Fénix (2001), “Hacia el plan Fénix. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad”, Revista *Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año IX, N° 19.

- Plan Fénix (2005), “Retenciones a las exportaciones primarias: reflexión y debate indispensables”, junio.
- Reig, E. J. (1996), *Impuesto a las Ganancias*, (9ª edición), Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Reig, E. J. (1996), “Reforma necesaria en la estructura del Impuesto a las Ganancias de Argentina”, Documento de Trabajo, Proyecto PNUD Arg. 93/009, Apoyo a la Reforma Tributaria en la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Schumpeter, J. (1954), *History of Economic Analysis*, Nueva York, Oxford University Press.
- Tanzi, V. (1995), *Taxation in an Integrating World*, Washington, The Brookings Institution.
- Treber, S. (2002), “Gasto público consolidado”, Seminario “Hacia el Plan Fénix”, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Treber, S. (2004), “Naturaleza y efectos de los impuestos ‘distorsivos’”, *37º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* (FCE, Universidad Nacional de Córdoba), mimeo, Córdoba.
- Weber, C. y Wildavsky, A. (1983) *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon and Schuster, New York
- World Bank (1991), *Lessons of Tax Reform*, Washington, The World Bank.
- World Bank (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean; Breaking with History?*, Washington, The World Bank.

Infraestructura y servicios públicos: reforma, crisis y agenda

ALBERTO MÜLLER

1. Los antecedentes: la reforma de los '90, panacea para una crisis

Durante la década del '90, la Argentina vivió una verdadera avalancha de reformas en los sectores de infraestructura y servicios públicos. Las mismas respondieron a una coyuntura particularmente crítica. En 1989-90, la economía se hallaba estancada, en cesación de pagos en lo referente a la deuda pública; y el abandono abrupto de un fallido plan de estabilización se había traducido en un episodio hiperinflacionario. En el plano institucional, las dificultades económicas y la situación de minoría en el Parlamento del partido gobernante instalaron una aguda crisis política, agudizada por la ocurrencia de saqueos, motorizados desde distintos sectores.

En este contexto, el discurso dominante en el plano estatal fue el autoinculpamiento. La crisis fue atribuida totalmente al Estado, desde el Estado; y, en consecuencia, la sociedad civil adoptó en su mayoría esta postura, desde los sectores más desprotegidos –expuestos a un empeoramiento sistemático de sus condiciones de sobrevivencia– hasta los estamentos con mayor poder, que apuntaban a ganar participación o control en un eventual reparto de las actividades hasta ese momento estatales.

La reforma fue planteada así como respuesta a una profunda crisis de carácter coyuntural, y como tal estuvo íntimamente asociada al régimen de convertibilidad, una herramienta orientada específicamente a disciplinar las finanzas públicas (y a la clase política). Como consecuencia, fue encarada como una suerte de panacea; esto es, una especie de remedio universal o polivalente. A raíz de ello, los particulares cursos de acción adoptados tuvieron la característica de validarse mutuamente. El proceso de privatización se llevó adelante como una estrategia única, bajo un auténtico pensamiento único, una suerte de coro en el que solamente se escuchaba la consigna “desregular-privatizar”. Una actividad debía ser “desregulada-privatizar”.

tizada” porque el Estado era el causante de la crisis, pero además porque ello ya había ocurrido en otros sectores. Se constituyó así una suerte de tendencia que no admitía excepciones o dilaciones, más allá de cuál fuera la efectiva situación o desempeño de un caso en particular. Reformas estructurales de largo plazo, para superar una crisis de corto plazo; un planteo que por cierto confunde objetivos y medios, pero que fue efectivamente el que predominó en los primeros años de la década del ‘90, cuando una frenética actividad desreguladora y privatizadora no dejó prácticamente servicio público sin tocar, al amparo de las oportunas leyes de emergencia económica y emergencia administrativa. A esto contribuyó, es importante destacarlo, un estamento importante de economistas académicos, alineados con tendencias internacionales del pensamiento emparentadas con las prescripciones del Consenso de Washington.

Un ejemplo particularmente ilustrativo es lo ocurrido con el transporte interurbano de ómnibus (una actividad que por lo general no es objeto de observación). Históricamente, rigió en el sector un marco regulatorio que establecía barreras a la entrada, reglamentaba la naturaleza de los servicios a prestar y fijaba su tarifa. Se introdujo en 1992 una reforma, que en la práctica constituyó una suerte de apertura desregulatoria. No había razones particulares, en términos de la calidad o costo del servicio prestado (ya en manos privadas, desde hacía muchos años). De hecho, éste era uno de los pocos casos dentro del sector transporte que no presentaba retraso tecnológico, y menos aun diferimiento de inversión; encuestas de la época mostraban un público mayoritariamente conforme con las prestaciones. El argumento no fue sino que no podía subsistir un sector con regulación a la entrada y a los precios, mientras en el resto de la economía propendía al mercado libre y competitivo¹. El esquema adoptado tuvo un fuerte impacto, generando la quiebra de numerosas empresas y la conformación de nuevas unidades empresarias; finalmente, todo desembocó en un cuadro de tanta o más concentración empresarial con relación a la existente antes de la reforma. Por otro lado, el esquema generó una importante sobreoferta de servicios, por lo que fue desactivado ya en 1998, regresando a una suerte de regulación de facto.

Ahora bien, en la práctica, y más allá de la estrategia de persuasión que alegó un supuesto carácter de remedio universal, las reformas realizadas fueron de dis-

1 La reforma del autotransporte interurbano de pasajeros fue impulsada desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (en el marco del Decreto 2284/91, una suerte de dispositivo de “desregulación universal”). Ella se instrumentó mediante el Decreto 958/92, uno de cuyos considerandos indica lo siguiente: “Que en tal sentido resulta oportuno adaptar el régimen del transporte terrestre de pasajeros a los principios de apertura y competencia que ha implementado el Gobierno Nacional en otros sectores del transporte con el objeto de asegurar la armonización de las modalidades de funcionamiento de los distintos componentes del sistema de transporte”. En rigor, no existían actividades que tuvieran alguna analogía con el automotor interurbano de pasajeros, por lo que no había tal requerimiento de armonización (máxime, habida cuenta de la desactivación de gran parte de los servicios ferroviarios de pasajeros). Y de hecho, en el caso del transporte automotor urbano, se mantuvo en lo sustancial un esquema regulado.

tinta naturaleza. Hubo desde ventas lisas y llanas al sector privado, en un contexto de desregulación (hidrocarburos, generación eléctrica); concesiones en contextos desregulados (ferrocarriles de carga) y regulados, con venta de activos (rutas por peaje) o sin ella (distribución eléctrica y de gas, provisión de agua potable y saneamiento). Se diseñaron incluso mecanismos híbridos de cierta sofisticación. Por ejemplo, en transporte de gas y electricidad, se estableció un régimen de prestación que impide la exclusión y fija la tarifa, pero se dejó la expansión de las redes en manos de la iniciativa de proveedores de fluido y distribuidores/consumidores; esto es, el establecimiento de nuevas líneas o ductos no dependía ni de la decisión del transportista, ni del Estado.

Los resultados fueron distintos también, ello en función no sólo de los diseños específicos de reforma, sino también –y en muchos casos, principalmente– de las historias y problemáticas propias de los sectores.

Puede ser interesante reseñar algunos ejemplos, en una reducida muestra que apunta al contraste de casos.

- *Generación eléctrica*: se introdujo aquí una desregulación completa, asimilando el mercado a una configuración competitiva². Hubo privatizaciones generalizadas, aun cuando el Estado retuvo –pese a algunos intentos de venta– cerca de un quinto de la oferta (centrales hidroeléctricas y nucleares). Se ha mencionado reiteradamente al sector como un caso exitoso: la capacidad instalada excedió largamente la demanda máxima de consumo eléctrico. Pero, tal como ocurre en otros casos en el mundo, influyó aquí la historia anterior y el cuadro tecnológico existente. Por un lado, la entrada en operación de las centrales de Yacretá y Piedra del Águila (construidas básicamente por el Estado) implicó un incremento sustantivo de oferta. Asimismo, la implantación de una nueva tecnología, las centrales térmicas de ciclo combinado, bajó fuertemente los costos de inversión por unidad de potencia instalada, incentivando la entrada de inversiones de retorno rápido. Estos factores explican el comportamiento observado, en términos de capacidad. El exceso de oferta hacia finales del periodo de la convertibilidad, por otra parte, generó dudas acerca de la viabilidad de este esquema para promover futuros incrementos de capacidad; el precio spot de energía eléctrica era muy bajo, y no motivaba inversión alguna (más aún, en el caso de centrales que requieren un largo tiempo de construcción, como las hidroeléctricas). En conclusión, el esquema desregulado facilitó la entrada de inversiones en centrales térmicas, pero al costo de una importante sobreinversión³.

2 Existió, sin embargo, una fuerte institucionalización, por medio de una entidad que asigna las entradas en servicio de cada central.

3 Hacia el año 2001, la demanda de potencia pico era de alrededor de 14.000 MW, cuando la capacidad instalada superaba los 22.000 MW. Incidentalmente, nótese que al mismo tiempo se registra subinversión en el segmento de transporte, también por deficiencias (reconocidas) del marco regulatorio.

- *Telecomunicaciones*: las reformas consistieron aquí en la privatización, y en la generación de un marco regulatorio que apuntó a la desregulación de la actividad, algo que se concretó completamente para la telefonía interurbana. También aquí existe la percepción de un éxito de la reforma. Pero cualquier evaluación no puede soslayar la profunda revolución tecnológica que vivió (y aún vive) la actividad. Ello permite bajas sustanciales de costos y entrada de nuevos productos. En contextos tan fluidos, los marcos regulatorios adoptados en definitiva tienen relativa importancia, excepto si bloquean sistemáticamente las posibles innovaciones. El desempeño sectorial depende mucho más del acelerado cambio tecnológico. La privatización puede haber facilitado la introducción de innovaciones tecnológicas; pero no fue una condición necesaria. En este punto en particular, debe destacarse la contribución negativa de un conjunto de propuestas regulatorias de diversos economistas (aquí y en el exterior), que erróneamente sostuvieron que los cambios tecnológicos en el sector podían viabilizar esquemas competitivos convencionales; la experiencia ha demostrado cabalmente que ello no es así.
- *Agua potable y saneamiento*: se implementaron aquí concesiones al sector privado, sin transferencia de los activos, estableciendo tarifas, condiciones de servicio y compromisos de inversión. Claramente, en este caso se han acumulado los fracasos, lo que ha dado lugar a una suerte de cascada de reestatizaciones, la última de las cuales es la correspondiente a la ex-Aguas Argentinas. Un conjunto de factores, una vez más propios del sector, concurren a explicar este desempeño. En primer lugar, la demanda muestra escasa elasticidad precio e ingreso; esto es, no es un mercado que se expanda sistemáticamente (como ocurre con energía o telecomunicaciones), siendo que el crecimiento de por sí brinda siempre algún oxígeno. En segundo término, el grueso del costo del servicio es el que representa la inversión. Para el caso de la red existente, esto no representa un problema tipo; pero sí lo es para la ampliación de las redes, que de hecho estaba prevista (habida cuenta de los déficits de provisión que se presentan en la Argentina), por cuanto conlleva ingentes recursos de inversión. Adicionalmente, una parte no menor de la nueva demanda está constituida por sectores de bajos ingresos, con baja disponibilidad de pago. Por último, no hay innovación técnica relevante. Estos factores configuran un cuadro opuesto a los dos casos anteriormente mencionados, y permiten comprender el motivo por el cual se produjo el fracaso de las concesiones, por carencia o reticencia al financiamiento de los planes de expansión.

Estos tres ejemplos ilustran en forma parcial porque el desempeño efectivo de las actividades objeto de las reformas fue muy diferente. La hipótesis que sugieren estos ejemplos es que cuando la demanda no crece sostenidamente o no hay innovación tecnológica relevante, un esquema de privatización puede enfrentar

dificultades importantes. Pero además, ellos permiten comprender la importancia de *recuperar una perspectiva sectorial*.

Esto es en realidad una obviedad que el dogmatismo propio de los '90 obliga a explicitar. Las economías modernas se caracterizan por un elevado nivel de división del trabajo; en consecuencia, la disimilitud es en sí ventajosa, y es de hecho buscada. Las prestaciones de infraestructura son, a su vez, una manifestación muy desarrollada y muy evolucionada de la propia división del trabajo. Nada más errado que encararlas como una suerte de conjunto homogéneo o tratable en forma conjunta⁴.

2. La crisis de 2001/2 y después

La crisis de 2001/2 sacudió ampliamente a la sociedad argentina. La caída del régimen de convertibilidad fue producida por un nuevo episodio de insolvencia estatal; pero la profundidad con que se encararon las reformas estatales en la década anterior evidenciaron que esta vez el trauma no fue el resultado de deberes incumplidos. Antes bien, fue lo contrario: *la crisis se mostró como un producto de las reformas y de la convertibilidad*. En el nivel de la opinión general, esto es así porque tal conjunto de medidas fue defendido a capa y espada hasta el instante anterior a que se produjera el quiebre, sin que virtualmente actor alguno atinara a plantear en el plano político (gobierno y oposición, cualesquiera estos fuesen) que era necesario corregir el rumbo.

Una aproximación más técnica también indica, por su lado, que la crisis de 2001/2 fue un resultado directo del planteo de los '90. Pese a cumplir sobradamente con los preceptos establecidos (simbolizados por el decálogo de Washington), la economía permaneció expuesta a amenazas, originadas en episodios externos, y entró así (en 1995, y luego con más fuerza en 1998) en un cono de sombra, caracterizado por la recesión y la deflación; luego, cuando la insolvencia estatal fue imposible de ocultar, una fuga inédita de capitales llevó a la quiebra al sistema bancario. En definitiva —y más allá de la retórica— la convertibilidad no fue capaz de domar el déficit fiscal, por la ausencia de crecimiento, y por el efecto negativo de algunas reformas, tales como la del sistema provisional y la supresión de aportes patronales jubilatorios (que apuntaron a paliar los efectos de un tipo de cambio sobrevaluado).

La violenta conmoción política y social ocasionada —pero también la instalación de niveles inéditos de desempleo y pobreza en la nueva década perdida de los '90— implicó cuestionar las políticas de desregulación y privatización, generando

4 Esta es una razón, dicho sea de paso, para abordar con mucha cautela la propuesta de crear entes únicos de regulación de los servicios públicos. No parece haber una sustancia común suficiente al efecto y, por el contrario, la aplicación en un sector de criterios generados en otros sectores puede conducir a decisiones equivocadas, por las especificidades de cada uno.

una respuesta simétrica al contexto que las planteó en su momento como panacea. Si antes se validaron en forma recíproca las privatizaciones en los distintos sectores, ahora en alguna medida quedaron todas ellas cuestionadas en bloque, cuando finalmente asomó el debate acerca de la experiencia neoliberal. Asimismo, la virtual anomia que se instaló a fines del 2001 bloqueó la ejecución de la cláusula de dolarización de tarifas, vigente en buena parte de los contratos de concesión, algo que impedía una eventual salida ordenada de la convertibilidad; en las condiciones políticas de aquel entonces era imposible plantear un incremento al compás de la devaluación.

