

La democracia como prerrequisito para la eficiencia económica: la experiencia argentina reciente

LUDOVICO VIDELA

1. Introducción

El lamentable final del programa de convertibilidad de la Argentina ha provocado nefastos efectos económicos y sociales. Se estima que en los últimos meses la caída del valor de los ingresos en moneda local fue algo más de un 20% y de un 60% en dólares. Más del 38% de la población activa sufre problemas de empleo, la mayor parte de las empresas tienen graves desajuste patrimoniales y flujos financieros negativos. Además, y a despecho de las medidas draconianas adoptadas, desde el punto de vista dinámico sigue la fuga de capitales y el descenso de la producción, los ingresos y el empleo.

La crisis argentina en cierto sentido es tan insólita que ha suscitado un fuerte debate internacional y ha despertado el interés de los académicos y especialistas. No se comprende como un país tan dotado pueda sufrir un proceso tan ingrato que llega al extremo de que una porción no desdeñable de la población sufre hambre y desnutrición.

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

A mi juicio la respuesta es afirmativa para

las dos cuestiones. Si bien la performance de los administradores actuales, esto es, la coalición del peronismo bonaerense y un sector del radicalismo, no tiene parangón histórico, tomando en cuenta la devaluación con escasas reservas, el Estado en default, y todo esto en medio de una corrida bancaria terminal, la cuestión teóricamente más interesante se relaciona con la primera pregunta.

En efecto, los desajustes acumulados fueron importantes y, en la interpretación de algunos académicos, serían la consecuencia del alineamiento de la Argentina con el Consenso de Washington y el Fondo Monetario Internacional, la adopción de políticas neoliberales y de gruesos errores en la formulación de la política económica que terminaron favoreciendo a los servicios y las finanzas en detrimento de la actividad productiva.

El propósito de este artículo es discutir esta última cuestión referida a la excesiva ortodoxia como causa fundamental de la crisis, adoptando, en primer lugar una perspectiva técnica económica. Posteriormente trataré de abordar la relación entre la economía y el sistema político, para intentar arrojar un poco más de luz sobre esta cuestión y efectuar una pequeña contribución a un mayor equilibrio social y económico en la Argentina.

2. La perspectiva política de la crisis

Una versión que ha adquirido cierto relieve referida al tema de la ortodoxia formulada en

el acápite anterior, asocia los males de la Argentina a su adscripción al Consenso de Washington y al Fondo Monetario y a sus recomendaciones políticas. Joseph E. Stiglitz, por ejemplo, dice: "La experiencia Argentina se lee así: esto es lo que le pasa a los mejores alumnos del FMI. El desastre no se produce por no escuchar al FMI sino precisamente por escucharlo."¹

¿Ha sido la Argentina el mejor alumno de Washington durante la década de los 90? La respuesta a esta cuestión requiere formular un esbozo de las ideas del Consenso de Washington y los Organismos Internacionales para la Argentina.

El Consenso de Washington se debe originalmente al economista británico John Williamson y se desarrolla en diez puntos básicos, a saber:

i) *Disciplina presupuestaria*: la experiencia del Fondo Monetario y la valoración de los resultados económicos desfavorables del período de los 70 y 80 en Estados Unidos y Europa, llevó a enfatizar la necesidad de reducir los desajustes fiscales. Esto tuvo expresión concreta en la aprobación de la ley Gramm-Rudman-Hollings en 1993. Desde el punto de vista técnico, se discutió si el criterio implicaba el evitar todo tipo de déficit presupuestario en una suerte de regla más estricta, o si la cuestión era evitar el incremento en el tiempo de la relación entre la deuda y el Producto Bruto. Con todo, existía consenso en que el déficit persistente configuraba la fuente de graves desequilibrios macroeconómicos en la forma de inflación, déficit de balance de pagos y fuga de capitales. El eje de interpretación giraba en torno a la atribución de una falta de valor u honestidad política para igualar el gasto público a los recursos disponibles, que debía revertirse con firmeza y convicción.

ii) *Reformulación del gasto público*: el equilibrio fiscal se proponía más como el resultado de la reducción de gastos que mediante el alza de los impuestos. Se recomendaba la suspensión de subsidios improductivos para desviar el gasto hacia la educación, la salud y la infraestructura, de manera de poder combatir la pobreza y favorecer la igualdad de las oportunidades.

