Entendiendo la crisis argentina: lecciones y oportunidades para el futuro

MARCELO F. RESICO

Los débiles desean las leyes; los poderosos las rehúsan; los ambiciosos las promueven para ganarse adeptos; los príncipes las protegen para igualar a los poderosos con los débiles. Giambattista Vico, Principi di Scienza Nuova, No. 283.

Con el derecho, un rey hace estable el país, pero el que lo abruma con impuestos lo arruina. Proverbios 29, 4.

Introducción

Argentina ha pasado en los últimos tiempos una de las peores crisis de su historia como país independiente. La grave crisis económica de 2001-2002 implicó un quiebre en la legalidad vigente e incluso dio por tierra con el gobierno en ejercicio. Asimismo los indicadores sociales como el desempleo, la pobreza y otros relacionados han alcanzado niveles muy elevados poniendo de manifiesto graves problemas sociales y humanos. Por ello el estudio y comprensión de este suceso es clave para la comprensión del presente y para evaluar las oportunidades con vistas al futuro. Por otra parte el caso de la crisis argentina ha trascendido el mero interés local para constituirse en un elemento importante en el debate en curso con respecto a los resultados de las reformas encarradas en las décadas de los 80 y 90 como así también con respecto al rol que desempeñaron algunos organismos internacionales.¹

Para entender algunas causas de la crisis ar-

gentina hay que partir de la siguiente pregunta: ¿Qué entró en crisis en la Argentina? La primera respuesta a esta pregunta es que lo que entró en crisis es el modelo económico-político que se instauró en los años 90'. Sin embargo, el presente ensayo intenta mostrar que existen también elementos preexistentes que tienen una larga historia y que son importantes de cara a encontrar soluciones más duraderas. Muchos trabajos intentaron establecer las causas de las recurrentes crisis económicas de la Argentina durante el siglo XX. En algunos de los trabajos de la década del 80' y 90' preponderó una profundización acertada acerca de la base política e institucional de éstas crisis.² Recientemente, sin embargo, distintos estudios y autores han señalado que en general los temas económicos e institucionales están fundados en otros culturales o éticos, con lo cual la causalidad se ha profundizado aún más.³

Nuestra tesis intenta incorporar estos elementos y aplicarlos al estudio de la crisis de la Argentina. Desde nuestro punto de vista, si bien la crisis tiene un aspecto económico más evidente, también parece claro que implica otros elementos como los institucionales, políticos y éticos. Partiendo de la convicción antecedente el presente ensayo, aún constituyendo un aporte parcial, por lo reciente de los acontecimientos, intenta plantear algunos elementos para una visión más amplia que permita plantear algunas líneas posibles de solución.

De aquí entonces se desprende la estructura

del presente trabajo. En primer lugar describiremos los orígenes del modelo económico-político de los años 90" y sus principales características. En segundo lugar veremos cómo se desencadenó la crisis de 2001-2002 y a partir de allí evaluaremos sus problemas internos. Por último, repasaremos los principales hechos y medidas que llevaron a la situación actual, para terminar planteando algunos elementos de lo que podría ser un modelo más equilibrado y los prerrequisitos que ello implica. De que se encuentre un diagnóstico suficientemente amplio y acertado dependen tanto la justicia como la estabilidad de las soluciones que se alcancen, y, precisamente en esto, se fundan nuestras mejores oportunidades para el futuro.

Argentina en los 80: hiperinflación y crisis del modelo estatista-proteccionista

La crisis del modelo de las reformas de los años 90" no es la primera ni la única sino que en su mismo origen se encuentra la crisis del año 89, que estuvo caracterizada por el fenómeno de la hiperinflación. El descontrol del nivel de precios, afectó seriamente la actividad económica y desató finalmente una crisis social. El modelo de los 90' en gran parte fue una respuesta a esta crisis anterior para lo que se adoptaron algunas ideas que se estaban poniendo en práctica en varios países. Los problemas que presentaba el viejo modelo, que he denominado "estatista-proteccionista" por el importante rol del estado, estaban caracterizados por cinco aspectos fundamentales que ponían en evidencia las deficiencias de su funcionamiento:

1. escasa competitividad del sector industrial protegido. Los altos aranceles hacían que las empresas locales no compitieran con las del resto del mundo, los precios eran entonces más elevados que en condiciones mediana-mente competitivas y la calidad de los mismos en muchos casos inferior, pues se realizaban con tecnologías atrasadas;

2. efecto desplazamiento ("crowding-out") del sector público con respecto al sector privado en materia de gasto, inversión y endeudamiento. El estado y el sector privado en términos generales compiten por los recursos de fi

nanciamiento y capital que son escasos en una economía en un momento del tiempo. Por ejemplo, un exceso de demanda de financiamiento por parte del sector público hace que la tasa de interés aumente y encarece el mismo para el privado;

3. ineficiencia del estado empresario y estancamiento en la productividad de los servicios. El estado tenía empresas públicas pero su autoridad se venía desgastando con lo cual se generaba corrupción, ineficacia y abultados déficit. Existía una corrupción bastante generalizada y el estado se revelaba ineficaz para combatirla con posibilidades de éxito;

4. abusos de política fiscal y monetarias activas llevaron a desequilibrios macroeconómicos. El gobierno interviene en la economía vía volumen y asignación de su gasto y con los impuestos por el lado fiscal, pero por el otro controla la cantidad de dinero y los equilibrios monetarios a través de la actividad del Banco Central. En los 80' el gasto público era muy alto y por encima de los impuestos que el estado recaudaba por lo que se producía déficit fiscal. Pero, por otra parte, se utilizaba la emisión de dinero para financiar este déficit en las cuentas fiscales. Esta emisión que se generaba por motivos no genuinos era uno de los elementos que actuaba impulsando la inflación;

5. inflación como salida a la incapacidad del estado de encauzar los conflictos redistributivos.⁴ Las organizaciones empresariales y los sindicatos pujan por precios y salarios ante el arbitraje del estado regulador. Con un estado débil la cuestión generalmente se resolvía cediendo alternativamente a los reclamos de uno u otro sector, con lo cual se producía una espiral de subas de salarios y de precios que actuaba como otro elemento que impulsaba la inflación. La inflación estaba asentada entonces en un conflicto no resuelto de intereses y por ello el problema económico se asentaba en uno político previo.

Como señalamos más arriba estos elementos en conjunto llevaron a problemas inflacionarios muy severos. La alta inflación dificultó el cálculo empresarial y esto afectó a la inversión y al crecimiento llevando a lo que se denominó "estanflación". Por último los aumentos de salarios no podían alcanzar a los precios y se produjeron conflictos sociales. En el

año 89 el Presidente Alfonsín tuvo que adelantar las elecciones porque la situación se había hecho insostenible, asumiendo el Presidente Menem.

El contexto internacional

En los países más avanzados, entretanto, se venían dando una serie de cambios que presagiaban una nueva época en varios sentidos. Con el predominio de los problemas inflacionarios y de estancamiento en la productividad, triunfó un consenso de teoría y política económica alrededor de la idea de estabilidad monetaria para combatir la inflación, y mercados libres. Se produjo paralelamente una "revolución tecnológica" en informática y comunicaciones que modificó rápidamente los modos de producción y consumo, la manera de hacer negocios y, en especial, la estructura de los mercados financieros globales. Estos hechos llevaron a la materialización de medidas concretas de política económica y a la reforma de algunas instituciones que fueron llevadas adelante por políticos como Ronald Reagan en Estados Unidos, Margaret Thatcher en el Reino Unido, Felipe González en España, Carlos Menem en Argentina, Enrique Cardoso en Brasil, etc. Este proceso fue tan arrollador que hasta el modelo por antonomasia de la oposición al mercado y al capitalismo, como era el sistema de planificación central de la Unión Soviética, entró en implosión y debió ser desmantelado por la Perestroika de Mikhail Gorbachov.⁵ También se produjeron con intensidad creciente procesos de integración económica que reforzaron la apertura y permitieron la formación de bloques comerciales.