Se abrió así una nueva etapa, aunque por cierto con un grado no menor de (esperable) confusión. Y una vez más, señalemos una importante diversidad de situaciones, tal como evidencian los ejemplos siguientes:

- Las empresas de telefonía, en general, aceptaron mantener los niveles tarifarios, lo que evidencia que las ganancias tecnológicas les aseguraban viabilidad.
- Los ferrocarriles de carga mostraron una mejoría en sus ecuaciones, tras años de desempeño deficiente (e incumplimiento reiterado de los planes de inversión), aparentemente al amparo del mejor precio en moneda local de los graneles transportados, y consiguientemente de los fletes⁵. De alguna amenaza de abandono de concesiones se pasó a la incorporación al existente de algún material tractivo adicional.
- Los operadores portuarios y de la hidrovía lograron la dolarización de sus tarifas, de manera que no enfrentaron dificultades para su continuidad.
- En el campo energético, y en un contexto de ingresos congelados, las inversiones se paralizaron, luego del auge en los '90 de inversión en generación térmica; igualmente, no hubo inversiones relevantes en distribución eléctrica. Sólo en los últimos dos años se produjeron ajustes importantes en las tarifas industriales y comerciales, no así las residenciales.
- Los transportistas de gas, por su parte, lograron mantener rentabilidad merced a la explotación de segmentos no regulados de su negocio (separación de gases y exportaciones).
- En el caso de agua potable y saneamiento, la crisis no pudo sino profundizar los incumplimientos de los planes de inversión.
- En hidrocarburos, se registra una tendencia decreciente de la producción, por la ausencia de prospección de reservas. El petróleo exportado se encuentra gravado por retenciones a la exportación, pero el precio efectivamente percibido es en términos reales sustancialmente mayor al de los '90, por obra simultánea de

5 Es interesante destacar que durante la segunda mitad de la década pasada, cuando comenzó el proceso de incremento sistemático en la producción de granos, los ferrocarriles de carga prácticamente no mostraron repercusión alguna en sus niveles de tráfico, aun en el caso del operador más importante, que pertenece a un grupo económico dedicado a la comercialización y elaboración de granos.

la devaluación y del incremento del precio internacional. Por otra parte, se ha producido una gradual sustitución de exportaciones de crudo por derivados, sujetos a menores retenciones.

Contrariamente a presagios agoreros, el conjunto de prestaciones siguió su curso; en el campo de la energía, donde la locución “crisis energética” se ha convertido en un lugar común, aún no se manifiestan restricciones relevantes, más allá de la necesidad de sustituir el gas por combustibles líquidos⁶. Esto no quita, desde ya, que el fuerte crecimiento de los últimos años no conlleve consecuencias restrictivas en el futuro, de no ampliarse la capacidad de generación y transporte.

Estamos asistiendo ahora a la redefinición de los marcos regulatorios, de las políticas sectoriales y de otras instancias referidas a infraestructura, servicios públicos y demás prestaciones, en su momento privatizados.

Es oportuno rastrear cuáles son los rumbos en curso. Por lo pronto, es visible un nuevo activismo estatal, con algún sabor a revancha y a simetría, pero exenta de ese tono fundamentalista propio de las reformas de los ‘90. No estamos frente a una contra-reforma; pero sí a un nuevo posicionamiento del Estado, facilitado por la holgada situación fiscal.

Un primer ejemplo es la “resurrección” de los trenes de pasajeros interurbanos, que encarnaron el nuevo espíritu de la época, aun cuando en términos cuantitativos se trata de incrementos marginales de oferta, frente a los servicios que lograron sobrevivir a los años ‘90⁷. Lo existente a la fecha demanda cuantiosos subsidios; las prestaciones mal pueden competir con el automotor, básicamente por los elevados tiempos de viaje, y sólo cuentan con el atractivo de las tarifas⁸; en algunos casos, los incumplimientos son frecuentes. Por ahora, no pasan de manifestaciones simbólicas, que han despertado de todas formas iniciativas de reinstauración de servicios en diversos puntos del país. El extremo de este fenómeno es sin duda la reciente (e inesperada) iniciativa de un tren de alta velocidad entre Buenos Aires, Rosario y Córdoba, algo que por cierto no parece proporcionado a la escala del país.

El sector de generación eléctrica ofrece un ejemplo quizá más interesante. El Estado acumuló, desde la devaluación, un monto importante de acreencias con las empresas generadoras privadas, a raíz de que congeló las tarifas (para luego liberarlas gradualmente a usuarios industriales y comerciales). Pero no procedió a

6 La idea de una crisis energética en ciernes se instaló a principios de 2004, a raíz de restricciones en el suministro de gas a la industria, lo que desembocó luego en un incremento tarifario. Debe señalarse que la Argentina venía de un período en el que prácticamente todo el suministro de gas era en firme.

7 Permanecieron servicios de pasajeros a lo largo de la década del ‘90, a cargo de tres provincias (Buenos Aires, Río Negro y Chaco); se trató de prestaciones de estándar modesto, réplicas involucionadas de los servicios que prestaba en su época Ferrocarriles Argentinos.

8 El servicio a Córdoba demora 14 horas, frente a las 9 horas del automotor. La tarifa más económica es inferior a la mitad de este último.

su pago, sino que negoció (no sin ejercer presión, al parecer) la capitalización de las mismas, para la construcción de dos nuevas centrales térmicas de ciclo combinado, por un total de 1.600 MW. Más allá de sus avatares (entre ellos, una demora considerable), esta decisión muestra una iniciativa importante, que implica cambiar el *modus operandi* de un sector para el que se había diseñado un marco carente de cualquier regulación estatal. Existen iniciativas de envergadura semejante en lo referido al transporte eléctrico, un sector donde el marco regulatorio instituido en la década pasada se mostró incapaz de generar expansiones; aunque en este caso las obras priorizadas no coinciden con las prioridades que alguna vez se señalaron para el sector⁹. Un esquema análogo se ha implementado para el transporte de gas, donde las obras de expansión son encaradas por el Estado.

También es relevante lo ocurrido con el correo. La concesión privada fue retirada por incurrir en incumplimientos. En este caso, el Estado parece haber decidido conservar la actividad en la órbita estatal. No se ha explicitado un fundamento para esta decisión, pero puede alegarse que el correo es probablemente la red con mayor penetración territorial que tiene un país. Y en un país con disparidades de densidad como Argentina, puede constituirse en una herramienta importante de penetración e integración territorial como casi ninguna otra; pero no puede esperarse viabilidad comercial para un emprendimiento de este tipo. El correo francés es un buen ejemplo de una red con capacidad de brindar servicios diversos, con gran llegada.

La reformulación de las concesiones por peaje en rutas interurbanas brinda también un ejemplo de un enfoque innovador: el Estado licita el mantenimiento y toma a su cargo las obras de inversión, mediante un fondo que se genera con los cánones pagos. En este esquema, el Estado diseña y ejecuta las obras.

Estos ejemplos parecen sugerir que se abre un camino diferente, donde el Estado deja el rol abandonado, y asume iniciativas, que luego vehiculiza por sí o a través del sector privado. Hemos superado hoy día el dogmatismo, de manera que esto no es bueno o malo. La pregunta es, claro está, si lo hará bien.

¿Qué significa “hacerlo bien”? Significa adoptar decisiones que respondan a algún principio de racionalidad y razonabilidad, en función de objetivos que puedan ser compartidos por la mayor parte de la comunidad. Son los objetivos de lograr un desarrollo sustentable y equitativo. Esto requiere debate, tanto técnico como político.

Lo que vemos por ahora es un conjunto de iniciativas de carácter diverso; los ejemplos anteriores sugieren, por lo menos a nuestro parecer, que su calidad es muy variable, y además que el fundamento no está siempre presente. Como ejemplo,

9 Salvo la cuarta línea de Comahue a Buenos Aires, no se construyeron líneas de transmisión en 500 KV durante la vigencia de la convertibilidad. Se señaló en diversas oportunidades la necesidad de construir un enlace entre Comahue y Cuyo; pero las prioridades del Gobierno se orientaron a otras líneas (Choele Choel-Puerto Madryn, Puerto Madryn-Pico Truncado y Noreste-Noroeste). De todas formas, hasta el presente el sistema ha respondido a las demandas pico de transporte.

cabe destacar que al día de hoy no hemos tenido una explicación acerca de cuál es la situación del sector energético, desde el Estado.

Notemos que, por otra parte, aun desde la sociedad civil –en particular, desde la academia, las profesiones y también el periodismo– el debate en profundidad es poco promovido. Esto es, en parte, el resultado de una crisis profunda que nos ha preocupado desde la década pasada. Pero es también el producto de una larga ausencia de reflexiones acerca de cuestiones estratégicas relevantes para la Argentina, ausencia cuyo comienzo podemos ubicar en la segunda mitad de los años ‘70. A este debate pretendemos contribuir en el próximo apartado.

3. La agenda

Como principio, debemos recordar que en los sectores donde predominan las economías de escala o de densificación, no se registran algunas de las ventajas que suelen atribuirse a los mercados descentralizados. Por comodidad terminológica, empleamos de aquí en más el término *servicios prestados mediante redes* para hacer alusión a este caso¹⁰.

Por un lado, existe una clara ventaja en que haya pocos o un único prestador, porque de hecho es la configuración más eficiente; no tiene sentido, para recurrir al ejemplo clásico, multiplicar las redes de distribución de agua potable, porque existen economías producidas por el empleo de cañerías de mayor diámetro. Las mismas consideraciones valen para la red vial o el transporte y distribución eléctricos.

Por otro lado, la propia existencia de economías de escala o densificación hace que se tornen prestaciones no sustituibles, porque cualquier alternativa a las mismas que no permita usufructuar de economías similares resultará demasiado cara¹¹.

Por último, la propia ventaja de producir en escalas elevadas implica una alta normalización del producto. No hay diferenciaciones significativas de calidad en los servicios por redes (como sí puede haberla en producción artesanal, indumentaria, o casos similares). En consecuencia, tampoco hay espacio para competencia por diferenciación; los flujos eléctricos y el agua potable son totalmente homogéneos. Las redes telefónicas permiten vehiculizar diferentes tipos de prestaciones, pero todas ellas se encuentran perfectamente tipificadas, y no existe diferenciación de producto en el sentido corriente del término.

10 Esta denominación es puramente pragmática; responde a un uso corriente del término, pero no pretende ser precisa.

11 Para citar un ejemplo: es posible no recurrir a la energía eléctrica de red para iluminación. Pero cualquier alternativa a ella de similar calidad es mucho más costosa (por ejemplo, luz a kerosene o mediante generadores individuales). En la práctica, esto torna a la energía eléctrica una prestación carente de sustitutos próximos.

Debe quedar claro entonces que allí donde hay economías de escala, la organización de la producción debe seguir un patrón diferente al que dicta el paradigma del mercado competitivo. No encontramos aquí las ventajas propias del mercado, en términos de importancia de muchos oferentes, ni de sustitución en el consumo, ni de diferenciación de producto.

En cierto sentido, el caso de los servicios por redes se trata de una parcial supresión del mecanismo de mercado; no se eliminan los precios, pero se abandona la noción de descentralización de las decisiones. Esto contraría cierto pensamiento que floreció en las últimas dos décadas, que recomendó gestionar el caso asimilándolo a alguna noción de competencia¹². A nuestro juicio, se trata de un caso diferente, y así debe ser tratado. El “olvido” de este abordaje —en realidad muy común en la teoría económica convencional de hace cincuenta años— no deja de ser algo sorprendente; un tema digno de estudio para algún sociólogo de la ciencia económica. No es necesario enfatizar el carácter central que revisten los servicios por redes en las sociedades modernas, más allá de su participación relativamente modesta en el Producto Bruto Interno, un indicador por demás convencional¹³.

Al caso de los servicios por redes debemos agregar otro, que requiere también un tratamiento particular; hablamos de los hidrocarburos. Aun cuando su producción responda a cánones más convencionales, con relación a los servicios prestados por redes, estos recursos tienen características que lo distinguen claramente de cualquier otro bien. Por un lado, representan una fuente de energía de muy bajo costo, en comparación con otras opciones, por el elevado contenido calórico de cada unidad de volumen y el costo relativamente bajo de su obtención. Por otra parte, se trata de recursos disponibles en cantidades limitadas, acumulados a lo largo de millones de años, pero consumidos por la especie humana en forma masiva sólo a partir del último siglo. Este doble carácter de proveedor eficiente de energía y no reproducibilidad —al ritmo de su consumo actual— produce el cuadro paradójico de una gran dependencia de la civilización humana de una fuente energética de difícil sustitución y existencia limitada. Las consecuencias de esto, en el plano de la política internacional, son demasiado conocidas como para que se requiera exponerlas aquí. Los hidrocarburos constituyen entonces *bienes estratégicos*, de los que el colectivo social no puede desentenderse.

El Estado tiene que desempeñar un papel particular, tanto en el caso de los servicios por redes como en el de hidrocarburos; no se trata de casos que puedan ser dejados al mercado. Por el contrario, deben ser gestionados a partir de una planifi-

12 De esta forma, se aludió a competencia *por* el mercado (mediante licitaciones abiertas, por ejemplo) contrapuesta a la competencia *en* el mercado, como si esta suerte de juego de palabras pudiera establecer una asociación entre ambos casos.

13 De hecho, tal participación modesta se debe precisamente a la existencia de economías de escala, que permiten reducir considerablemente los costos. Para comprender este aspecto, hay que imaginar una situación de provisión descentralizada; podrá percibirse inmediatamente que la hipotética incidencia sobre el PBI sería considerablemente mayor.

cación activa y consciente, con perspectiva de largo plazo; de hecho, esto es lo que se hace en la generalidad de los países. Se trata de un trabajo tan ingenieril como económico, que debe proyectar demandas, establecer requerimientos, examinar opciones tecnológicas y diseñar sobre esa base planes de acción.

Esto es así, principalmente, porque demandan inversiones específicas muy cuantiosas y de largo período de maduración, en el caso de servicios por redes, y en el caso de los hidrocarburos por su carácter estratégico. Pero estos planes, es bueno reafirmarlo, no deben consistir en meras enumeraciones de proyectos de inversión; por el contrario, deben incluir la definición de *estrategias sectoriales completas*, comprendiendo pautas regulatorias, patrones de utilización, tarifas, etc. Para poner un ejemplo, un plan para el sector de hidrocarburos deberá definir criterios para el manejo de reservas y la determinación de las cantidades máximas a exportar.

No es necesario enfatizar que no se trata de planificar para el colectivo de los servicios públicos, sino para cada sector en particular, en función de sus características propias, como ya se enfatizó anteriormente. En cuanto a la regulación económica, deberá ajustarse a los principios de economía y política sectorial, más allá de que resulta conveniente mantener la actual división entre organismos de política y de control. Por otra parte, este mayor activismo estatal no debe convalidar subas de costos que en el presente se observan, al calor de la reactivación de la demanda de inversiones por parte del sector público¹⁴.

El diseño de planes de esta naturaleza es una tarea compleja, que requiere un Estado técnicamente dotado, capaz de formular y de debatir; y es pertinente señalar que la Argentina dispone de recursos humanos y materiales suficientes para encarar esta tarea, porque no es un país pobre en ambos sentidos. Sólo se necesita movilizarlos. Y, en realidad, no parece haber conciencia suficiente hoy en día, en el plano político, acerca de dichos requerimientos. Se espera que estas líneas brinden una modesta contribución en tal sentido.

14 Por ejemplo, el costo de duplicación de una carretera convencional, para su conversión en autovía, es actualmente un 30% más caro en dólares, con relación a los valores que se registraban durante la convertibilidad.

Política macroeconómica y energética durante “la década de los ‘90” en Argentina: nexos, consecuencias y prospectiva

ROBERTO KOZULJ

1. El contexto de las reformas

Como sucedió en casi toda América Latina, la Argentina generó un proceso de endeudamiento externo e interno difícil de sustentar que dio lugar a ciclos de política macroeconómica cuyo reflejo se manifestó, entre otras áreas, en el valor de la paridad cambiaria real o tipo de cambio efectivo.