iii) *Reforma fiscal*: el ajuste de las cuentas pú-

blicas debía encararse con una reformulación de los impuestos tendiente a instaurar una base impositiva muy amplia con alícuotas impositivas marginales moderadas.

iv) *Tasas de interés*: la idea dominante era que las tasas de interés fueran determinadas por el mercado para evitar distorsiones y evitar la asignación inadecuada de los recursos. Por otra parte, se pensaba en que los intereses debían al menos compensar la inflación para impedir la fuga de capitales e incrementar el ahorro.

v) *Tipo de cambio*: se propuso que el tipo de cambio fuese establecido por las fuerzas de mercado y, para economías emergentes, apuntase a ser un cambio real competitivo por encima del tipo de cambio de equilibrio fundamental de largo plazo. Esto era especialmente relevante para economías importadoras de capital que se integraban a la liberalización del flujo de capitales y debían evitar la excesiva apreciación que estos flujos podían provocar transitoriamente.

vi) *Liberalización comercial*: la especialización y el ingreso de productos intermedios se consideraban importantes para la promoción de exportaciones. El mercado debía pagar lo mismo por generar o ahorrar una divisa a través de la exportación o importación de modo de fomentar la competencia y evitar las distorsiones. Otra cuestión discutida se refería a la velocidad de la apertura y el nivel de llegada del arancel medio y su dispersión. Algunos recomendaban el gradualismo y un período de transición, otros proponían una apertura más inmediata.

vii) *Inversión extranjera*: la liberalización de los flujos financieros no fue una prioridad del Consenso, si bien se reconocía el efecto positivo que podía tener la inversión extranjera. La preocupación del Fondo Monetario giró en torno a la expansión excesiva de los recursos monetarios internacionales.

viii) *Privatizaciones*: la idea era mejorar la eficiencia en la gestión y obtener recursos para financiar la transición del ajuste en el gasto público y la inversión en infraestructura y des-

tinios fundamentales. Con el Plan Baker y a través del Banco Mundial y el Fondo Monetario esta idea ganó mucha fuerza.

ix) *Desregulación*: La desregulación de la economía se proponía como la herramienta para mejorar la competencia y reducir el nivel de corrupción de la economía.

x) *Derechos de propiedad*: el reconocimiento de los derechos firmemente establecidos y garantizados, era contemplado como un elemento básico de la organización económica.

Presentadas las líneas fundamentales de la política económica recomendada por el Consenso de Washington para la Argentina y los otros países emergentes, creemos que de ninguna manera puede justificarse la crisis en nuestro país por cumplir estas recetas. Más bien, el estudio de la experiencia concreta argentina prueba que los problemas resultan más por una administración inadecuada y la falta de flexibilidad en la gestión del Estado, que por la adopción de recetas ideológicas ortodoxas.

3. Balance de la convertibilidad en la Argentina

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

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

El éxito inicial de la convertibilidad hay que entenderlo en el contexto de la historia económica de la Argentina. Durante más de 40 años el país sufrió una persistente inflación

que fue horadando las bases de cualquier racionalidad económica y produjo fenómenos perversos como el de la persistente fuga de capitales y la destrucción de la moneda. La regla cambiaria y monetaria predecible, automática y que vedaba el auxilio financiero al Estado, permitió el milagro de la estabilización y la desaparición de la inflación.

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

Es decir que la lógica de la convertibilidad establecía la necesidad de una extrema prudencia fiscal, la constitución de fondos de reserva anticíclicos, bajo nivel de imposición para poder ajustarlos al ciclo y una elevada proporción del gasto volcada a la inversión que pudiese operar como instrumento de freno o aceleración temporaria de la economía.

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

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

Durante los diez años de vigencia de la convertibilidad, entre marzo de 1991 y diciembre de 2001, el sector público consolidado mantuvo un elevado déficit presupuestario. Podría decirse que los cambios en la economía ocu-

rridos a partir de los 90 no alcanzaron al sector público. Más aún, el diseño del sector público que estaba implícito en el derrotero negativo de las décadas anteriores, no se modificó sustancialmente.