En América Latina este proceso, junto a otros acontecimientos como la crisis de la deuda externa en los 80 hizo caer la teoría y el consenso que implusaba el desarrollo a través del estado. Así se dio lugar a los programas de estabilización con combate contra la inflación, control del déficit fiscal, privatizaciones y apertura comercial y de los mercados de capitales. Como resultado final surgió la concepción detrás de los nuevos "mercados emergentes" donde el crecimiento estaría financiado por

flujos privados de capital. Los puntos salientes en la agenda que se fue desarrollando a fines de los años 80" fue condensada en 1990 por el economista John Williamson que en un famoso artículo enunció lo que él denominó el "Consenso de Washington".⁶

¿En qué consistió el modelo político-económico de los años 90?

El modelo político-económico de los años 90" fue llevado adelante por el Presidente Menem que tardó algún tiempo hasta encontrar las personas y los medios adecuados para impulsar las reformas. Estas básicamente se ponen en práctica, como un conjunto coherente, cuando asume Domingo Cavallo como Ministro de Economía.⁷ Los economistas insistían en que era muy importante cambiar las expectativas que generaban lo que se llamó "inercia inflacionaria". Para ello había que lograr un "shock" de confianza que abriera el escenario definitivamente a un nuevo modelo y a un cambio de mentalidad. Esta estrategia de aplicación de medidas de estabilización que constituían un todo coherente se denominó "*Terapia de Shock*".

El conjunto de medidas incluía la independencia del BCRA y restricciones sobre la emisión monetaria que generaba inflación.⁸ Se adoptó una caja de conversión por la *Ley convertibilidad* que fijó un patrón dólar para el peso en el valor 1 a 1. Esto significaba que el estado garantizaba la paridad entre el peso y el dólar; para ello el BCRA mantendría dólares o títulos susceptibles de ser cambiados por dólares como contrapartida de cada peso en circulación. Asimismo se ampliaba la posibilidad de operaciones con dólares dando lugar a una economía bimonetaria. Esta medida apuntaba a dar un patrón estable al valor de la moneda anclando el tipo de cambio y, al mismo tiempo, a controlar las expectativas inflacionarias asociadas a la cotización del dólar.

Paralelamente se desreguló la economía reduciendo los controles burocráticos, destrabando inversiones, movimientos financieros y reglamentaciones de la actividad privada en varios sectores.⁹ Se privatizaron las empresas de servicios públicos reduciendo la ineficiencia y

el gasto público. Sin embargo en este proceso se fue más lejos que en ningún otro país en cuanto al porcentaje de empresas públicas privatizadas (por ejemplo Brasil, México y Chile conservaron, entre otras, Petrobras, Pemex y Codelco respectivamente). Se llevó adelante un proceso de apertura externa que no sólo incluyó la remoción de algunas trabas a las inversiones sino también la disminución de los aranceles. Esto apuntaba a fomentar la competencia con los productores del resto del mundo y en cierto sentido debilitaba la concentración de poder económico local. También se realizó, más adelante en 1994, la reforma del sistema previsional desde el sistema de reparto estatal al sistema privado de capitalización que, entre otras cosas, generó un importante bache estructural en las cuentas públicas.

Ahora bien, si uno detuviera aquí el análisis no caben dudas que las reformas enunciadas coinciden casi exactamente con las del "Consenso de Washington" que se aplicaron en Latinoamérica y en muchos otros lugares del mundo. Sin embargo, el componente distintivo en cada país estuvo dado por una cuestión de proporciones y del modo en que las medidas fueron aplicadas, lo que remite a las decisiones políticas que las pusieron en práctica.¹⁰ Lo que algunas investigaciones recientes sobre este proceso en Argentina han revelado es que todo este conjunto de reformas en lo económico no fue acompañado de reformas en las instituciones y en las prácticas tradicionales de la política local.¹¹ Por el contrario podemos observar que las reformas se llevaron adelante mediante las prácticas más conservadoras de nuestro sistema político.