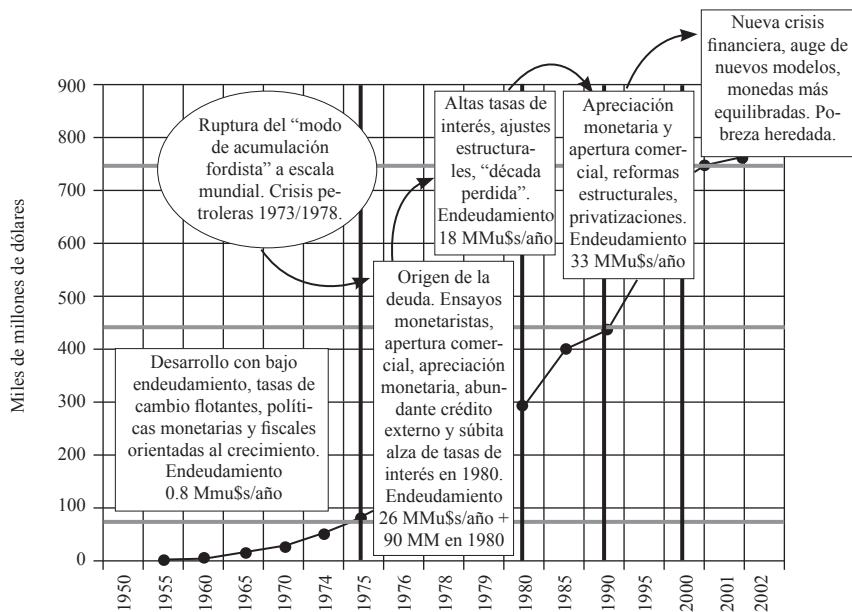
El gráfico N°1 muestra el proceso de endeudamiento a nivel regional y describe los procesos que le dieron origen.

Aun cuando las causas del endeudamiento no han sido similares en los distintos países, el flujo de capitales especulativos y su salida ha sido uno de los factores que más condicionaron el dinamismo del endeudamiento. Períodos de abundancia de oferta de crédito externo fueron seguidos naturalmente de apreciaciones monetarias y de aperturas financieras y comerciales que empujaron la curva de crecimiento de la deuda externa. Luego, el retiro de capitales, la suba de las tasas de interés y las consiguientes devaluaciones mejoraron la posición comercial de los países, pero la deuda siguió creciendo por causa de la dificultad de atender plenamente los servicios de la deuda. Sobrevinieron así las “reformas de los ‘90”, con distinto grado de énfasis en los procesos de “apertura comercial y financiera” y privatización de las empresas públicas. El ciclo fue acompañado también por una fuerte entrada de capitales, apreciación monetaria y nuevo endeudamiento, con el consabido final en devaluaciones de distinta magnitud y proporcionales, de algún modo, a los niveles previos de apreciación.

En la Argentina el ciclo fue de carácter más especulativo, en tanto el proceso de endeudamiento no se originó como en otros países por el financiamiento de inversiones para aumentar la capacidad productiva, o debido a impactos externos

como el aumento de los precio del petróleo en países importadores (el caso de Brasil, por ejemplo).

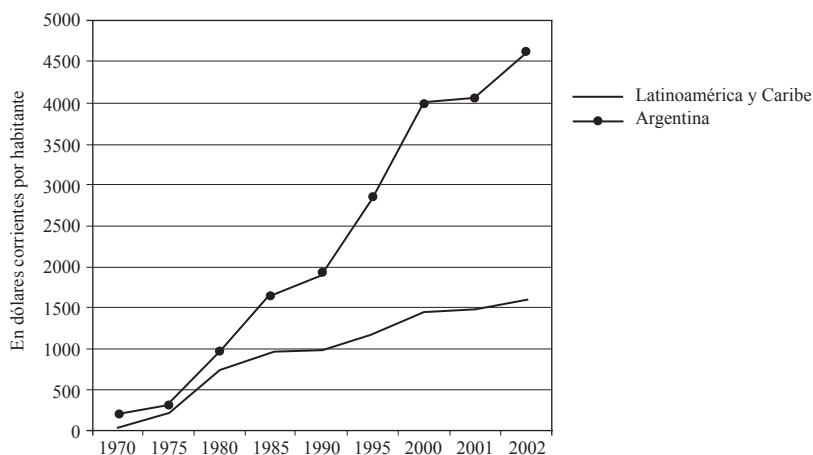
GRÁFICO N°1. Evolución de la Deuda Externa Regional.



Fuente: estimaciones propias del autor con datos de la CEPAL.

El gráfico N°2 exhibe el crecimiento de la deuda por habitante de Argentina respecto de la región, y muestra que hasta 1975 los procesos de endeudamiento presentaron niveles similares, pero que tanto durante “la década de los ‘80”, pero mucho más aún durante la “de los ‘90”, el crecimiento de la deuda por persona en Argentina tomó un empujamiento que llevó la relación media de endeudamiento externo por habitante a niveles triplicados respecto de la media regional. Ello no fue ajeno por cierto a las políticas macroeconómicas adoptadas, en particular a los artificios con que la Argentina mantuvo esquemas de apreciación respaldados por instrumentos normativos de gran peso (por ejemplo, “la tablita financiera de 1978 a 1981” y la Ley de Convertibilidad entre 1991 y 2001).

GRÁFICO N°2. Deuda externa por habitante 1970-2002 (en dólares corrientes por persona).



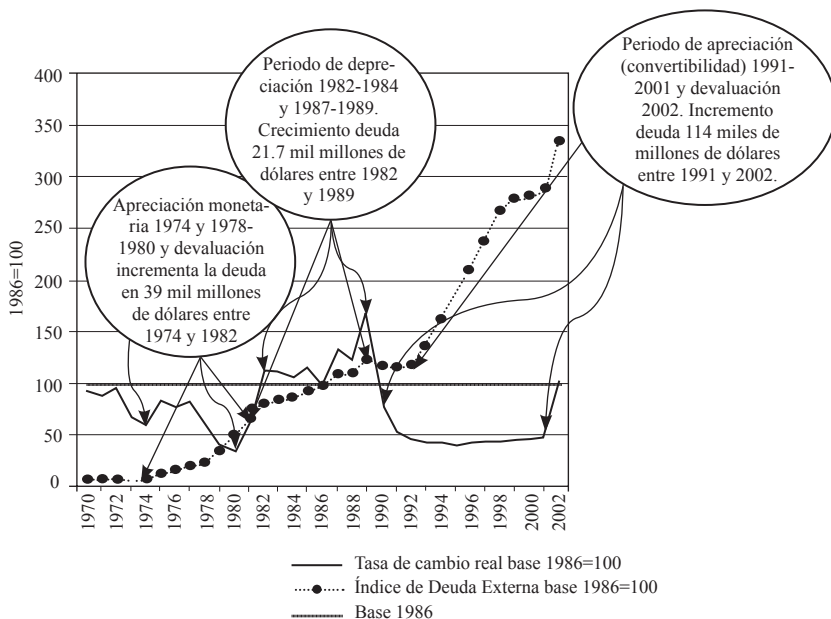
Fuente: elaboración propia del autor con datos de CEPAL, BCRA, Naciones Unidas (2005), *World Urbanization Prospects, The 2001 Revision* e INDEC (2003), *Censo de población 2001*.

El gráfico N°3 presenta la evolución de la tasa de cambio real en forma de índice con base 100 en 1986, y la de la deuda externa con base en el mismo año. Su objetivo es ilustrar cómo los ciclos de apreciación y súbita devaluación han afectado la pendiente de la deuda externa.

La ilustración pretende dejar en claro en qué medida los procesos de apreciación monetaria han afectado el vertiginoso crecimiento de la deuda externa. En tal sentido dos figuras han sido claves respecto de los instrumentos legales que facilitaron este endeudamiento. En primer lugar el ministro Alfredo Martínez de Hoz cuando decreta la apertura financiera y comercial, creando luego lo que se denominó “la tablita financiera”, instrumento mediante el cual se preanunciaban la tasa de inflación y la de devaluación; en segundo lugar el tres veces ministro de economía Domingo Cavallo: a) cuando en 1982 decreta “la nacionalización de la deuda externa privada (contraída básicamente por motivos especulativos, habida cuenta de la diferencia entre tasas de interés en pesos, tasa de inflación y devaluación preanunciadas [“tablita”]); b) cuando anuncia “el Plan de Convertibilidad” en 1991 mediante el cual se determina una paridad fija de un peso igual a un dólar en un contexto de previa y súbita apreciación monetaria (de 1989 a 1990 y de 1991 a 1992); c) cuando vuelve a asumir en marzo de 2001 como ministro de economía con el supuesto fin de “defender la convertibilidad”, pero al mismo tiempo permite

que los bancos modifiquen su encaje en dólares por títulos de la deuda pública, lo cual aumenta su liquidez e induce a una “fuga de divisas” entre marzo y julio de 2001 y entre julio y noviembre del mismo año esterilizando los aportes del “blindaje financiero” acordado con el FMI y erosionando la base monetaria de respaldo al régimen de conversión. Este proceso culmina con el “corralito”, medida por la cual el ministro Cavallo limita el retiro de depósitos de todo tipo por noventa días, pero que en la práctica resulta el fin de la convertibilidad.

GRÁFICO N°3. Tasa de cambio real y endeudamiento externo en Argentina 1970-2002.



Fuente: elaboración propia del autor basada en: 1-Series de precios al consumidor, INDEC; 2- tasa de cambio nominal y deuda externa, estadísticas del BCRA; 3- índice de precios en los Estados Unidos, Bureau of Labour Statistics.

Como es sabido, la medida culmina con un estallido social en diciembre de 2001, y en enero de 2002 se decreta el fin de la convertibilidad, “la pesificación de los depósitos” y la “Ley de Emergencia Económica”. La cesación de pagos implica un crecimiento vertiginoso de la deuda por causa de la elevada “tasa riesgo país”, la que de todos modos venía incrementándose desde 1999 (Kozulj, 2000 y 2002a; Damill et al, 2003).

Ahora bien, hasta aquí el impacto de las reformas financieras y comerciales sobre la deuda, tema que ha sido tratado por numerosos autores desde distintas ópticas desde 1980 cuando se generó el debate en torno a la denominada *sequencing literature*, y que fue retomado más tarde como consecuencia del *default* del 2002 en el debate generado entre aquellos que proponían y defendían “la dolarización”, aquellos que imputaron al elevado gasto público la causa de la ruptura de la convertibilidad y aquellos otros que la consideraron una consecuencia natural de la inviabilidad intrínseca de sostener a perpetuidad el régimen de conversión sobre la base de la propia dinámica previsible del modelo (Edwards, 1996 y 2003; Krueger, 1986; Damill *et al.*, 2003; Kozulj, 1995, 2000 y 2002a).

Sin embargo, los nexos con el proceso de privatizaciones, las pautas de comportamiento adoptadas por los actores del sector energético, sus vínculos con los actores financieros dominantes, sus estrategias comerciales y legales, la “crisis energética”, sus consecuencias para la integración y la prospectiva energética local y regional no han sido suficientemente puestas en el debate académico. Podría decirse que, a pesar de la existencia de algunos trabajos sobre el tema ya desarrollados por el autor y algunos otros (Kozulj *et al.* 1993; Kozulj, 1994, 1995, 2000, 2002b, 2003, 2004, 2005; Azpiazu, 2003), por lo general, los mencionados nexos han cobrado más el carácter de un “discurso contestatario”, que de objeto de un análisis de rigor científico.

2. Privatizaciones, percepciones tempranas y pautas de comportamiento de los actores del sector energético durante y después de la convertibilidad

Dentro de la estrategia de privatizaciones del gobierno, las del sector energético representaron la parte más importante. Sobre un total de 297 empresas públicas vendidas, que abarcaban las más diversas actividades y por las cuales se obtuvieron aproximadamente 8000 millones de dólares en efectivo y 10000 millones en reducción de la deuda nominal, el 84,5% del efectivo y el 33% de los títulos correspondieron a las cuatro principales empresas del área energética privatizada, a saber: YPF (Yacimientos Petrolíferos Fiscales), Gas del Estado, AyEE (Agua y Energía Eléctrica) y SEGBA (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires) (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 1994).

De acuerdo con estas orientaciones básicas de la política económica, la acelerada privatización de las empresas públicas constituyó un elemento clave a fin de obtener los recursos financieros para consolidar la viabilidad del mencionado plan y para atenuar los conflictos entre los grupos económicos internos y los acreedores externos. Por otra parte, la convertibilidad fue percibida en términos positivos, dado que se suponía era un anclaje efectivo contra la inflación, un problema que en Argentina había estado presente desde los ‘70 y que culminó con una breve pero muy profunda crisis hiperinflacionaria en 1989.

De este modo, más allá de los enunciados doctrinarios esgrimidos explícitamente para fundamentar y promover dicha transformación, fue el contexto macroeconómico el que dio lugar tanto a la transformación del Estado y de sus empresas, como a la aceptación de este acontecimiento por parte de la comunidad política sin mayores resistencias. Al respecto cabe agregar que, un factor clave para explicar esta transformación exitosa desde el punto de vista político, lo constituyó el hecho de que el partido que encabezó la reforma tenía fuertes raíces populares y el control y virtual dominio sobre la mayor parte del aparato sindical vinculado al área de las empresas públicas.

Con respecto a las reformas introducidas en el sector energético, el esquema implementado se propuso poner fin al monopolio estatal en la prestación de servicios, e implementar un sistema de mayor competencia en los mercados a fin de lograr una mayor eficiencia y proveer más y mejores servicios a los usuarios (Leyes de Reforma del Estado N°23696 del 18/8/89; N° 23697 del 1/9/89; N° 23928 del 27/3/91; Decreto 42/91). Así se estableció una distinción entre aquellos mercados potencialmente competitivos, por ejemplo los de hidrocarburos y los de generación de electricidad, y aquellos otros que revestían un carácter de monopolio natural como la distribución de electricidad, gas y agua por redes (Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos, 1994).

El proceso de privatización implicó, por lo tanto, la venta y desglose de los activos de las empresas públicas del área energética, y la definición de los marcos legales e institucionales para la regulación de los servicios públicos. En tal sentido, las leyes y decretos anticiparon reglas disímiles para los segmentos regulados (transporte y distribución de gas y electricidad) y aquellos no regulados (básicamente toda la cadena del *upstream* de la industria de los hidrocarburos y el *downstream* petrolero).

Puede afirmarse que, desde el mismo comienzo, los actores dominantes, liderados por los grupos financieros, percibieron el carácter de plan de mediano plazo de “la convertibilidad”, y en ningún momento vislumbraron que a partir de la fuerza que le otorgaba la ley al mencionado “plan de convertibilidad”, no existía el riesgo de una devaluación con la consiguiente pérdida de rentabilidad en dólares en los segmentos regulados.

A tal fin es conveniente transcribir el párrafo correspondiente del *Prospecto de oferta pública de 78 millones de dólares de acciones ordinarias clase B* efectuado por Transportadora de Gas del Sur (TGS) en su versión del 14 de abril de 1994, elaborado por Banco Francés del Río de la Plata S.A. y Merrill Lynch & Co., “Coordinadores Globales Conjuntos para la Oferta Combinada”. Allí se expresaba ya en 1994, a sólo un año de la privatización de Gas del Estado, lo siguiente:

*“Riesgo de convertibilidad y del tipo de cambio
La moneda argentina ha sido devaluada repetidas veces en el transcurso de las últimas tres décadas y las autoridades económicas argentinas han utilizado*

diferentes sistemas para controlar el tipo de cambio. Además, la inestabilidad macroeconómica originó amplias fluctuaciones en el tipo de cambio real de la moneda argentina respecto al dólar. El mercado de divisas argentino estuvo sujeto a controles cambiarios hasta diciembre de 1989, cuando un tipo de cambio libre flotante fue establecido para todas las operaciones con divisas.

El 1 de abril de 1991, entró en vigencia la Ley de Convertibilidad. De acuerdo con la Ley de Convertibilidad, el Banco Central debe: (i) vender dólares a un precio de un peso por dólar y (ii) mantener una reserva en divisas, oro, créditos netos en la Asociación Latinoamericana de Integración (“ALADI”) y determinados títulos públicos denominados en moneda extranjera, los cuales no deberían superar el 30% de dicha reserva, todos valuados a precios de mercado, al menos equivalente a la base monetaria (entendida como la moneda en circulación y los depósitos en pesos del sector financiero en el Banco Central). Además, el Banco Central ha adoptado una política de adquisición de dólares a un tipo de cambio no menor a Ps. 0,998 cada US\$ 1,00.