El gasto público, por ejemplo, creció en un 80% en valores constantes a partir de 1991, sin una mejora en la calidad de los servicios estatales ni en la productividad, ni tampoco en la obra pública que disminuyó a mínimos históricos. En efecto, el nivel de gasto primario consolidado fue de \$48.078 millones en 1991, creció a \$60.783 millones al año siguiente, \$70.511 millones en 1993, \$76.012 millones en 1994, se estabilizó alrededor de \$78.000 millones en 1995 y 1996, pero volvió a crecer hasta \$81.066 millones en 1997, \$84.569 millones en 1998 y alcanzó su máximo de \$86.543 millones en 1999 en plena recesión económica. En el mismo período, el Producto Bruto Interno creció en un 50% aproximadamente, por lo que el alza de la proporción del gasto con relación al Producto fue cercana a los 9 puntos. Cabe destacar, que todos estos valores se pueden expresar en dólares corrientes como equivalentes.

El financiamiento de este incremento del gasto fue siempre problemático. El superávit primario en todo el período nunca superó el 1% del PBI y el déficit final siempre creció, hasta descontrolarse claramente en 1999 por la creciente gravitación de los intereses de la deuda. Un análisis cuidadoso del déficit posiblemente arrojaría valores superiores a los registrados, tanto en la metodología presupuestaria habitual, como en la del Fondo Monetario Internacional. En efecto, parte de las prácticas fiscales de la primera etapa de la convertibilidad incluyeron la emisión de Bonos de la deuda pública colocados en pago de obligaciones previsionales y de otro tipo, reconocidas con cierta generosidad por el Estado Nacional. El monto final de estas colocaciones fue de U\$S 30.000 millones con un diseño que establecía un período de gracia para el capital y los intereses, de manera tal de disimular su incidencia a corto plazo, en el flujo de caja del Estado.

Otra cuestión de gran importancia se relaciona con el sistema de previsión social. La Argentina encaró la transformación del régimen de reparto a otro de capitalización sin prever el adecuado financiamiento de la transición.

Los montos involucrados son elevados, alrededor de \$3.500 millones por año de menores ingresos fiscales que, sumados a lo largo de los últimos años, explican en gran medida el déficit fiscal. Lo paradójico es que esta reforma, promulgada por una Ley del Congreso pero sin el convencimiento ni el apoyo real de los políticos, terminó en el peor de los mundos porque las exigencias de financiamiento del Estado en los años de crisis forzaron las inversiones del sistema hacia la deuda pública y con el *default*, el nuevo sistema terminó en la quiebra, lo que implica haber pagado los costos casi sin ningún beneficio.

Es conveniente recalcar este ejemplo porque demuestra un cierto estilo de nuestra dirigencia, que explica en gran medida la crisis. Un proyecto complejo y peligroso, que se aprueba sin convencimiento profundo, se aplica parcialmente pero con elevados costos y termina en un completo fracaso.

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

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

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

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

cambió significativamente con la estabilidad.

El ahorro interno osciló alrededor de 16% del PBI a lo largo de la década y fue complementado por ingentes fondos del exterior que llevaron el total a un poco más de 20% del PBI. El ahorro total siempre fue relativamente bajo, por lo menos si se lo compara con las pretensiones de crecimiento de la dirigencia, que aspiraba a imitar a los modelos asiáticos, pero sin la disciplina y esfuerzo consiguientes. La dependencia del ahorro externo fue elevada como proporción del total, lo que podría haber sido manejable de aplicarse estos fondos en forma cuidadosa para potenciar el crecimiento y las exportaciones. Lamentablemente, los recursos financiaron en una medida importante el gasto público corriente y sustituyeron los recursos de privatizaciones cuando estos se agotaron, que también -oportunamente- se volcaron al mismo destino.

El deseo de no provocar el desplazamiento del sector privado del acceso al crédito, llevó a cometer graves errores técnicos, permitiendo el financiamiento con recursos de corto plazo nominados en dólares, de créditos de consumo a muy largo plazo a beneficiarios cuyos ingresos estaban atados al peso. Esto creó una falsa monetización y una percepción transitoria de abundancia de recursos de crédito, que finalmente también desapareció cuando el Estado avanzó desesperadamente sobre el sistema financiero para cubrir sus déficit.

Una cuestión de importancia está relacionada con la política tributaria y su evolución a lo largo del período de la convertibilidad.