En primer lugar es de destacar que las reformas, a pesar de gozar de cierto consenso público, requirieron del otorgamiento de superpoderes al Poder Ejecutivo que llevaron a una centralización del poder. Esto se implementó por medio de la Ley de Emergencia económica (23.696), de la Ley de Reforma del Estado (23.697) y por el uso extensivo de decretos de necesidad y urgencia (DNU). Por su parte el capitalismo nacional quedó asociado a privatizaciones o buscó su lugar a través de compensaciones por desregulación y apertura. La conformación en bloque de los sindicatos fue dividida y algunos entraron en la lógica de las concesio-

nes a cambio de las reformas económicas requeridas. Esto, por otra parte, no se verificó tan abiertamente en los repetidos intentos de reforma laboral. A las Provincias se transfirieron los servicios de salud y educación, mientras que en algunas se mantenía el empleo público asociado a operatoria tradicional de los partidos locales. La doble presión llevó a una crisis de las finanzas en varias Provincias que aumentaron su déficit y su endeudamiento. Asimismo se conservaron los liderazgos tradicionales en los partidos políticos. En cuanto a la Corte Suprema se amplió el número de integrantes de 5 a 9. Finalmente la Reforma Constitucional del 1994 posibilitó la re-elección de Carlos Menem.

Hay que reconocer que una vez aplicadas las reformas estructurales el shock de confianza efectivamente se produjo. El conjunto de medidas controló la inflación, redujo el gasto público y recuperó el nivel de actividad, el ahorro y la inversión. El crecimiento de los primeros años fue impulsado por privatizaciones y por flujos de cartera, precios internacionales excepcionalmente altos para las exportaciones, un "boom" de consumo y por el éxito de la integración con Brasil. El modelo tuvo un período de desempeño virtuoso aproximadamente entre los años 91-97, sólo opacado por la crisis del Tequila, aunque ya en los últimos años cobraron magnitud los desequilibrios que luego hicieron eclosión en el período 98-01.¹²

Si estos desequilibrios no se pusieron de manifiesto en el corto plazo fue debido al flujo de capitales por la venta de los últimos activos públicos, cosa que ya no tenía un sentido económico claro. Desde el punto de vista intelectual la justificación del modelo se basó en la teoría de la autorregulación de los mercados, con independencia de factores políticos y éticos, acuñada coloquialmente en la frase referida al "piloto automático"¹³. Por último la necesaria Reforma Política se redujo en la práctica a la re-elección del Presidente Menem, convalidada luego por la mayoría de la población en las elecciones subsiguientes.

La crisis del modelo económico, 98-01

A pesar de su desempeño virtuoso, en varios sentidos, el modelo resultó parcial y una

serie de causas hicieron que sólo unos años después del combate contra la inflación nos encontráramos frente al desafío que implica la deflación, es decir, el desempleo y la pobreza en aumento.

En primer lugar cabe mencionar un punto sobre el cual la mayoría de los economistas coinciden: el modelo mostró ser vulnerable a los shocks externos. Las sucesivas crisis financieras internacionales que caracterizaron a la globalización como el efecto Tequila en el año 95, la crisis del default ruso en el 98 y la devaluación de Brasil 99 pusieron de manifiesto que, en ausencia de instrumentos cambiarios y monetarios, los shocks impactaban directamente sobre la economía real a través del vínculo entre los flujos de capitales, la inversión, y la tasa de interés.¹⁴ Cada vez que las expectativas de los inversores eran afectadas se retiraba el flujo de capitales que financiaba el déficit estructural de la cuenta corriente, esto restringía la oferta de ahorro en la economía doméstica y elevaba la tasa de interés que reducía la inversión y la demanda agregada. De este modo comenzaron a aparecer los nuevos males de la economía argentina: la recesión, el desempleo y la pobreza.