El éxito del Gobierno Argentino en aumentar el superávit fiscal junto con el crecimiento de la inversión extranjera ha fortalecido la capacidad del Banco Central para respaldar la moneda argentina con reservas internacionales. La futura capacidad del Banco Central al respecto dependerá de la finalización de las reformas estructurales, el mantenimiento del superávit fiscal y la continuidad de bajos niveles de inflación, del crecimiento económico sostenido y del proceso de privatización.

La Ley de Convertibilidad, únicamente puede ser modificada o derogada mediante acción legislativa. La futura relación entre la inflación argentina y estadounidense y el valor del peso respecto del dólar podrían afectar la situación financiera y los resultados de las operaciones de la compañía. Cualquier cambio en el valor del peso respecto del dólar podría afectar el valor en dólares del retorno de un inversor en las Acciones Clase B o en las ADSs, incluyendo las utilidades por dividendos medidas en dólares”.

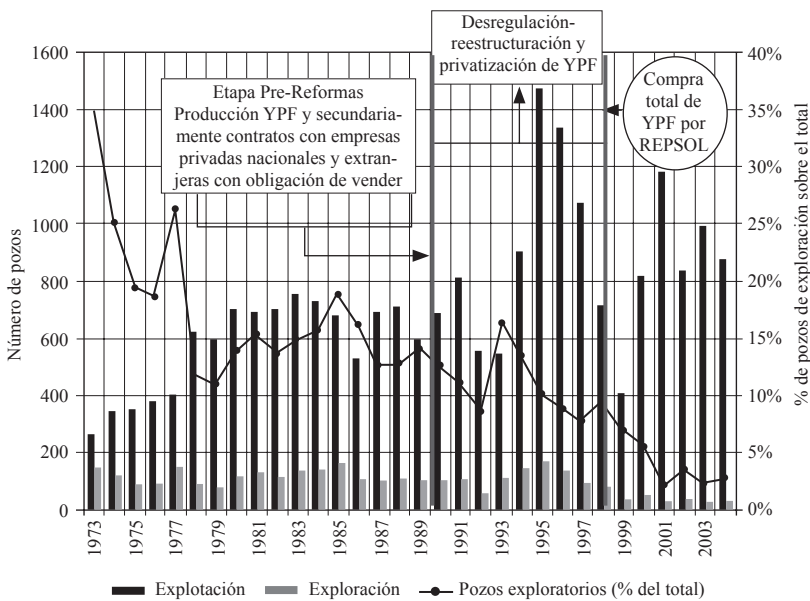
Por consiguiente, no sólo las demandas efectuadas ante las instancias arbitrales internacionales por “expropiación” (derivadas de la “pesificación” de las tarifas) pueden ser consideradas como injustificadas, sino que de algún modo formaron parte de una estrategia de inversiones y recupero de las mismas basada, precisamente en la percepción temprana de la inviabilidad intrínseca de sostener la convertibilidad en el largo plazo.

En tal sentido, varios hechos merecen ser destacados:

- 1- en el “upstream” los actores dominantes del mercado emprendieron una política de rápida monetización de las reservas de petróleo y gas;
- 2- ello implicó una agresiva política de extracción de recursos no renovables, sin un esfuerzo por descubrir nuevas reservas (ver gráfico 2.1);

- 3- a tal fin se incrementaron las exportaciones de petróleo y gas y el uso de este último para generación eléctrica;
- 4- en los segmentos vinculados al “downstream” de la cadena de gas natural, la expansión vinculada al mercado interno se realizó básicamente mediante el aumento de la capacidad de compresión y no mediante la construcción de nuevos gasoductos;
- 5 la instalación de gasoductos nuevos sólo se realizó para la exportación a países vecinos;
- 6- las redes domiciliarias se expandieron con aporte financiero de los propios usuarios, a pesar de que las tarifas permitían en muchos casos cubrir los costos de expansión, al igual que en el caso de los gasoductos;
- 7- las empresas transportistas y distribuidoras de gas y electricidad siguieron una política de agresivo reparto de dividendos y utilidades y de simultáneo endeudamiento externo.

GRÁFICO N°4. Evolución de los pozos perforados, clasificados en pozos exploratorios y pozos de desarrollo o explotación 1973-2004 según etapas institucionales.



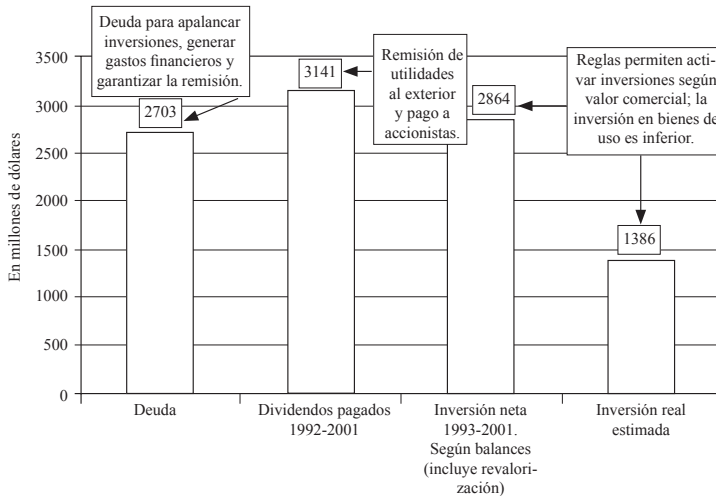
Fuente: elaboración propia del autor con datos de la Secretaría de Energía de la Nación, Boletín de Combustibles años 1972 a 1990 y datos del IAPG.

En síntesis, las consecuencias de la política de monetización de reservas fueron:

- La producción petrolera se incrementó en alrededor de un 60% entre 1989 y 1999, y es hoy un 53% superior a la de 1989. Las reservas comprobadas más las probables, en cambio, disminuyeron en alrededor del 7% entre 1992 y 2004.
- Las exportaciones de crudo pasaron a representar casi un tercio de la producción. Aun tras la declinación de la producción desde 1999 y el aumento de la demanda interna en el año 2004, las exportaciones petroleras representaban en ese año cerca del 25% de la producción.
- Como consecuencia del uso intensivo del gas natural para generación eléctrica y exportaciones, la producción acumulada creció en alrededor de 89% entre 1992 y 2004. Las reservas comprobadas, por su parte, disminuyeron 18%.
- El incremento total de consumo de gas se explica en un 44% por el utilizado para generación eléctrica, en un 20% por las exportaciones y el restante 36% por los otros consumos internos (promedio 1995-2004/1984-1992). Es decir, dos tercios del incremento de la producción no se hallaron vinculados al crecimiento del mercado interno, sino al externo y a drásticos cambios en la orientación de la producción de electricidad.

En cuanto a las conductas en los segmentos regulados, el gráfico N°5 ilustra de manera nítida las magnitudes de la estrategia financiera descrita.

GRÁFICO N°5. Comportamiento financiero de las empresas licenciatarias de gas en Argentina: deuda contraída, dividendos pagados, inversiones declaradas e inversiones reales estimadas, período 1993-2001.



Fuente: elaboración propia del autor con datos de Ministerio de Economía, UNIREN.

Como se puede apreciar, las empresas contrajeron deuda (en su mayor parte externa bajo el argumento de un menor costo de financiamiento) en una magnitud equivalente a las inversiones activadas en sus balances. Sin embargo, dichas inversiones fueron valorizadas por el criterio de su rendimiento y no por el del valor incorporado de los bienes de capital. Una estimación basada en el modo concreto de expansión utilizado por las empresas (y los costos de dicha expansión) ha permitido establecer la posibilidad de una importante diferencia, lo que muestra un endeudamiento innecesario y paralelo a la remisión de utilidades por los dividendos pagados. En tanto, los propios operadores conocían la posibilidad de una fuerte devaluación a sólo un año de la privatización de Gas del Estado; esta estrategia no puede considerarse independiente del contexto macroeconómico que dominaba el escenario de los '90, ni ajena a los reclamos de las licenciatarias de haber sido "expropiadas" debido al cambio de reglas de juego tras la crisis de 2002. Es obvio que las tarifas no podían permanecer en dólares con un tipo de cambio flotante, hecho que, de haberse concretado, hubiera llevado a una total desconexión entre tarifas y costos y a una fluctuación de las mismas incompatible con los marcos regulatorios vigentes, que establecen una revisión quinquenal y ajustes semestrales según índice de precios al consumidor en los Estados Unidos como medio de proteger las tarifas de una devaluación en términos de dólares en el marco de la convertibilidad, y no fuera de dicho marco. Posiblemente podría haberse fijado una regla para mitigar este efecto de fluctuación del tipo de cambio, pero de todos modos ello hubiera implicado multiplicar por tres las tarifas, decisión que hubiese tenido un elevado impacto social, económico y político. Lo que se sugiere, entonces, es que las demandas ante las instancias arbitrales del CIADI fueron previstas de antemano conociendo la imposibilidad fáctica de mantener vigentes las reglas de juego por el plazo de las concesiones y licencias (treinta y cinco años). En tal sentido, la campaña de reclamos por la "inseguridad jurídica" de la Argentina tuvo el mismo matiz de "cinismo político" que la acusación de que la Argentina obró de "mala fe" y debido a "razones políticas" en contra de las empresas privatizadas al abandonar la convertibilidad, en tanto ésta sólo podía ser mantenida si el financiamiento externo continuaba con el aval del FMI, cosa que precisamente no ocurrió.

Para comprender bien las causas de la altísima rentabilidad obtenida por las empresas del sector energético durante la convertibilidad, no basta sin embargo con observar la estrategia de inversiones, recuperación y cobertura frente a riesgos previstos, sino también otros dos factores: 1- el desdoblamiento de precios de la energía expresados en dólares y en pesos constantes (efecto que tuvo que ver con el bajo impacto social y de la opinión pública en una primera etapa de las privatizaciones), y 2- los mecanismos más complejos que se derivan de la propiedad de las empresas energéticas por parte del sector financiero y la devaluación.

El cuadro N°1 muestra cómo los precios y tarifas de los productos energéticos se incrementaron en términos de dólares, pero no en términos de poder adquisitivo

interno durante la vigencia de la convertibilidad, haciendo casi imperceptible para el grueso de los consumidores el impacto de la nueva política.

CUADRO N°1. Variación de las tarifas y precios de la energía tras las reformas respecto de la media del periodo pre-reforma expresadas en dólares y en pesos constantes.

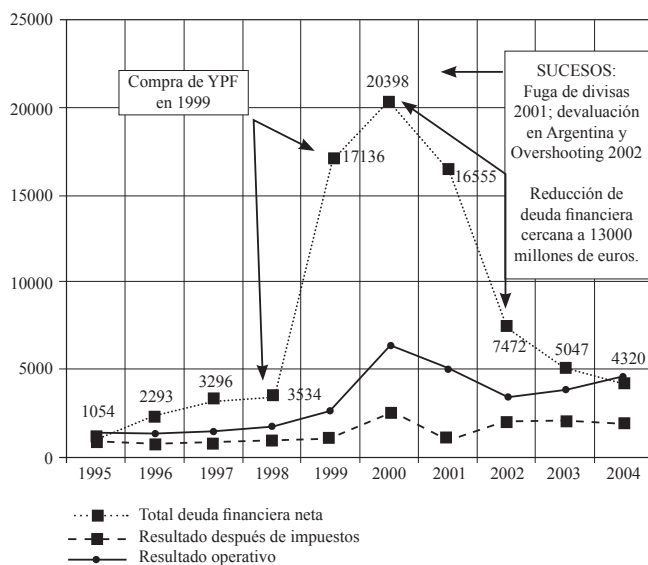
Sector gas natural distribuido por redes							
Gas natural	Residencial (75 M ³ / BIM)	Residencial (250 M ³ / BIM)	Residencial (500 M ³ / BIM)	Comercial (450 M ³ / BIM)	Industrias (2500/ M ³ día)	Industrias y grandes consumidores (200000/ M ³ día)	
1984-1989/1993-2000 en precios internos constantes	60%	29%	-1%	-11%	-14%	-45%	
1984-1989/1993-2000 en dólares constantes	300%	219%	146%	122%	112%	35%	
Sector petróleo (derivados)							
Derivados del petróleo	MNC (lt)	MNE (lt)	KE (lt)	GO (lt)	DO (lt)	FO (kg)	Precio del compues- to (lt)
1984-1989/1996-2001 en precios internos constantes	-38%	-34%	-21%	-31%	-32%	-55%	-25%
1984-1989/1996-2001 en dólares constantes	83%	95%	134%	108%	100%	33%	123%
Sector eléctrico							
Energía eléctrica (GBA)	Tarifa resi- dencial 100 kwh/bimestre	Tarifa media residencial	Tarifa media comercial	Tarifa media industrial	Tarifa media global		
1984-1989/1990-1992 en pesos constantes	-33%	-13%	18%	44%	11%		
1984-1989/1990-1992 en dólares constantes	3%	30%	78%	119%	67%		
1984-1989/2001 en pesos constantes	28%	-39%	-51%	-44%	-49%		
1984-1989/2001 en dólares constantes	270%	83%	47%	71%	55%		

Fuente: elaboración propia del autor en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación, recopilación de información de pliegos tarifarios de las empresas distribuidoras de gas y electricidad en CABA y GBA y de datos de precio de venta al público de los combustibles.

Al mismo tiempo, este desdoblamiento explica lo que hubiese significado para los consumidores la estructura de precios en dólares internalizados a una tasa de cambio como la actual, muy próxima a la vigente en promedio en el largo plazo y considerada “de equilibrio” en 1986.

Respecto de los mecanismos más sofisticados de captación de rentas súper-normales, está el caso de la toma de deuda efectuada por Repsol para la adquisición del paquete accionario de YPF en 1999, cuando ya abiertamente se contemplaban los efectos previsibles de la convertibilidad sobre la recesión, pobreza y desempleo, y la súbita amortización de dicha deuda en 2001-2002, en coincidencia con la devaluación de enero de 2002 y la previa fuga de divisas durante el período marzo a noviembre de 2001. Si bien esto es sólo una hipótesis a ser comprobada, no deja de causar sorpresa el monto de reducción de la deuda de Repsol-YPF, lo que, como se muestra, no pudo haberse debido a las utilidades generadas en tan corto lapso ni tampoco a la venta de activos en otros lugares del mundo, en tanto que por esa época el grueso de éstos provenía precisamente de la compra de YPF (que a pesar de haber adquirido activos de la petrolera Maxus en varios países, continuaba concentrando el mayor peso en los activos de la ex YPF argentina).

GRÁFICO N°6. Endeudamiento y resultado operativo antes y después de los impuestos de Repsol (millones de euros).



Fuente: Fuente: elaboración propia con datos de Repsol-YPF.
www.repsolypf.com/esp/todosobrerepsolypf/accionistasInversores.

En tal sentido se debe recordar que el primer banco privado del país (BBVA) es uno de los accionistas estables de Repsol-YPF, y que en marzo de 2001 poseía casi la tercera parte del paquete no flotante de la empresa petrolera, mientras que otro grupo financiero como La Caixa, participaba con otro tanto. En todo caso, nunca se ha investigado, hasta donde lo conozca el autor, cuál fue el destino de los más de veinte mil millones de dólares que salieron de Argentina entre marzo y octubre de 2001, ni cómo se explica la reducción de deuda ni toma de semejante riesgo de endeudamiento bancario ya sobre el final de la convertibilidad. En tal sentido, la relación deuda bancaria/emisión de acciones y la magnitud de la participación del capital accionario flotante (75,7% en 2005) es propio de esquemas altamente especulativos y de gran volatilidad.