Al inicio del programa, la estructura de impuestos estaba constituida por numerosos impuestos altamente negativos. El más importante era el insólito impuesto a las exportaciones, que tiene en la historia argentina la característica de tratar de moderar el impacto de un tipo de cambio elevado sobre el consumo urbano. Si bien este objetivo puede lograrse a corto plazo, termina conspirando contra la expansión de las exportaciones y el crecimiento.

Los países avanzados gravan fundamentalmente las ganancias empresarias y personales y el consumo y complementariamente algunos consumos como el de combustibles, el tabaco y el alcohol. También hay tributos regionales sobre la propiedad inmueble y los automoto-

res y otros muy específicos.

En la Argentina, con la convertibilidad se avanzó hacia una estructura más racional de los impuestos, si bien no se logró una transformación completa. Una de las causas se relaciona con el impuesto a la renta personal. Este tributo rinde poco en la Argentina porque hay un porcentaje muy elevado de informalidad en el mercado de trabajo y la evasión es muy alta. Además, el mínimo no imponible es relativamente alto, con lo que se transforma en un tributo muy pesado para las personas en relación de dependencia con ingresos altos y prácticamente inexistente para el resto de la población activa. La tasa marginal del impuesto para ingresos superiores a \$120.000 (US\$ 30.000 aproximadamente) es del 35% más el 27% de retención como aporte personal y laboral con lo que alcanza el 62%. Sólo un 0,6% aproximadamente de la población activa paga en este tramo del impuesto.

Para sustituir el impuesto a las ganancias en los tramos de bajos ingresos se elevaron los aportes patronales, con regocijo de los sindicatos que privatizan una parte de ese recurso público. Además se captura una porción elevada de los ingresos de los estratos bajos, a través del impuesto al Valor Agregado, ya que el consumo es una proporción muy elevada del salario.

El otro problema con el impuesto a las ganancias empresarias es la falta de adecuado control y las dificultades para establecer con razonabilidad los precios de transferencia y evitar la evasión por ese medio.

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

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

4. El final de la historia

En Diciembre de 1994 se inicia la crisis de la economía mexicana que incluyó una fuerte devaluación y graves problemas de solvencia en el sistema financiero.

El impacto sobre la Argentina es significativo. Durante los primeros meses de 1995, la tasa de interés en pesos sube marcadamente y la convertibilidad es puesta a prueba. Sin embargo, la crisis se supera y hacia el final de 1995 la producción renueva su tendencia alcista y la economía argentina se recupera con fuerza.

No obstante, el balance de la crisis demostró la vulnerabilidad del modelo de la convertibilidad a los factores externos de contagio, que podían tener, como se demostró poco tiempo después, efectos devastadores.

En efecto, durante 1996 cae el precio internacional de los cereales cerca de un 50% y se inicia una persistente revaluación del peso por el fortalecimiento internacional del dólar. Simultáneamente, comienza a crecer el déficit fiscal por las razones ya explicadas y sube también la relación entre la deuda externa y el Producto Bruto Interno.

La insolvencia de Rusia y, en agosto de 1998, los problemas en el sudeste asiático demostraron que la fluidez del mercado de capitales para los emergentes no volvería a ser la misma del pasado. En 1998 era visible que el sector privado sufría fuertes tensiones y su rentabilidad se había evaporado. La economía comenzó a enfriarse y hacia finales del año, al caer la recaudación, la respuesta del gobierno fue aumentar los impuestos tratando de sortear las restricciones financieras, que se le presentaban con toda crudeza. Uno de los impuestos que se crean — al endeudamiento empresario — golpea con intensidad a las empresas con mayores pasivos que estaban en una situación peor.

En 1999 el déficit público superó el nivel de 2,6% del Producto con un resultado primario de sólo 0,3% del PBI que era la mitad del de 1998. El fuerte incremento del déficit, la recesión y el empeoramiento de indicadores claves como la relación de la deuda con el PBI y el servicio de la deuda externa sobre las exportaciones, extendieron una sensación de pesimismo sobre la factibilidad del Estado Argentino de servir normalmente sus obligaciones, que

se manifestó en una fuerte alza del *spread* de la deuda o "riesgo país" a partir de 1999.