La vulnerabilidad externa de la economía estaba dada por la carencia de instrumentos y por un déficit estructural de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este déficit a su vez puede ser descompuesto en el desbalance entre exportaciones e importaciones, la remisión de utilidades y el pago de intereses, que se hizo cada vez más abultado hasta descontrolarse por completo. El desbalance comercial fue influido por el tipo de cambio nominal (dada la paridad con el dólar que se apreció notablemente en esos años: "superdólar"), la devaluación de Brasil y otra serie de factores más estructurales que se mencionan más adelante. Con respecto al balance de utilidades cabe señalar que, a diferencia de otros casos, como por ejemplo el de España, que por un lado recibió inversiones europeas pero por otro invirtió en el exterior, en nuestro caso las inversiones estuvieron caracterizadas por el predominio de una sola dirección. Finalmente en cuanto a los pagos de intereses por la deuda externa los casos más relevantes a título comparativo son los de Chile,

Irlanda, Nueva Zelanda, que fueron rápidamente a una reducción abrupta de la deuda y por lo tanto del peso de los servicios de la misma.

De este último hecho parten los análisis que señalan como responsable a la "inconsistencia entre el gasto público y el esquema monetario-cambiario" apuntando sobre todo al primer elemento la carga de causalidad.¹⁵ Sin embargo no hay que dejar de lado los componentes retroalimentados de la cuestión fiscal puesto que es evidente que la recesión impulsa el desbalance fiscal vía la caída en la recaudación a gasto constante. Por otra parte, en situaciones normales, es bastante sabido que generalmente no es positivo ajustar gasto en contextos recesivos, como las experiencias de varios países hoy lo demuestran.

El problema del endeudamiento público junto a la internacionalización de la banca afectó el volumen del crédito y la tasa de interés, discriminando en contra del sector productivo de las pequeñas y medianas empresas.¹⁶ Asimismo la apertura junto al tipo de cambio retrasado llevaron a la destrucción de tejido industrial sin reconversión productiva. A la larga el modelo, vía una distorsión a favor de los precios relativos hacia los bienes no transables (mayormente servicios como los públicos, los del sector financiero, la educación, etc.) generó una desproporción entre servicios, la industria y el agro, que desincentivó las exportaciones. Es de destacar finalmente que en los 90 la Inversión Externa Directa fue en mayor parte a privatizaciones y a "fusiones y adquisiciones" con pocos nuevos desarrollos "Greenfield projects", lo que pone de manifiesto que se crearon pocos negocios realmente nuevos.¹⁷

Podemos concluir esta apretada síntesis, entonces, afirmando que el endeudamiento crónico sólo constituye la punta del iceberg de una crisis que se produce por la falta de un verdadero plan sustentable. En este sentido pareciera que fue ilusorio pensar en la indefinida perduración del tipo de cambio fijo con el esquema de conversión más allá de las ventajas iniciales de su adopción. De este modo pasamos del flujo de capitales vía endeudamiento a la huída de capitales que terminó dando por tierra con el modelo.

Como manifestamos en la introducción la tesis de este ensayo consiste en que los problemas económicos están ligados a problemas políticos e institucionales y, a su vez, estos últimos lo están con respecto a problemas éticos más profundos. El modelo económico, como vimos, implicaba toda una estructura institucional y una determinada lógica del poder político. En última instancia esta lógica del poder materializada en las reglas formales e informales que guían en la práctica la acción de una determinada dirigencia, así como de la relación que esta tiene con la sociedad, es susceptible de un juicio de valor ético.¹⁸

Desde nuestro punto de vista el tipo de cambio, las tasas de interés, la emisión de dinero, o el endeudamiento son instrumentos para regular reacomodamientos de la economía. Son válvulas de escape para dosificar o amortiguar ajustes que es necesario realizar pero que serían más dolorosos si no existieran. Las economías enfermas no hacen uso sino abuso de estos instrumentos: por ejemplo en vez de endeudamiento se llega al hiper-endeudamiento, en vez de tasa de rendimiento de los bonos existe una escalada descontrolada del "riesgo país," en vez de una devaluación moderada se llega a lo que se denominan "maxi-devaluaciones".