Ahora bien, hasta aquí se han descrito las pautas básicas de comportamiento de los inversores frente a las oportunidades que les otorgó el plan de convertibilidad y sus desequilibrios implícitos en una augurada ruptura, oportunidades propias de mercados emergentes, creadas mediante reglas precisas y bien diseñadas técnica y legalmente desde aquellos centros de poder financiero y político que dominaron los '90. De aquí en más convendría analizar las consecuencias de tal ruptura y su implícita continuidad de objetivos.

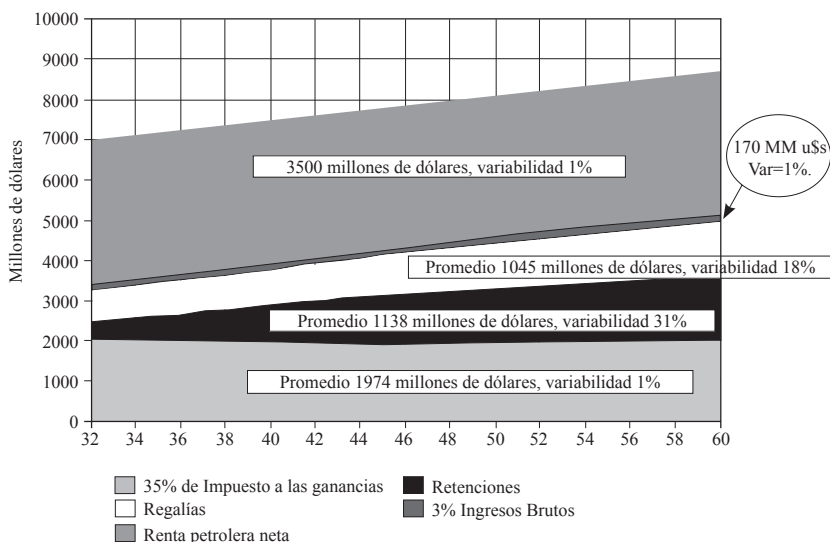
Si se asume la hipótesis esbozada de que los inversores conocían las reglas de juego, tanto la crisis energética como las demandas ante las instancias arbitrales del CIADI y el propio proceso de renegociaciones forman parte de una sola pieza bien pensada.

En el caso de la crisis energética, ésta se anuncia en abril de 2004, causada por un exceso de demanda imprevista originada a causa de un crecimiento inesperado del sector industrial para la generación de electricidad. El autor ha demostrado en varios trabajos que esto no fue así (Kozulj, 2004, 2005). Sin negar la existencia de una situación precaria de oferta y en un contexto de creciente demanda interna y compromisos de exportación, los primeros síntomas de la crisis tuvieron un carácter “alarmista”, que desencadenó una serie de decretos y normas regulatorias para desregular los precios del gas y lograr que retomaran el sendero en valor dólar que había tenido durante la convertibilidad.

Los argumentos de ausencia de inversiones por causa de una supuesta falta de rentabilidad no son sustentables, en tanto la renta petrolera se incrementó para el sector público y privado respecto de los niveles vigentes durante la convertibilidad en alrededor de 1800 millones de dólares por año para los actores privados, y en una cifra variable entre 1700 y más de 3000 millones para el conjunto de ingresos fiscales como consecuencia del aumento de los precios internacionales y de la resolución 542 del ministro Lavagna, que garantizó un piso estable a las empresas dejando que los ingresos del Estado fuesen los que fluctuaran con el nivel de precios del crudo en el mercado internacional (en el gráfico N°6 se presenta la simulación para una gama de precios del crudo de 32 a 60 dólares por barril). Si bien esta medida no tuvo en un comienzo propósito fiscal sino de estabilización de los precios de los

derivados afectados por la desregulación, devaluación y nuevo escenario petrolero internacional, lo cierto es que proporcionó al Estado en el nuevo contexto una base aún más sólida de consolidación del superávit fiscal (ver gráfico N°6).

GRÁFICO N°7. Ejemplificación de la renta petrolera captada por los agentes según las nuevas reglas del juego tras la devaluación y aumento de precios del crudo.



Fuente: estimaciones propias.

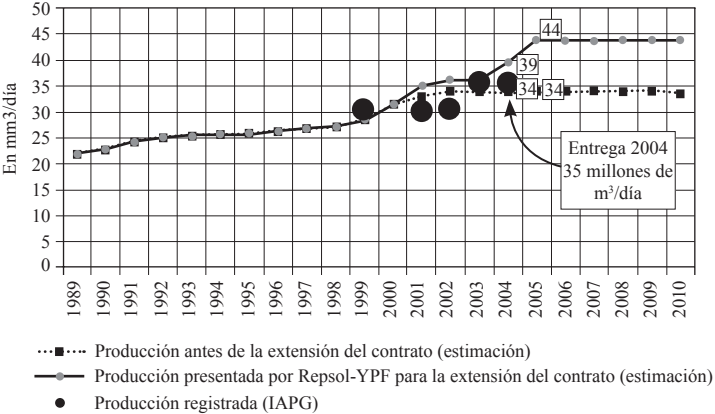
Pero el hecho de que las empresas privadas capten renta no significa, en un mundo globalizado, que la reinviertan en las actividades de riesgo necesarias para garantizar el reemplazo de las reservas extraídas de modo acelerado para monetizarlas en el mismo país que les origina dicha renta. Esto, ya ha sido dicho. El Estado argentino pretendió, por medio de la creación de ENARSA, suplir la ausencia de una agencia de promoción de inversiones privadas y la propia falta de inversión privada. Sin embargo, fue dotada de capital ridículamente escaso y se orientó a comprometer inversiones en cuencas no exploradas, tarea que de ser un “objetivo real” y no “meramente declamativo”, hubiese requerido destinar capital a dicha empresa, para lo cual se disponía de fondos provenientes de la propia renta petrolera. Nada de esto ha ocurrido.

Es que un escenario de escasez es la mejor estrategia para imponer reglas de juego, y esto fue lo que aconteció. En efecto, por una parte se argumentó que las

cuenas explotadas ya se hallaban maduras y sin posibilidades de lograr en ellas hallazgos de importancia (hecho contradicho por la prospectiva geológica realizada por el el *U.S. Geological Survey* que señala a la cuenca neuquina como un importante potencial de reservas no explotadas). Por otra parte, y de modo coincidente con el congelamiento de precios del gas en boca de pozo decretado en 2002, la Secretaría de Energía comenzó a clasificar el gas extraído en gas de alta, media y baja presión. Esta clasificación, al parecer, justificaba dos cosas: 1- mostrar la declinación de Loma la Lata (LLL), el yacimiento de gas más importante del país y uno de los que presentan menores costos, y 2-la idea de que, “de ahora en más extraer gas sería más costoso” dado que la despresurización de un yacimiento implica la necesidad de invertir más para extraer la misma cantidad de gas.

En el caso de la súbita “despresurización de LLL”, llama la atención que sólo un par de años antes (en el año 2000), Repsol-YPF solicitó al gobierno provincial de Neuquén y al Ejecutivo Nacional, la extensión del plazo de concesión mostrando cómo, con un plan de inversiones a cambio de dicha extensión por diez años adicionales, la empresa incrementaría la producción en diez millones de m³ diarios, cifra importante si se consideran las actuales importaciones desde Bolivia (alrededor de seis millones de m³ día), y que en ningún año de los que van de 1999 a 2004 las entregas registradas desde LLL superaron la curva de extracción de gas prevista aún sin nuevas inversiones (gráfico N°8).

GRÁFICO N°8. Evolución prevista de la producción de gas en el mega-yacimiento Loma La Lata con y sin inversiones derivadas de la extensión de la concesión al año 2026 y entregas registradas.



Fuente: estimaciones propias con datos del IAPG y Repsol-YPF.

El escenario “de escasez” no fue prerrogativa de la Argentina. Los sucesos de Bolivia marcaron un nuevo hito. Pero como quiera que se mire este hito, marcó una señal de precios muy por encima de los vigentes en toda la región, al tiempo que sobre esta base de “inseguridad de abastecimiento” las empresas se concentraron en desarrollar proyectos de GNL, una forma de convertir al gas en un producto transable en el mercado internacional no sólo entre países conectados por gasoductos. El GNL, por los costos de liquefacción del gas, transporte en buques metaneros y regasificación en puerto de destino, no permite una valorización del gas en boca de pozo demasiado alta, salvo en un escenario de precios muy altos (por ejemplo 6 o 7 dólares por millón de BTU). La pregunta que surge es entonces ¿cuál es su sentido en una región con gas y que tiene construida una vasta red de gasoductos?, la respuesta es que completa el escenario de “escasez”, y permite la fijación de elevados precios para el gas transado por gasoductos, en tanto el GNL es el sustituto más próximo.

Por lo tanto, se puede afirmar que las reformas de los ‘90 desembocan en la crisis energética de esos años en tanto el Estado no dispone de medios para obligar a las empresas a invertir ni a producir oferta energética en las mejores condiciones de seguridad, calidad y precios, con lo que pasa a ser un aliado necesario del sector privado con poder real para fijar sus propias políticas. Aún los sucesos de Bolivia han redundado en mejores rentas para los mismos tres grandes productores del Cono Sur: Repsol-YPF; Total y Petrobrás, actualmente una empresa con una importante capitalización privada. Si bien los sucesos de Bolivia han complicado las cosas a Brasil, no necesariamente se las ha complicado a Petrobrás, que opera tanto en Argentina, como en Bolivia, y en Brasil.

Para la Argentina tal panorama de restricción de oferta y perspectiva de convertirse en país importador neto de crudo y gas significará no sólo mayores precios para los usuarios, sino también una pérdida de futuros ingresos fiscales, lo que complicará el actual estado de bonanza si no se actúa a tiempo.

3. Conclusiones

Las reformas estructurales de los ‘90 realizadas en Argentina han implicado una muy estrecha vinculación entre reformas financieras y de política monetaria, política de precios de la energía y reformas del sector energético. Dichas reformas han conducido a un fuerte condicionamiento y subordinación de las políticas públicas en el área energética a los intereses del sector privado. La captación de renta ha permitido a las grandes empresas establecer una estrategia regional con fuertes sinergias, y que permite la articulación de estrategias para continuar acrecentando la renta extraída de nuestro país y de otros de la región, con el agravante de que como contrapartida se ha perdido el control de recursos estratégicos, se pone en peligro la sustentabilidad del crecimiento económico y se contribuye a una sustantiva erogación de divisas.

La apreciación monetaria y la depreciación forman parte ambas de un ciclo de profundización de esquemas macroeconómicos frágiles, que han sido causa de pobreza estructural a lo largo de la historia de los últimos treinta años. Si bien el nuevo contexto ha permitido una fuerte reactivación económica, lo cierto es que también retoma un tinte de “*neo contratismo*”, donde el Estado, sin poder fijar políticas robustas y coherentes de largo plazo, otorga nuevos instrumentos para la apropiación de super rentas a los grupos más beneficiados durante la convertibilidad. El peligro, como antes, es que al no subordinar dichos incentivos a inversiones, el propio Estado verá amenazada la solidez de su esquema fiscal y cambiario. Si bien esto sucederá a mediano plazo, lo cierto es que ocurrirá de no haber definiciones más concretas en materia de política energética y productiva.

Una lección a ser aprendida es que un país que fija reglas arbitrarias, como las fijadas en Argentina durante los ‘90, está condenado a la inestabilidad cíclica y a condiciones objetivas cada vez más complejas para superar los desafíos del siglo XXI, combatir la pobreza y lograr esquemas sustentables de largo plazo.

Argentina ha pasado súbitamente de país exportador a ser, un país previsiblemente importador en el mediano y largo plazo, y ello en un marco de elevados precios de la energía. Si bien hasta el momento las autoridades han logrado que las peores consecuencias de tales políticas no sean totalmente visibles, ello se debe a que el elevado superávit fiscal ha permitido crear mecanismos de subsidios poco transparentes. No obstante, el costo para la sociedad tarde o temprano podría ser cada vez más alto, dificultando una vez más la gobernabilidad y la solución de los más graves problemas que el país desde hace décadas no logra resolver.

Bibliografía

- Azpiazu, D. (2003), *Las privatizaciones en la Argentina*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires.
- Banco Francés del Río de la Plata S.A. y Merrill Lynch & Co. (1994), “Coordinadores Globales Conjuntos para la Oferta Combinada.” *Prospecto de oferta pública de 78 millones de dólares de acciones ordinarias clase B efectuado por TGS*, versión del 14 de abril.
- Centro de Estudios Públicos (2006), SYNEX, Ingenieros Consultores, *Proyecto GNL ¿Le conviene a Chile?*, Santiago de Chile, enero.
- Damill, M., Frenkel, R. y Juvenal, L. (2003), *Las Cuentas Públicas y la Crisis de la Convertibilidad en Argentina*, CEDES, Buenos Aires.
- Damill, M., Frenkel R. y Rapetti, M. (2005), *La Deuda Argentina: Historia, Default y Reestructuración*, CEDES, Buenos Aires, abril.
- Edwards, S. (1996), “The Determinants of the Choice of Between Fixed and Flexible Exchange Rate Regimes”, *NBER Working Paper 5756*.
- Edwards, S. (2003), “Debt relief and fiscal sustainability”, *Review of World Economics*, Springer, vol. 127(1), marzo.
- ESMAP (1999), *Energy After Financial Crisis*, The World Bank, Washington.

- Fanelli y Frenkel (1993), *On Gradualism, Shock Treatment and Sequencing*, International Monetary and Financial Issues for the 1990s Research Papers for The Twenty-four, Vol. II, United Nations, New York.
- Floyd Norris: *With Argentina's Peso Overvalued, It Can't Compete*.
- Frenkel R. (1995), *Macroeconomic Sustainability in Development Prospects*, Unctad Discussion Papers N° 100, Geneva, agosto.
- Frenkel, R. (2002), *Capital Market Liberalization and Economic Performance in Latin America*, in Eatwell, J. and Taylor, L. (eds.), *International Market Systems in Transition*, Oxford University Press.
- Frieden, J; P. Ghezzi, E. Stein (2000), *Politics and Exchange Rates: A Cross-Country Approach to Latin America*, Research Network Working Paper, Inter-American Development Bank. Research Department, Washington, octubre R-421.
- Fundación Bariloche (2005), *Elaboración de la Prospectiva del Sector de Energía en los Países del Cono Sur*, Proyecto CE/OLADE: N° ALR/B7-3110-99/56-SIEN, Bariloche, agosto-diciembre.
- Kozulj, R. (1994), "La evolución del sector petrolero desde la desregulación: inversión pública y rentabilidad privada", *Desarrollo y Energía*, vol. 3, N° 5, IDEE/FB.
- Kozulj, R. (1995), "Uso y abuso de la paridad cambiaria como instrumento de política económica", en *Desarrollo y Energía* Vol IV, N° 5 (1995) IDEE/FB.
- Kozulj, R. (2000), *Resultados de la reestructuración de la industria del gas en Argentina*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 14, Santiago de Chile, noviembre.
- Kozulj, R. (2002a), *Los desequilibrios de la economía Argentina: una visión retrospectiva y prospectiva a diez años de la Convertibilidad*, Revista Comercio Exterior, Banco Nacional de México, agosto.
- Kozulj, R. (2002b), *Balance de la Privatización de la Industria Petrolera en Argentina y su impacto sobre las inversiones y la competencia en los mercados minoristas de combustibles*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 46, Santiago de Chile, julio.
- Kozulj, R. (2003), "Urbanización, cambio tecnológico y sobrecapacidad estructural: de los años dorados a la globalización", *Comercio Exterior*, 53 (1).
- Kozulj, R. (2004), *La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados*, CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 77, Santiago de Chile.
- Kozulj, R., (2005), *Crisis de la Industria del gas natural en Argentina*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, n° 88, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kozulj, R., Bravo, V. y Di Sboiavacca, N. (1993), *La Política de Desregulación Petrolera Argentina y sus Impactos*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Krueger, A. (1986), "Problems of Liberalization", en M. A. Cholski y A. Papageorgiou (comps.) *Economic Liberalization in Developing Countries*, Oxford, Basil Blackwell.
- Lesta P. (1986), *La Argentina como país petrolero*, (mimeo).
- Markous, R. *Situación Mercado Transporte Gas- Proyecto GEA*, TECGAS, Buenos Aires, 1-7-04.
- Masters C.D., *World Resources of Crude Oil, Natural Bitumen and Shale Oil*, 1987, 1991 y 1994.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos, Secretaría de Comercio e Inversiones, Subsecretaría de Inversiones, *Informe sobre Privatizaciones al 31-5-1994*

- NM Rothschild & Sons Ltd., Goldman Sachs & Co., Argenbur S.A. Sociedad de Bolsa y Banco de Galicia y Buenos Aires S.A., (1992), *Privatization of Gas del Estado, Information memorandum, (strictly confidential)*, septiembre.
- Novara, J. (1987), *Exploración del petróleo en Argentina: aspectos principales y propuestas de reordenamiento* (mimeo).
- PDVSA (2005), Serie Discursos, *Plena Soberanía Petrolera: Una política popular, nacional y revolucionaria*, Caracas, Ministerio de Energía y Petróleo, 20 de octubre.
- Pistonesi, H. y Kozulj, R., (2004), "Elementos para el análisis de la actual crisis energética argentina", Revista *OLADE* On line, junio.
- Pocoví, A. (1988), El petróleo existente en Argentina, (mimeo).
- Repsol-YPF (2005), *Estrategia 2005-2009*, Madrid, 31 de mayo.
- Stone& Webster (1992), *Gas del Estado: Evaluación Financiera*, 19-2.
- Stone& Webster (1992), *Gas del Estado Privatization Project Proposed. Distribution Units*, junio.
- U.S. Geological Survey, USGS (2000), *World petroleum Assessment 2000-Argentina Assessment Results Summary-Allocated Resources*.
- UNIREN (2004), *Informe de Grado de Cumplimiento de los Contratos de concesión de Distribución y Transporte de Gas Natural*, Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires.