Ese año se realizaban las elecciones presidenciales que suponían la posibilidad de introducir las rectificaciones necesarias al programa de convertibilidad e incluso de modificarlo sustancialmente. Los dos candidatos principales proponían programas opuestos. El del partido justicialista apoyaba aparentemente un "cambio de modelo" que incluía la posibilidad de una renegociación o suspensión del pago de la deuda. Cuando sus declaraciones en ese sentido fueron publicadas, el riesgo país sufrió un alza importante desde los 500 puntos básicos hasta casi 800 puntos básicos. El candidato de la alianza opositora que finalmente ganó, basó su campaña en reconocer la necesidad de la continuidad del programa de la convertibilidad, pero dándole un enfoque diferente más igualitario y eliminando la corrupción. En ningún caso se explicó con claridad los elevados costos y la perentoriedad de un ajuste que evitase el colapso del programa.

Como explicábamos anteriormente, *después* del *default* de Rusia en agosto de 1988 y la devaluación de Brasil de enero de 1999, más la caída de los precios agrícolas que afectaban el 23% de exportaciones de productos primarios, más el 36% de alimentos elaborados, agregado a la apreciación del dólar vis a vis el euro, que arrastraba al peso e impactaba sobre el 40% de los mercados externos de Argentina, o se devaluaba rompiendo la convertibilidad o se ordenaba un fuerte ajuste.

Este programa debía incluir necesariamente el redimensionamiento del gasto público, el aumento del ahorro interno y la reducción de la evasión, para superar las restricciones de financiamiento público y lograr alejar el fantasma de la insolvencia.

Nada de todo esto se hizo, se desperdició la oportunidad que brindó el inicio de una nueva gestión presidencial y la situación se agravó hasta terminar en una corrida bancaria y cambiaria terminal que produjo la debacle económica de la Argentina.

5. La impotencia de la democracia argentina

La crisis argentina no responde a mi juicio

a la aplicación de una receta ideológica, como la que surgiría de las indicaciones del Fondo Monetario, sino de la incapacidad de nuestro sistema político de producir las correcciones necesarias en la administración económica, cuando las circunstancias cambian y exigen esa adecuación.

Los problemas económicos de nuestro país no resultaron de una excesiva disciplina presupuestaria. Por el contrario, el inadecuado manejo fiscal fue el talón de Aquiles del programa. El gasto público no fue reformulado y las carencias de bienes públicos se agravaron en los 90.

La reforma fiscal se hizo parcialmente pero con un criterio meramente recaudatorio. La presión tributaria subió y se agudizaron las diferencias entre los sectores que pagaban y los que evadían.

Las tasas de interés fluctuaron libremente pero en un contexto bimonetario muy particular y ajeno a la experiencia mundial. No se adoptaron medidas para evitar los movimientos de capital de corto plazo y se adoptó un régimen cambiario inédito para economías de cierta importancia.

La liberalización comercial fue tímida, parcial y orientada más hacia el Mercosur, con lo que quedó fuertemente afectada por la devaluación del real en 1999.

Las privatizaciones se hicieron con un criterio de vender a un alto valor un monopolio, maximizando el precio de venta y no la ventaja del consumidor con un costo de la tarifa razonable y competitivo.

Las desregulaciones fueron limitadas y el respeto a los derechos de propiedad desapareció ante las primeras dificultades, con impuestos retroactivos y otros abusos semejantes.

¿Qué explica entonces la inflexibilidad y falta de adaptación de la política económica? A mi juicio la democracia argentina sufre algunos graves problemas que desvirtúan su esencia y le dan una cierta impronta totalitaria. Formalmente las autoridades se renuevan en comicios libres y según un orden señalado institucionalmente, pero el grado de representación real de la voluntad del pueblo es limitado. ¿Cómo se explica que mayoritariamente se votó en 1999 por la continuidad de la política económica y no se logró el consenso para adoptar los medios para lograr el objetivo?

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

La división de poderes es en cierta forma una ficción formal. Así se aprueban las leyes sin convicción o se conversan los fallos de la Corte para justificar cualquier abuso del ejecutivo. La jurisprudencia de la Corte sobre la Emergencia Económica es una verdadera justificación de cualquier abuso del ejecutivo.

El control de los actos públicos se entiende como una justificación para la creación de organismos burocráticos, pero no hay una verdadera transparencia, sino que prima el espíritu de cuerpo y la protección mafiosa entre los políticos.