Por otra parte están las instituciones que moldean los intereses que en determinado momento conforman las fuerzas actuantes en una sociedad. Estas deben establecer límites adecuados a las pretensiones y al accionar de los distintos grupos. Las sociedades sanas tienen grupos de interés flexibles en aras del interés general. Si los grupos de interés no ceden al interés general se desbordan las instituciones y se vulneran los marcos jurídicos.

Por último cabe destacar que la flexibilidad en aras del bien común viene de la búsqueda de la verdad y de las soluciones justas, que implican a todos los miembros de una sociedad y exigen soluciones cooperativas. En el corto plazo son suficientes los instrumentos económicos, pero no podemos reemplazar las instituciones que enmarcan el accionar de los grupos de interés, ni estas existir si no hay una convicción ética de fon

do expresada en un pacto o contrato social donde se aclaran los límites de las acciones de los distintos grupos.

Un balance preliminar de los 90

La Economía

Una vez planteada nuestra tesis central del trabajo es posible efectuar un balance que, si bien no deja de ser incompleto y parcial, nos parece asimismo indispensable realizar. En primer lugar habría que dejar constancia de que en general existió consenso en cuanto a las reformas estructurales de los años 90" en tanto que plan anti-inflacionario y de estabilidad. Por ello no se puede dejar de lado que en este sentido hubo un componente ético del cambio institucional inicial, es decir la lucha contra la corrupción instalada y un estado ineficiente.

Por la forma en que las medidas fueron implementadas cabe juzgar las virtudes o defectos de los resultados. Así en nuestra opinión un exitoso plan de estabilización concebido en una circunstancia totalmente coyuntural fue reconvertido imprudentemente, durante la euforia del éxito inicial, en un modelo de crecimiento económico y de justicia social. Si bien las reformas de los 90" significaron un buen plan anti-inflacionario, luego la estrategia se redujo a mantener las cosas andando sin previsión por el futuro.

Desde un punto de vista económico se pueden sacar algunas conclusiones que se relacionan con aspectos más amplios:

1. la rigidez monetaria llevada al extremo lleva a la recesión y a la deflación, y hace imposible el ajuste fiscal en las condiciones reales de la sociedad,
2. la concentración económica lleva a desequilibrios en la distribución del ingreso que afectan aspectos sociales y estos a su vez repercuten en los políticos.¹⁹
3. la economía financiera no se puede independizar de la economía real, por lo cual se requiere un plan sustentable que incluya una estrategia productiva clara.²⁰
4. una economía de mercado que genere oportunidades en un marco de libertad para el conjunto de la población no sólo se funda

en arreglos institucionales, sino que necesita de un fundamento ético respaldado instituciones surgidas de un contrato social amplio.²¹

Economía y Política

Hemos destacado que el Modelo de los 90 consistió en realizar reformas radicales de las instituciones económicas con conservadurismo del sistema político. Esto implicó una serie de decisiones donde se mezclaron las responsabilidades de los estratos de toma de decisiones de la dirigencia en un sentido amplio, que incluye la política pero también la empresarial, sindical, etc. La lógica del poder político en los 90 parece haber seguido siendo la maximización del poder a corto plazo, verificándose compensaciones a favor de los grupos especiales que detentaban cierto poder. Esta lógica implicó una concentración del poder político y económico,²² y una red de intereses cruzados entre el sector político y el económico.