Una propuesta de desarrollo industrial para Argentina

LEONARDO F. PEREZ CANDREVA Y PABLO I. CHENA

Introducción

El entramado de industrias manufactureras dominantes en toda la economía nacional posee gran cantidad de pequeñas y medianas empresas que se sitúan principalmente en el Gran Buenos Aires (GBA) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Hacia dentro de esta industria, algunas actividades pueden catalogarse como *tradicionales*, ya que se vinculan al paradigma productivo originado en la sustitución de importaciones y se caracterizan por generar un escaso excedente económico. Estas actividades recuperaron fuertemente su dinamismo a partir del aumento en el tipo de cambio real logrado con la caída de la convertibilidad, y su principal medida de competitividad está dada por tipo de cambio. Por este motivo, una reversión en las condiciones cambiarias actuales generaría importantes alteraciones en su competitividad.

Por otro lado, existen actividades productivas que poseen menor importancia cuantitativa pero alto potencial de desarrollo en términos de generación de valor, e indirectamente, empleo. A estas actividades las denominamos *modernas*.

Ambos tipos de industrias conviven actualmente en lo que los estructuralistas latinoamericanos llamaban “estructura industrial heterogénea”. En la misma, grupos de empresas con productividad y tecnologías comparables a la de países desarrollados (modernas) conviven en cercanía geográfica con otras de productividad sensiblemente menor (tradicionales). Esta característica, propia del subdesarrollo industrial periférico, coloca serios límites al desarrollo económico y social, siendo una de las causas de las crisis de balanza de pagos que periódicamente le ha tocado vivir a la Argentina.

El presente trabajo tiene el objetivo de formular una propuesta tendiente a homogeneizar la estructura productiva descripta, teniendo en cuenta su concentración geográfica y considerando políticas de competitividad meso-económica

desarrolladas teóricamente de manera relativamente reciente para países desarrollados.

1. Características de la estructura industrial argentina

1.1. *Heterogeneidad estructural: actividades modernas y tradicionales*

Formalmente se define la heterogeneidad industrial como “la existencia de actividades y/o ramas de la producción en las cuales la productividad media del trabajo es normal, en tanto relativamente próxima a la que permiten las técnicas disponibles; o si se quiere, elevada, en tanto relativamente similar a la que prevalece en los grandes centros industriales. Y la presencia simultánea de actividades tecnológicamente rezagadas, en las cuales los niveles de productividad son muy reducidos, sustancialmente inferiores a los de aquellas otras actividades ‘modernas’ (Rodríguez, 2001:42). Definiremos aquí como industria “*tradicional*” aquella que los estructuralistas observaban rezagada, e industrias “*modernas*” a otras tecnológicamente más desarrolladas.

Tal era la importancia de esta característica estructural, que autores como Prebisch (1961) señalaron que el problema del desarrollo latinoamericano consiste esencialmente en superar este tipo de estructuras debido a que (junto con la especialización exportadora en productos primarios), sería la causa del elevado desempleo y subempleo industrial en la periferia.

Referimos a continuación tres puntos de vista que contribuyen a explicar las causas de la heterogeneidad.

- 1- Autores pioneros en tratar el problema de la **heterogeneidad estructural** en América Latina señalaban como causa de la misma el hecho de que el progreso técnico de las economías periféricas se importa desde los centros desarrollados mediante el uso de excedentes internos. Sin embargo, la escasez de ahorro interno y el desarrollo insuficiente de la densidad tecnológica¹ de la región no permitió que éste se derrame en forma homogénea a todo el aparato productivo. Prebisch (1961) señalaba que “la penetración desigual de la tecnología contemporánea ha dejado sustraída a ella una considerable proporción de la población activa. El problema del desarrollo consiste esencialmente en crear las condiciones para que se asimile con celeridad esa tecnología”.
- 2- Por otra parte, autores más recientes como Burgueño y Pittaluga (1994), Freeman y Pérez (1988)² consideran que el progreso técnico trasciende al mero hecho de incorporar maquinaria (importada), viéndolo como algo acumulativo y

1 Definida como el caudal de conocimientos técnicos y la capacidad efectiva de aplicarlos a la producción (Estay Reino, 1990).

2 Ambas contribuciones fueron citadas por Rodríguez (2001).

endógeno al sistema económico. De esta forma, señalan que **el tardío comienzo de la industrialización** habría originado el atraso en el desarrollo industrial y la heterogeneidad estructural en las economías latinoamericanas.

- 3- Complementariamente a los anteriores, el esquema neoliberal seguido por el país en los últimos treinta años aparece como una tercera causa de heterogeneidad en Argentina. Para analizarlo a continuación seguiremos la contribución de Calcagno (1995), quien retoma el marco analítico desarrollado por A. Pinto (1976), a fin de analizar las características cualitativas del desarrollo, y considera, más allá del fenómeno del crecimiento económico, la *estructura* y el *sistema* económico predominante en una nación, además del “*estilo* de desarrollo”, entendido como su proyección política y social³.

La interrelación de las tres categorías estructura-sistema-estilo nos ayudará a analizar el contexto macro en el cual se originó la actual estructura industrial argentina.

Aníbal Pinto⁴ presenta al “*estilo de desarrollo*”, como la opción política, económica, social y cultural adoptada dentro de un sistema económico (capitalismo o socialismo) y estructura económica (desarrollada vs. subdesarrollada) determinados. Como *estilo social* se considera al modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad (lo cual involucra un estilo de consumo, tecnológico, científico, artístico y de acción política). En cuanto a *estilo económico*, se define la manera en que, dentro de un determinado sistema, se organizan y asignan los recursos humanos y materiales a fin de resolver el problema económico de la producción de bienes y servicios. El *estilo político* consistiría en los arreglos institucionales que denotan estructuras internas de poder y se combinan en el contexto internacional^{5 6}.

Las estructuras (desarrollada vs. subdesarrollada) que poseen los países determinan diferentes funcionamientos y relaciones en el esquema mundial; de esta manera podemos encontrar economías dominantes o dominadas.

“Dados esos contextos de sistema y estructura, y a causa de una variedad de elementos significativos dentro de cada una de esas agrupaciones generales, se perfilan estilos de desarrollo muy diversos y específicos que se manifiestan en todos los niveles de la vida social. (...) Pero las alternativas que se citan no implican el

3 Para más detalles véanse Calcagno (1990 y 1995)

4 Pinto (1976), citado por Calcagno (1990). Los destacados no corresponden al autor citado.

5 Hopenhayn y Calcagno (1968), citado en Calcagno (1995).

6 En este marco, por ejemplo “los sistemas –capitalista o socialista– difieren sobre todo en el arreglo institucional y la estructura sociopolítica vigente en cada uno” (Calcagno, 1995). Desde el punto de vista económico, la diferencia se basa en cómo se da la asignación de recursos hacia el consumo y la inversión; el rol del mercado es el determinante en el caso capitalista, y el plan o las resoluciones del Estado son los elementos principales en el caso socialista (véase Pinto, 1976)

planteo de dudosas antinomias, sino que procuran señalar los ingredientes que predominan en la solución de determinados problemas” (cuadro N°1).

CUADRO N°1. Estilos de desarrollo dentro de sistemas y estructuras

Sistema	Estilo	Estructura	
		Desarrollada	Subdesarrollada
Capitalista	Político	Conservadores - Social Democracia	Oligarquía Dependiente (Capitalismo Neoliberal) - Nacionalismo Popular.
	Económico	Liberalismo - Economía mixta	Liberalismo - Economía mixta
	Social	Desocupación - Ocupación	Marginados - Integrados
	Cultural	“American way of life” - Originalidad	Imitación - Creatividad.
Socialista	Político	Autoritarismo - Participación	Autoritarismo - Participación
	Económico	Planificación centralizada - Mecanismos de mercado	Agricultura - Industrialización
	Social	Satisfacción de consumos con privilegios - Consumos primarios masivos	Insatisfacción de consumos de mayor calidad - Satisfacción de necesidades básicas.
	Cultural	Apertura - Cierre	Imitación - Creatividad.

Fuente: Calcagno (1990:61).

Calcagno (1995) plantea que en América Latina, donde el sistema es el capitalismo y la estructura socioeconómica subdesarrollada, serían factibles dos estilos de desarrollo que podrían llegar a implementarse: el neoliberal, y el nacional popular.

En función de este esquema podemos inferir que una causa importante de la heterogeneidad estructural de Argentina fue el estilo político (capitalismo neoliberal) y el estilo económico (neoliberal) que predominó durante los últimos treinta años.

En el *estilo político* neoliberal, el Estado cumple el rol de defender los intereses del capital financiero, las empresas transnacionales y nacionales grandes, subordinando así la estructura productiva a la inserción internacional y al libre flujo de capitales con una modernización de sólo algunos sectores económicos relacionados con los grupos dominantes mencionados.

7 Ibid, citado por Calcagno, A. E. (1995).

Con la vigencia de un *estilo económico* neoliberal, el “Estado debe garantizar el orden. Mientras que los aspectos sociales son extraeconómicos y manejables a través del asistencialismo”⁸. En términos productivos, subordina las formas institucionales “relación salarial” y “organización productiva” al régimen monetario y a la inserción internacional⁹. Fue esta fase de mundialización financiera¹⁰, lo que provocó una fuerte extranjerización de la economía argentina sin generar los derrames tecnológicos esperados para el interior de los entramados productivos¹¹.

1.2. Concentración geográfica

Como mencionábamos en la introducción, existe una gran cantidad de PyMEs ubicadas en el GBA y la CABA¹², que se desarrollan en actividades que pueden catalogarse como *tradicionales*, vinculadas al viejo paradigma productivo originado en la época de sustitución de importaciones, que se caracterizan por generar empleos más que valor, y que recuperaron su actividad a partir de la alteración del tipo de cambio nominal luego de la caída de la convertibilidad. Para estas actividades la principal medida de competitividad está dada por el tipo de cambio, y ante una reversión en las condiciones cambiarias sufrirían importantes alteraciones en su competitividad.

Por otro lado, existen actividades tanto manufactureras como clasificables en otros sectores económicos, de menor importancia cuantitativa, con alto potencial de desarrollo en términos de generación de valor, e indirectamente, empleo. Muchas de estas actividades *modernas* no son captadas en los datos formales.

Las pequeñas y medianas empresas industriales manufactureras argentinas (PyMis) poseen la característica de estar altamente aglomeradas territorialmente, y representan gran parte de los locales manufactureros presentes en el territorio nacional. La mayoría de las actividades tradicionales son llevadas a cabo por empresas micro, pequeñas o medianas, y en general se articulan comercialmente, en el marco de complejos o tramas productivas (frecuentemente con grados insuficientes

8 Calcagno, A. E. (1990)

9 En este sentido Coriat (2004:676) refiriéndose a la convertibilidad, plantea que “El golpe de fuerza constituido por la ley de convertibilidad coloca la gestión de la moneda, y especialmente de la moneda central (...) en la cumbre de la jerarquía de las formas institucionales”.

10 El concepto de “mundialización financiera” fue originalmente desarrollado por François Chesnais. Ver, por ejemplo, el prólogo a la edición argentina en Chesnais (2001:7-18).

11 Lavarello (2004) analiza estos efectos para el caso de la agroindustria argentina.

12 Las últimas estimaciones disponibles para la Provincia de Buenos Aires indican que su Valor Agregado Bruto Industrial representa 52% del análogo Nacional (DPE, 2004:128). Si bien la base de dicha estimación es el Censo Nacional Económico (1994) asumimos que tal concentración geográfica no se ha alterado sustancialmente.

de institucionalización¹³) con grandes empresas, las cuales por lo general poseen un mayor grado de competitividad tecnológica.

Por ejemplo, el complejo siderúrgico posee fuerte presencia en la provincia de Buenos Aires con actividades siderúrgicas en grandes empresas de alta competitividad e inserción internacional (por lo cual podemos pensar que son actividades modernas) y hacia adelante, PyMis dedicadas a actividades metalmeccánicas, muchas de las cuales resurgieron luego de la devaluación cambiaria. Otro ejemplo consiste en el complejo agrario y las actividades manufactureras pertenecientes al sector alimentos y bebidas que se encadenan hacia adelante¹⁴.

Aproximadamente el 50% de la ocupación manufacturera en PyMis de todos el país, se genera en empresas con cierto grado de aglomeración territorial sectorial, es decir, se trata de empresas radicadas en jurisdicciones territoriales (departamentos o partidos) especializadas en el mismo sector de pertenencia de la empresa. La otra mitad se desempeña en empresas aisladas¹⁵.

En el caso de los países centrales, las propensiones aglomerativas de las empresas dependen, entre otros factores, de las características tecnológicas de los sectores productivos en los cuales se insertan y de rasgos geográficos, históricos e idiosincráticos, entre los que se halla la cultura asociativa de los empresarios¹⁶. Sin embargo, en el caso argentino, podría pensarse que la aglomeración de empresas en el GBA y en la CABA se debe a razones históricas, de centralismo económico y de escasa planificación de la urbanización. Ello habría dado lugar a una urbanización periférica basada en el puerto y luego en el mercado que allí se fue generando, debido a la inexistencia de ciudades intermedias, todo lo cual no asegura que se trate de un fenómeno “virtuoso”¹⁷.

Cualquiera sea la explicación, el dato relevante es que existe en la actualidad un territorio con alta densidad de capacidad productiva instalada en actividades de tipo tradicional¹⁸ factibles de profundizar y generalizar sus relaciones con actores de tipo moderno.