El gasto público en general y el gasto social en particular se administran con un criterio clientelista para favorecer a los seguidores políticos. Por ello el centro de la acción política se entiende como la distribución de favores con recursos públicos. No tiene sentido entonces buscar al más competente para un cargo si no al que abuse de él con mayor eficacia. En definitiva, la motivación del bien común parece estar ausente de nuestro sistema político, lo que lo incapacita gravemente para una sana administración económica.

Conclusión

Una tesis conocida es la que sostiene que no hay una relación entre el régimen político y la eficacia económica. Modelos de crecimiento paradigmáticos de los últimos años, me refiero a Corea del Sur y Singapur, demuestran una elevada eficacia económica conviviendo con un régimen de fuerte autoridad. Si bien no podemos calificar a estos casos de autoritarios, al menos podemos decir que la participación ciudadana no es elevada y en los valores con vigencia social en estos países no existe un concepto pleno e integral de la persona humana.

Algo similar puede decirse de China comu-

nista, que crece muy aceleradamente pero con un control totalitario de las personas y fuertes restricciones a la libertad individual.

En América Latina la situación es más confusa. Por ejemplo, en Chile, que ha realizado una interesante transformación económica, convivieron un gobierno militar que impuso determinados criterios, con otras administraciones democráticas que le dieron continuidad básica a las reformas.

El caso argentino es particularmente interesante: las crisis económicas periódicas han derrotado tanto a los gobiernos militares como a los democráticos.

En los últimos 20 años se ha logrado avanzar en la institucionalidad, eliminando la alternativa rupturista militar, pero los problemas económicos continúan. Hemos tenido crisis terminales, la hiper de 1989, en la que feneció el sistema monetario y bancario y ésta de 2002, en que entró en colapso el régimen monetario cambiario de la convertibilidad y arrastró al sistema financiero.

¿Qué podemos decir de esta experiencia en cuanto a la pregunta inicial?

- Lo primero que hay que decir es que la falta de eficacia económica tiene graves consecuencias sociales y atenta contra la equidad, la justicia e impide una verdadera democracia económica.

- Bajas inversiones reducen el crecimiento o provocan situaciones de recesión. La recesión genera el desempleo, éste la pobreza y marginalidad, las enfermedades, abandono de las personas, en particular de los niños y otras calamidades semejantes.

- Hoy hay 3 millones de personas desocupadas y 10 millones en niveles peligrosos de pobreza de los que un 40% son niños.

- Esto permite concluir que con una sana política económica, es decir resuelto el problema de la eficiencia económica, se abre la oportunidad para una vida democrática más plena.

¿Por qué no se adopta una política económica que lleve a la eficacia?

Veo tres respuestas a esta pregunta según el siguiente detalle:

a) Teoría del error:

En este caso se considera que puede haber error en el diagnóstico o en la ejecución del

plan económico. Es decir la culpa es de los economistas.

Otra variante de esta teoría es que la gente cree en mitos — v. g. "La Argentina está condenada al éxito", es la Arcadia. Por consiguiente, hay que gastar a cuenta de ese futuro maravilloso y elegir a los candidatos que nos reafirman en nuestro mito.

b) Teoría conspiratoria:

Esta posición sostiene que el fracaso argentino responde a una acción concertada externa e interna en su contra.

La globalización económica, que ha puesto mayores exigencias de flexibilidad interna para adaptarse a condiciones cambiantes en la tecnología, el contagio financiero, la inestabilidad cambiaria, los movimientos de los capitales y los cambios de precios, alimentan este tipo de posturas. Sin embargo, su debilidad fundamental es que no admite ninguna verificación objetiva.

c) Teoría de las reglas inadecuadas del sistema político.

En esta teoría el problema está centrado en la forma de selección de los representantes políticos que gobiernan y administran la economía.

Hasta donde la experiencia del fracaso de la convertibilidad puede tomarse como un síntoma valedero de nuestros problemas, la última teoría parece la más verosímil. Por ello, en definitiva, la crisis argentina nos demostraría que sin una democracia vigorosa y plena, no es posible lograr la eficiencia en la administración de la economía.

Referencias

Williamson, John, 1998, *La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington*, Servicios de Estudios de la Caixa, Barcelona.

Béjar Casilda, Ramón, 2002, "El Consenso de Washington", *Política Exterior*, Política Exterior SA, Madrid, n°86, Marzo-Abril.

Stiglitz, Joseph, (2002), *El malestar de la globalización*, Taurus, Buenos Aires.