Hacia el final del período estos grupos de intereses especiales cristalizados no impulsaron los cambios requeridos a pesar de comenzarse a ver el abismo en frente de sus pies. Esta parece ser una de las causas más fundamentales de la crisis que luego se desató, si bien a primera vista es cierto que se abandonaron evidentes reglas de economía pública, se mantuvo el gasto político enquistado a lo largo del presupuesto y el viejo esquema del clientelismo se mantenía en varias zonas. Finalmente cabe preguntarse si el conflicto de intereses que causó la hiperinflación no permaneció debajo de la ley de convertibilidad y llevó al hiperendeudamiento. Si esto es así hay que seguir manteniendo la afirmación de que el estado en Argentina sigue necesitando "comprar cohesión social".²³

Economía y Sociedad

Si bien las reformas que se llevaron adelante eran necesarias en un primer momento y tuvieron un amplio consenso, también es cierto que la distribución de costos y beneficios del ajuste puso de manifiesto algunas inequidades entre los distintos grupos. En un principio las medidas favorecieron a un grupo de la población de bajos ingresos y a los grupos económicos nacionales y externos. Si bien un sec-

tor de clase media consiguió un lugar en el nuevo modelo otro grupo que perdió el empleo por las privatizaciones o la competencia externa no volvió a reincorporarse. En este sentido las reformas iniciales dejaron de lado este importante tema pendiente.

Lo cierto es que una política económica puede ser adecuada para un momento del tiempo, pero debe amortiguar el impacto sobre los grupos que cargan con el costo del cambio institucional y ayudar a su reinserción completa en la economía y la sociedad. Los mencionados desequilibrios sociales posteriormente se profundizaron con la recesión y el aumento del desempleo.²⁴ Por último se verificó que cuando un esquema de política económica se vuelve rígido y pierde la necesaria capacidad de adaptación a las nuevas circunstancias termina cayendo, no sólo en el consenso social, sino en el campo estrictamente económico.

Economía y Ética

Las reformas de los años 90 no llegaron hasta la raíz del problema de la inestabilidad económica e institucional de la Argentina que no es sólo económico sino también cultural y moral. La economía está construida esencialmente de vínculos de confianza: confianza en los contratos, confianza en los administradores de la propiedad pública y en los encargados de la gestión pública. Ningún esquema institucional puede contener la falta de confianza sino por poco tiempo. Se requirieron políticas estables y sólidas pero las soluciones, incluso en los grandes temas, se siguieron pensando desde y para la coyuntura. Existió exceso de confianza, poca previsión, y persistió la concepción de la "viveza criolla" como medio genuino para el logro del éxito.²⁵

Con la globalización se puso a prueba nuevamente nuestro conflicto de identidad. La ciclotimia del carácter argentino con su manifiesta inestabilidad de conducta en diversos ámbitos parece surgir de allí mismo.²⁶ La inseguridad en la identidad propia implica la imposibilidad de ser fiel a sí mismo. Precisamente en griego *ethos* significa carácter, esto implica que la conducta ética es aquella que está fundada en la verdadera identidad propia. De este

modo sólo la base ética es la única que posibilita la estabilidad de conducta. Si bien el tema de la identidad nacional como base de la conducta en la moral pública es una cuestión que pesa sobre todos y cada uno de los ciudadanos, también es cierto que la mayor responsabilidad debería corresponder a la clase dirigente, tanto política, técnica, sindical, intelectual, empresarial, etc. que debería dar el ejemplo.

La "triple-D" y el esquema actual ²⁷

La dinámica descontrolada de la deuda afectó fuertemente las expectativas sobre la economía dando lugar a una fuga generalizada de capitales y de depósitos imposible de ser afrontada ni por el reforzado sistema financiero argentino. La impopularidad de las medidas desesperadas del Ministro Cavallo como el "déficit cero" y el "corralito" se condensó en una crisis que repercutió sobre el ya difuso poder del Presidente De la Rúa. La crisis social llevó a la renuncia del Presidente junto con su gabinete.

La situación actual está encuadrada en la serie de medidas que se implementaron a continuación, caracterizadas por lo que se ha dado en llamar la "triple D", es decir, el default, la devaluación y la desdolarización de la economía. El default, o declaración de insolvencia de la deuda pública, fue anunciado por el ex Presidente Rodríguez Saá. Luego el Presidente Eduardo Duhalde junto a su Ministro Jorge Remes Lenicov implementaron la devaluación del peso, inicialmente con control de cambio a 1.4\$/U\$, y luego con flotación intervenida por el BCRA, que vuelve a su función de prestamista de última instancia. La solución para los créditos y depósitos (acorralados) en dólares consistió en la pesificación asimétrica, cubriendo el estado el costo del descalce. Se congelaron y pesificaron también las tarifas de servicios públicos y alquileres. Se efectuó un ajuste tributario que incluyó principalmente las retenciones a las exportaciones. Asimismo se puso en marcha un programa de empleo para jefas y jefes de hogar desocupados.