13 Aquí nos referimos a que, en muchos casos, PyMis demandantes de insumos industriales de grandes empresas no tienen acuerdos comerciales de que les asegure la provisión. Por ejemplo, ante un incremento de las exportaciones de dichos insumos terminarán pagando un mayor precio. No hay acuerdos institucionalizados (formalizados) que tiendan a desarrollar masivamente tramas o encadenamientos productivos. Esto se alinea con el déficit de planificación de una estrategia de desarrollo nacional que determine tramas y sectores clave de la economía de acuerdo con los diferentes objetivos de la política económica (que en la Argentina actual deberían contemplar la disminución de la pobreza, indigencia, desempleo y desarrollo de actividades competitivas sostenibles).

14 Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires. Cuadernos de Economía N° 66,64, 61.

15 Datos del Obsepymi al año 2000. En este caso se considera PyME a toda empresa con menos de 200 puestos de trabajo ocupados. IDI - UIA (2001:15).

16 Donato (2001:15).

17 Agradecemos esta reflexión a Patricio Narodowski.

18 Una salvedad metodológica se advierte en publicaciones del Observatorio PyMi12: “‘La propensión aglomerativa’ de una industria puede aumentar simplemente debido a una definición

CUADRO N°2. Los manchones territoriales-sectoriales de las PyMis argentinas 1994-2000

Sector Industrial	Provincias que participan en el Manchón	1994		2000	
		Participación del manchón en el total del sector (en %)	Participación del sector en el total ocupados del manchón (en %)	Participación del manchón en el total del sector (en %) *	Participación del sector en el total ocupados del manchón (en %)
a Productos de pescado	Bs.As, Santa Cruz	56,8	30,3	45,7	26,0
b Cuero, calzado y marroquinería	CABA, Gran Bs. As	49,7	8,6	51,2	8,4
c Maquinaria y equipos	Santa Fe, Córdoba, Gran Bs. As.	47,1	12,5	48,6	11,7
d Indumentaria	CABA, Bs As., Gran Bs As	46,3	10,0	46,8	11,8
e Vinos y conservas de fruta y verd.	Mendoza, Río Negro	41,2	50,0	46,7	55,2
f Vehículos automotores y partes	Córdoba, Gran Bs. As., Santa Fe	37,6	9,7	41,0	9,2
g Caucho y plásticos	Gran Bs. As.	34,3	11,9	31,8	12,2
h Muebles y partes	Santa Fe, Formosa, Gran Bs. As.	31,7	7,2	31,4	7,2
i Metales comunes	Santa Fe, Córdoba	18,2	4,0	21,9	4,6
j Productos de la madera	Misiones, Entre Ríos, Corrientes	16,8	37,0	26,3	48,1
k Textil	Chubut, Gran Bs As, CABA, La Rioja, Bs. As.	9,3	2,5	11,7	2,7
l Tv, audio y video	Tierra del Fuego	5,4	24,0	7,5	20,0

Fuente: IDI - UIA - UNIBO, 2001 en base a INDEC (CNE 1994 y DINUE). Nota: Los valores del año 2000 fueron estimados.

En el cuadro N°2 se exhiben los *manchones territoriales* sectoriales existentes en Argentina al año 1994 y 2000. Los mismos fueron definidos tomando en cuenta un determinado número de municipios contiguos geográficamente que muestran un

más desagregada del sector, por lo cual en las comparaciones sectoriales o internacionales es importante clarificar siempre este punto metodológico". "Por ejemplo, la industria de alimentos y bebidas (a dos dígitos del Código CIIU) posee baja propensión aglomerativa pero algunas ramas dentro de ella (como vinos o pescado) poseen altas propensiones".

perfil igual de especialización sectorial (es decir, poseen como principal especialización productiva –definida en términos de ocupados– actividades pertenecientes al mismo sector industrial), y que concentran en su interior una parte muy importante de la oferta nacional del sector industrial de referencia, que en casi todos los casos supera el 20%¹⁹. Puede observarse que los ocho primeros *manchones* son los que mayor propensión aglomerativa poseen, y que, para datos estimados al año 2000, incluso los últimos tres manchones del cuadro incrementaron sus capacidades aglomerativas, de lo cual se deduce que, salvo el caso de productos de pescado, y caucho y plástico, la evolución de la ocupación fue mayor en las empresas localizadas en el manchón que en aquellas localizadas fuera de él²⁰. Esto demuestra que sólo en dos industrias se verificó para el período analizado una mayor distribución espacial de actividades.

Por otra parte, se observa que la provincia de Buenos Aires participa en 8 de esos 12 manchones PyMi detectados en todo el territorio nacional. Incluso, algunos manchones sólo registran actividad exclusivamente en Buenos Aires, como es el caso de caucho y plásticos, o en forma conjunta con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (cuero, calzado y marroquinería; e indumentaria).

La provincia de Buenos Aires participa de las aglomeraciones territoriales sectoriales existentes a través de 17 municipios (sobre un total de 134), y algunos de ellos, como La Matanza representa a la provincia de Buenos Aires en siete de los ocho manchones (cuadro N°3).

CUADRO N°3. Cantidad de Manchones Territoriales Sectoriales en los que participa cada Municipio de la Provincia de Buenos Aires

Bartolomé Mitre (d), Bragado (d), Capitán Sarmiento (d), Carmen de Areco (d), Colón (d), General Arenales (d), General Rodríguez (d), Junín (d), Pergamino (d), Avellaneda (b)	1
San Isidro (g,c), Tigre (g,c), General Pueyrredón (a, k)	2
Vicente López (d, g, k, h), Lanús (b, c, d, h)	4
General San Martín (c, d, f, g, h, k), Tres de Febrero (c, d, f, g, h, k)	6
La Matanza (b, c, d, f, g, h, k)	7

Fuente: Elaborado en base a IDI - UIA - UNIBO, 2001). Nota: Se indica cada manchón en el que participa cada municipio con la letra identificatoria del cuadro 2.

19 Ibid. (IDI-UIA, 2001:11).

20 Ver (IDI-UIA, 2001:19).

Dentro de la estructura productiva descrita podría inferirse que, ante el contexto macroeconómico adverso de las últimas décadas, algunas empresas desarrollaron estrategias meso y micro-económicas basadas en la generación de redes y *clusters* productivos para aprovechar los beneficios de las aglomeraciones. Este podría haber sido el origen de una parte importante de lo que hoy llamamos las actividades modernas.

2. Propuesta para homogeneizar la estructura industrial

2.1. Introducción

En esta sección detallaremos el núcleo analítico de la propuesta, partiendo de la premisa de que el desarrollo económico de Argentina sólo será alcanzable en la medida en que exista un **modelo nacional del desarrollo industrial**, que incrementalmente la absorción de fuerza de trabajo y los niveles medios de productividad y de ingreso. Para ello se debe fomentar la expansión de las industrias en las que Argentina posee ventajas comparativas, y también aquéllas en las que, aun sin poseerlas, permitan abastecer al mercado interno disminuyendo las importaciones. Considerar estas últimas industrias permitiría lograr dos objetivos: como primera medida emplear proporciones crecientes de población en el sector industrial con puestos de trabajo de mayor calidad y sostenibilidad, y en segundo lugar, servir de producción base para otros sectores con competitividad sistémica. La dimensión macro está involucrada como un condicionante subyacente a toda la propuesta.

Destacamos que en la situación actual se conjugan tres elementos: uno coyuntural y dos estructurales. El primero de ellos se refiere a la realidad coyuntural de tipo de cambio real alto, resultante de la caída de la convertibilidad y el escaso *pass trough* verificado. Por otro lado, Argentina posee la heterogeneidad estructural productiva propia de un país subdesarrollado²¹, y una marcada concentración geográfica de la producción industrial.

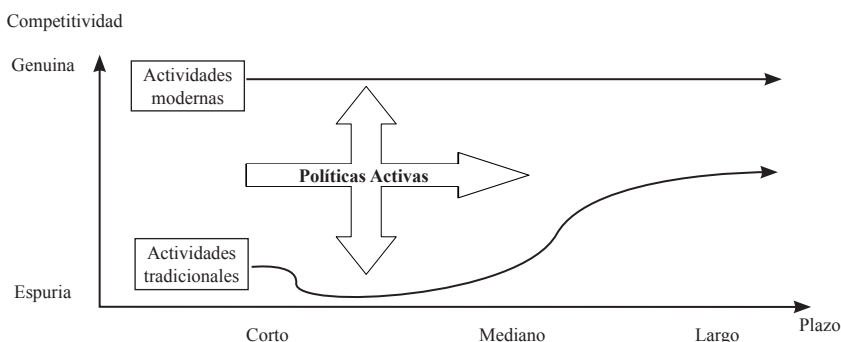
El factor coyuntural nuevamente favorece actividades manufactureras, pero la estructura heterogénea es prueba consecuente de que no ha sido posible establecer o mantener un sistema productivo con eje en la industria.

Proponemos implementar una estrategia meso económica con políticas activas, fundamentadas en teorías de *filières* o *clusters*, que permitiría reducir la heterogeneidad mediante la consolidación de cadenas de valor. La intervención debería darse simultáneamente sobre ambos tipos de actividades, modernas y tradicionales, a fin de lograr ventajas competitivas.

21 La heterogeneidad estructural hace que dos empresas argentinas de la misma rama de actividad puedan catalogarse una como moderna y la otra como tradicional, básicamente por diferencias en capacitación, gestión, activos complementarios, acceso a insumos y servicios, tecnologías, inserción en los diferentes mercados, pertenencia a redes, etc.

El gráfico N°1 exhibe la idea; la implementación inmediata de la estrategia podría permitir que a corto plazo se detenga el deterioro relativo de la competitividad espuria que se daría al compás de la inflación y la integración comercial o apertura hacia países más competitivos en esas ramas (básicamente Brasil y China). Por lo tanto, lograr la trayectoria graficada exige implementar la estrategia de inmediato.

GRÁFICO N°1.



Pero, debido al subdesarrollo de la estructura económica argentina que refleja la incapacidad general de desarrollar mediante los recursos propios, los medios de producción que corresponden a los estándares mundiales de industrialización. No alcanza para eliminar la heterogeneidad con políticas orientadas a mejorar el contexto meso-económico donde actúan las empresas, sino que debe existir un contexto macroeconómico, social y político adecuado (es decir, un modelo de desarrollo adecuado). Por este motivo, nuestra propuesta tiene un aspecto macro y un aspecto meso que son complementarios y que deben ir juntos para solucionar la heterogeneidad característica del subdesarrollo.

Para que las estrategias de impulso meso-económicas permitan el desarrollo de una competitividad sistémica homogénea a nivel de toda la industria, es condición necesaria que en el nivel macro el estilo de desarrollo migre desde el “neoliberal” predominante en los últimos treinta años, hacia lo que Calcagno (1995) denomina “nacionalista popular”. Este último tiene como base de apoyo fundamentalmente a los trabajadores, los empresarios nacionales y la clase media, privilegiando el mercado interno y latinoamericano en busca de una mayor autonomía respecto de los países desarrollados.

En este estilo deseable de desarrollo se reconoce la estructura económica subdesarrollada de la economía y se la intenta modificar, para lo cual el Estado cumple una función fundamental como conductor del proceso económico estimulando “el

desarrollo tecnológico y los valores culturales propios”²². De esta manera se reconoce la importancia política del Estado y se procura “aumentar sustancialmente su eficiencia en función de los objetivos nacionales, como defensor de la soberanía nacional, ejecutor de la inversión pública y promotor de la auténtica inversión privada”²³, eliminando el modelo centrado en la especulación financiera vigente en Argentina desde 1976.

No es este el lugar para profundizar cada estilo de desarrollo y las estrategias que permiten migrar de uno a otro; sólo señalaremos brevemente que el cambio de estilo de desarrollo requiere una estrategia macro que Calcagno (1995) denomina “transformadora”: la cual

“...plantea la necesidad de una fuerte redistribución del ingreso y la adecuación de la estructura productiva a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población. (...) Se trataría de instrumentar relaciones externas que sirvan para un ‘desarrollo hacia adentro’, que no es contradictorio con la competitividad internacional, sino que es más bien una condición indispensable de ésta; en definitiva, esta estrategia se dirige a la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población”.

Una estrategia transformadora contemplaría la implementación de políticas adicionales a las detalladas en la presente propuesta, que generen empleos en forma de *shock* (obras públicas) que contribuirían generando directamente mercado interno e indirectamente, producción sobre otros sectores.

2.2. Detalles de la estrategia de intervención mesoeconómica

La implementación de políticas meso sobre la estructura industrial heterogénea y concentrada descrita precedentemente, puede fundamentarse en el marco de algunos enfoques teóricos sobre *clusters* y aglomeraciones, que tratan el tema con distintas connotaciones en cuanto a la intervención gubernamental. Es importante remarcar que la literatura que presentamos a continuación, basada en Suzigan (2001)²⁴, propone algún tipo de intervención estatal para el desarrollo de la competitividad en el nivel local (con excepción del enfoque de la nueva geografía económica).

- **Nueva Geografía Económica** (cuyo principal exponente es Krugman, 1998): elaborada a partir de las contribuciones pioneras de Marshall. Para este enfoque las aglomeraciones resultan de la acción acumulativa inducida por la presencia de economías externas locales. Las economías externas son incidentales, y la

22 Calcagno (1990)

23 Ibid

24 Citado en Elizalde Hevia (2003).

estructura espacial de la economía determina por procesos de una mano invisible que opera fuerzas centrífugas y centrípetas. En general existe poco espacio para las políticas públicas.

- **Economía de los Negocios** (en la cual se destaca Porter, 1998): enfatiza la importancia de economías externas geográficamente restrictivas (concentraciones de habilidades y conocimientos altamente especializados, instituciones, rivales, actividades correlacionadas y consumidores sofisticados) en la competencia internacional. Para este enfoque las fuerzas de los mercados determinan el desempeño de los *clusters*. El gobierno debe proveer educación, infraestructura física y reglas para la competencia.
- **Economía Regional** (liderada por Scott, 1998): geografía económica y desempeño industrial están interrelacionados. Existe una tendencia endémica en el capitalismo en dirección a compactos *clusters* localizados, constituidos como economías regionales intensivas en transacciones que a su vez son enlazadas por estructuras de interdependencias dispersas por todo el mundo. La coordinación extra mercado y las políticas públicas son esenciales para la construcción de ventajas competitivas localizadas.
- **Economía de la Innovación** (donde se destaca Audretsch, 1998): para este enfoque la proximidad local facilita el flujo de información y la diseminación del conocimiento. Las actividades económicas con base en nuevos conocimientos tienen una gran propensión a agruparse dentro de regiones geográficas, y por lo tanto se desechan las políticas que coaccionan.
- **Pequeñas empresas y distritos industriales** (donde se destacan las contribuciones de Schmitz, 1997, 1999): además de las economías externas locales incidentales o espontáneas, existe también una fuerza deliberada en acción, derivada de la cooperación consistente entre agentes privados, y del apoyo del sector público. El concepto de eficiencia colectiva combina los efectos espontáneos (o no planificados) y aquellos conscientes y buscados (o planificados), y es definida como “la ventaja competitiva derivada de las economías externas locales y de la acción conjunta”.

Como señala el enfoque de “pequeñas empresas y distritos industriales”, la concentración geográfica de empresas de un mismo sector no garantiza la conformación de un *cluster*, sino que debe crearse una red entre agentes privados, públicos y organismos de investigación y capacitación, suficientemente coordinada como para generar sinergias que incrementen la competitividad del conjunto. Aquí hay que remarcar la idea de que las empresas de un mismo *cluster* compiten en cierto nivel, pero principalmente cooperan para poder ser más competitivas que un *cluster* en otro lugar.

En general, un agrupamiento funcionará mejor cuanto más desarrollados se encuentren los siguientes elementos en el nivel individual:

- Predominio del principio de colaboración por sobre el de la competencia.
- Establecimiento de relaciones empresariales de largo plazo.

- Innovación y mejoramiento continuo de los productos y servicios.
- Elevado intercambio de información entre agentes participantes, e incluso la creación de sistemas integrales de información.
- Capacidad empresarial para afrontar los cambios.

Los *clusters* inciden en la competencia en tres sentidos amplios: primero, aumentando la productividad de las empresas radicadas en esa zona; segundo, imponiendo el rumbo y el ritmo de la innovación, basamento del futuro crecimiento de la productividad; y tercero, estimulando la formación de nuevas empresas, lo cual expande y fortalece al *cluster* en sí. Un cluster permite que cada miembro se beneficie como si tuviera una mayor escala o como si se hubiera unido a otros formalmente –pero sin tener que sacrificar por ello su flexibilidad–.

Pero, además, la proximidad facilita la medición y la comparación de desempeños, porque las empresas rivales comparten circunstancias generales –tales como el costo de la mano de obra o el acceso al mercado local– y realizan actividades similares. Las empresas que integran un *cluster* tienen, en general, un profundo conocimiento de los costos de sus proveedores. Los empresarios pueden comparar los costos y el desempeño de los empleados con los de otras empresas locales. Además, las instituciones financieras pueden profundizar su conocimiento sobre el *cluster* y utilizarlo para monitorear el desempeño²⁵.

Más específicamente, la conformación eficiente de un cluster genera las siguientes ventajas en la competitividad²⁶:

- Acceso a nuevos nichos y segmentos de mercado.
- Mejoramiento tecnológico y de *know how*.
- Incremento en la capacidad para acelerar el proceso de aprendizaje de los recursos humanos.
- Menores costos de operación.

2.3. Lineamientos para la intervención

Michael E. Porter (1990) desarrolla un esquema denominado “Diamante de Competitividad” que ofrece pautas que sirven para focalizar la estrategia a implementar en el nivel meso. En este sentido, para Porter la competitividad de una empresa o un grupo de éstas viene determinada por las condiciones en que se encuentren los siguientes cuatro atributos fundamentales de su base local: los factores productivos, la demanda, las industrias relacionadas y de apoyo, y las estrategias competitivas del sector. Seguidamente, se desarrollan estos cuatro ejes, puesto que sirven como una guía para las políticas meso que proponemos.

25 Ver más detalles en Michael Porter (1998).

26 Porter (1998)

a. *Políticas orientadas al desarrollo de los factores especializados.* La teoría económica clásica de las ventajas comparativas explica que una nación o región es competitiva en determinada industria por su abundante dotación relativa de los factores básicos de producción requeridos: tierra, mano de obra y capital. Sin embargo, luego de analizar una serie bastante importante de experiencias internacionales, Porter destaca que no son los factores básicos, sino los llamados factores especializados, los que permiten alcanzar ventajas competitivas. Estos factores especializados no son heredados, sino creados por cada país: surgen de habilidades específicas derivadas de su sistema educativo, de su legado exclusivo de *know-how* tecnológico, de infraestructura especializada, etc., y responden a las necesidades particulares de una industria concreta. Se requiere de inversiones considerables y continuas por parte de las empresas y del gobierno para mantenerlos y mejorarlos. Los factores especializados propician ventajas competitivas para un país porque son únicos y muy difíciles de replicar por competidores de otras regiones.

b. *Políticas orientadas a desarrollar la demanda doméstica.* En un mundo dirigido hacia la globalización, podría parecer que la demanda local es de menor importancia; sin embargo la evidencia demuestra lo contrario. Las empresas más competitivas invariablemente cuentan con una demanda local que se encuentra entre las más desarrolladas y exigentes del mundo (Porter, 1998).

Clientes exigentes permiten que las empresas vislumbren y satisfagan necesidades emergentes y se conviertan en otro incentivo a la innovación. Tener a estos clientes cerca hace que las empresas respondan más rápidamente a sus necesidades, gracias a líneas de comunicación más cortas. Cuando los clientes locales anticipan o moldean las necesidades de otros países, las ventajas para las empresas locales son aún mayores.

c. *Políticas orientadas a mejorar las industrias relacionadas y de apoyo.* La existencia de industrias de apoyo especializadas y eficientes, crean ventajas competitivas para un país o para una región determinada. Las industrias relacionadas y de apoyo entregan a las empresas pertenecientes al *cluster* insumos, componentes y servicios, hechos a la medida, a menores costos, con calidad superior, y suministrados de manera rápida y preferente. Esto es consecuencia de vínculos más estrechos de colaboración, mejor comunicación, presiones mutuas y aprendizaje constante, que facilitan la innovación y el mejoramiento continuo dentro del *cluster*. Un ejemplo de ello lo constituye la industria italiana del calzado, que en la actualidad domina dos tercios de las exportaciones mundiales del sector.

d. *Políticas que fomenten la competencia.* La creación de destrezas competitivas requiere un ambiente que motive la innovación. Una competencia local vigorosa e intensa es una de las presiones más efectivas para que una compañía mejore continuamente. Esta situación obliga a las empresas a buscar maneras de reducir sus costos, mejorar la calidad, buscar nuevos mercados o clientes, etc.

El nivel de competencia debe analizarse desde dos puntos de vista: la competencia local y la internacional. En los mercados locales, las empresas compiten en cada sector de la industria, generalmente no solo por participación de mercado, sino también por empleados, excelencia en servicio y por prestigio. Cuanto mayor sea el grado de rivalidad en un sector, mayor será la presión e incentivos por mejorar estándares e introducir nuevos productos. En el ámbito internacional, debe analizarse la rivalidad entre diversos *clusters* que compiten por vender sus productos en el mercado internacional.

La importancia de coordinar las políticas

La interacción o refuerzo mutuo de los cuatro atributos mencionados es, a menudo, más importante que los atributos en sí. El grado de impacto de un atributo sobre las ventajas competitivas depende, en gran parte, del estado en que se encuentren los otros determinantes. Por ejemplo, si las empresas no cuentan con suficiente mano de obra capacitada, la sola presencia de compradores locales exigentes no garantizará el surgimiento de mejores productos. La dinámica de las relaciones entre los atributos del diamante puede darse de diversas maneras. Por ejemplo, la presencia de numerosas empresas que compiten vigorosamente en un mercado, justifica que el gobierno realice nuevas inversiones para crear y desarrollar mejor infraestructura en su zona de influencia. También, crea un mercado atractivo para el surgimiento de industrias de apoyo. La demanda se vuelve más exigente, gracias a que las empresas se ven obligadas a ofrecer mejores productos y servicios para ganar la preferencia de los consumidores ante la competencia.

Por otro lado, una fuerte demanda, o bien la misma presión de las empresas que allí compiten, puede influir ante el gobierno y la opinión pública en la asignación de recursos para el mejoramiento de factores especializados, y ello puede estimular aún más el surgimiento de nuevas empresas dirigidas a atender directamente al consumidor. A su vez, los factores creados para atender a la industria principal son aprovechables por las industrias relacionadas y de apoyo.

Los determinantes de la ventaja competitiva de un país constituyen por sí mismos un sistema bastante complejo. Sus elementos se refuerzan entre sí y se multiplican con el transcurso del tiempo. Así, las ventajas crecen y se van expandiendo hacia otras industrias relacionadas. De esta manera se van creando industrias modernas difíciles de imitar por parte de los otros países.

3. Conclusiones

En general, los macroeconomistas heterodoxos latinoamericanos consideran que manteniendo los equilibrios macroeconómicos y ciertas medidas favorables a la industria (tipos de cambio alto, protecciones arancelarias, subsidios a la inversión, etc.) durante un período suficientemente largo, el desarrollo industrial irá cerrando

las brechas de productividad entre las industrias modernas y tradicionales. Al respecto la historia mostró que en muchas ocasiones estas políticas generaron grandes ineficiencias en los niveles meso y microeconómico, que no permitieron consolidar el desarrollo industrial.

En contraposición a esta visión, los desarrollos teóricos sobre competitividad originados en los países desarrollados se focalizan en el nivel meso-económico, considerándolo el más relevante para lograr competitividad sistémica.

En el caso particular de Argentina, en donde la estructura industrial tiene la doble característica de ser heterogénea y concentrada geográficamente, creemos que actuar únicamente en el nivel macro, implica desconocer los importantes potencialidades que presenta la concentración geográfica en el nivel meso. Por otra parte, actuar en el nivel meso únicamente, sin un modelo macro de desarrollo adecuado, no genera los resultados esperables por las fuertes restricciones macroeconómicas que enfrentan los países subdesarrollados.

Por este motivo, nuestra propuesta para cerrar la brecha de productividad de la economía argentina modernizando las industrias más rezagadas tiene dos caras: en el nivel macro, se propone implementar un modelo de desarrollo “nacionalista popular”²⁷, con la característica de reconocer las limitaciones que tiene el desarrollo capitalista en estructuras económicas subdesarrolladas, dar al Estado la función fundamental de conductor del proceso económico, estimular “el desarrollo tecnológico y los valores culturales propios”²⁸. Para ello se debe aumentar sustancialmente la eficiencia en función de los objetivos nacionales, como defensor de la soberanía nacional, ejecutor de la inversión pública y promotor de la auténtica inversión privada”²⁹, eliminando el modelo centrado en la especulación financiera vigente en Argentina desde 1976.

En el nivel meso, proponemos potenciar las ventajas competitivas que genera la concentración geográfica, incentivando el desarrollo de *clusters* productivos que consoliden cadenas de valor en las cuales se mezclen actividades modernas y tradicionales.

Bibliografía

- Audretsch, D. (1998), “The economic role of small and medium sized enterprises: the United States”, *World Bank Workshop on Small and Medium Enterprises*, junio.
- Burgueño O. y Pittaluga L. (1994), “El enfoque neo-schumpeteriano de la tecnología”, *Quantum*, vol. 1, N° 3, Montevideo, Universidad de la república
- Boyer R. y Neffa J.C. (2004), “Conclusiones”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *La crisis argentina (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CDC/CEIL PIETTE.
- Calcagno A. E. (1990), “Evaluación y actualidad de los estilos de desarrollo”. *Revista de la CEPAL*, 42. Diciembre.

27 Calcagno (1990)

28 Calcagno (1990)

- Calcagno, A. E. (1995), "Estilos de desarrollo en el capitalismo subdesarrollado", en Minsburg, Naúm y Valle, Héctor W. (co-ord.). *Argentina hoy: crisis del modelo*, Letra Buena. Buenos Aires.
- Canavese, A. y Gerchunoff, P. (1996), "Reformas estructurales, productividad y tipo de cambio", *Desarrollo Económico*, Número especial, IDES..
- CEPAL (2002), *Aportes para una estrategia de desarrollo PyME*. Grupo Políticas PyME. Buenos Aires.
- Chesnais, F. (comp.) (2001), *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*, Losada, Buenos Aires.
- Coriat, B. (2004), «Régimen de convertibilidad, acumulación y crisis en la Argentina de los años noventa. Un enfoque en Términos de formas institucionales», en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *La crisis argentina (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CDC/CEIL PIETTE.
- Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires (DPE) (2005). Medición de la economía provincial. Provincia de Buenos Aires y sus municipios. 1993- 2004. Septiembre.
- Donato, V. (2001). «Los 'manchones' territoriales-sectoriales de las pymis argentinas» en IDI - UIA - UNIBO, *La evolución territorial - sectorial de las PyMis argentinas (1994-2000)*, Observatorio permanente de las PYMIS Argentinas. IDI - UIA, Universidad di Bologna Buenos Aires, Red Centros de Desarrollo Empresarial (Convenio BID- UIA, Unidad de Coordinación).
- Dosi G. (1999), «Some notes on national systems of innovation and production, and their implications for economic analysis», en Archibugi D., et al., Eds.
- Elizalde Hevia, A. (2003), "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local"; Serie gestión pública CEPAL N° 29 febrero; Chile.
- Estay Reino, J. (1990), *La concepción general y los análisis sobre la deuda externa de Raúl Prebisch*, Siglo XXI editores.
- Fajnzylber, F. (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra al casillero vacío'", Serie Cuadernos de la CEPAL N° 60 (LC/G. 1534-P[Rev. 1 -P), Santiago de Chile.
- Freeman C. y Pérez C. (1988), "Structural crisis of adjustment business cycles and investment behaviour", en Dosi G. y otros (eds.), *Technical change and economics theory*, Londres, Pinter publishers.
- Gerchunoff, P. (1994), "El teorema de la doble imposibilidad. Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización". Mimeo. Agosto.
- Graciarena, J. (1976). "Poder y estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa", *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile,
- IDI - UIA - UNIBO (2001), *La evolución territorial - sectorial de las PyMis argentinas (1994-2000)*, Observatorio permanente de las PYMIS Argentinas. IDI - UIA, Universidad di Bologna Buenos Aires, Red Centros de Desarrollo Empresarial (Convenio BID- UIA, Unidad de Coordinación).
- IDI - UIA (1999), *El Mapa Territorial Sectorial de las PYMIS*, Observatorio permanente de las PYMIS Argentinas. IDI - UIA.
- INDEC (1997), *Censo Nacional Económico*. serie A. tomo4. Buenos Aires.
- Krugman, P. (1998), "What's new about the new economic geography?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 12.
- Lavarello, Pablo (2004), "Inserción internacional y formas de competencia durante los 90: el caso de las inversiones extranjeras directas en las industrias agroalimentarias argentinas, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *La crisis argentina (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CDC/CEIL PIETTE.

- Naclerio A. (2005), "El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación. Sistema Nacional de Innovación", en Neffa, J. C. y Cordone H., *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo*, documento CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Nelson R. y Winter S. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press. Cambridge, Harvard.
- Perez Candreva, Leonardo Francisco. (2005). "Del crecimiento al desarrollo. Reflexiones sobre una estrategia posible para Argentina" en Neffa, J. C. y Cordone H., *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo*, documento CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Pinto, A. (1976). "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°1, Santiago de Chile.
- Porter, M. (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, Vergara.
- Porter, M. (1995), *Estrategia Competitiva*, Continental.
- Porter, M. (1998), "Los clusters y la nueva economía de la competencia", *Harvard Business Review*, noviembre.
- Prebisch, R. (1949), El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (E/CN. 12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Prebisch, R. (1961), "El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria", *Boletín Económico de América Latina*, 6, 1, marzo.
- Prebisch, R. (1982). "Desarrollo económico, planeación y cooperación internacional", en A. Gurrieri (comp.), *La obra de Prebisch en la CEPAL*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez O. (2001), "Prebisch: Actualidad de sus ideas básicas", *Revista de la CEPAL* N°75.
- Rofman, A. (2004), "El modelo económico-social de la década de los noventa y su expresión regional", en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *La crisis argentina (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CDC/CEIL PIETTE.
- Russo, M. (1995), "Materiali di discussione N°06 1994", Dipartimento di Economia Politica Università degli studi di Modena.
- Schmitz, H. (1997), "Collective efficiency and increasing returns", *IDS Working Paper* N° 50.
- Schmitz, H. (1999), "Global competition and local co-operation: success and failure in the Sinos Valley, Brazil", *World Development*, 27.
- Scott, A. (1998), *Regions and the World Economy. The coming Shape of global production, Competition, and political order*, Oxford University Press.
- Sepúlveda Ramírez, L. (2001), "Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad". Serie Estudios y perspectivas N°3, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.
- Sunkel O. (1970). "Desarrollo, subdesarrollo, dependencia, marginación y desigualdades espaciales: hacia un enfoque totalizante", *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, vol. 1, N°1, Santiago de Chile, octubre.
- Tavares. M.C. y J. Serra (1971). "Más allá del estancamiento: una discusión sobre el estilo de desarrollo reciente en Brasil", *El trimestre económico*, vol. 33(4), N°152, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, octubre-diciembre.
- Valle, Héctor (2005). "Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo (producción global, inversiones –interna e IED, demanda –consumo interno y comercio exterior–)", en Neffa, J. C. y Cordone H., *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo*, documento CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

Q U I N T A P A R T E

— — — — —
Evoluciones de las regiones y
reforma del federalismo