Luego de este conjunto de medidas se produjo una estampida del tipo de cambio y de los precios, pero dada la contención de las variables claves como el gasto y la emisión la situa-

ción tomó posteriormente una evolución positiva. Lentamente se recuperó la confianza en el sistema financiero, aumentaron los depósitos y fueron bajando las tasas, aunque resta aún la recuperación del crédito. La devaluación posibilitó un importante superávit comercial vía reducción de las importaciones. Se verificó una recuperación leve de la demanda y del nivel de actividad por la rentabilidad de las exportaciones, la sustitución de importaciones y el turismo. La situación fiscal quedó bajo control dado que a los aumentos nominales en la recaudación no siguió una contrapartida del gasto del gobierno y aumentaron los ingresos tributarios por las retenciones a las exportaciones. Se normalizaron las relaciones con los Organismos Internacionales y se comenzaron a dar pasos para hacer lo mismo con los demás acreedores, dentro de un contexto internacional particularmente incierto debido a la guerra contra el terrorismo y una recesión mundial en ciernes. Si bien continúan el alto desempleo, la pobreza y la inseguridad, lentamente los indicadores han comenzado a revertirse. Finalmente, otro hecho esperanzador es que se ha completado pacíficamente la transición democrática, asumiendo Néstor Kirchner como Presidente electo.

¿Un contrato nacional para una "Economía Social de Mercado"?

Una vez estudiado el tema de la crisis argentina desde el punto de vista amplio que nos propusimos queda en pie el desafío de expresar las oportunidades que se pueden vislumbrar desde este mismo punto de vista. En principio hace falta articular un modelo económico-institucional más equilibrado. A este respecto sería conveniente dirigirse en la dirección de los trabajos que han revisado las reformas de los años 90.²⁸ Sin embargo, no hay que dejar de lado aportes muy importantes, que sin ser tan novedosos van en la misma dirección y a veces expresan lo mismo de modo más claro. Nos referimos al modelo adoptado en Alemania después de la Segunda Guerra Mundial denominado "Economía Social de Mercado".²⁹ Este enfoque implica la adopción de una economía de mercado con una serie de instituciones que permiten ponerla al servicio de la so-

ciudad en su conjunto. Este modelo apunta a una armonización de libertad y eficacia económica con justicia social.

Los principios que este enfoque incluye son: 1. política monetaria que establezca el valor de la moneda, 2. mercados abiertos y competitivos, 3. políticas económicas estables y predecibles, 4. propiedad privada de los medios de producción, 5. libertad de establecer contratos, 6. los precios deben reflejar todos los costos, 7. reducción y control del poder monopólico, 8. política de ingresos: seguridad social, justicia en la distribución del ingreso y la riqueza a través de impuestos y regulaciones a favor de los más relegados. Incluye también legislación de bienestar social, políticas industriales, la co-determinación entre trabajo y management. Es importante destacar que estas políticas deben diseñarse de modo que incrementen las condiciones competitivas, reflejen mejor la escasez, y no desalienten la inversión de largo plazo, 9. Un enfoque de política anticíclica integral que tenga en cuenta la inflación y el desempleo al mismo tiempo, que debe estar fijada con independencia de los grupos de interés.³⁰

Si bien nos parece que este enfoque es suficientemente equilibrado, no se puede aplicar como una receta más. En las discusiones de las medidas e instituciones los autores que lo desarrollaron tuvieron muy en cuenta las características históricas y culturales de su país. En este sentido hay que destacar que es necesario establecer del mismo modo una adaptación de estos principios a nuestra historia, a nuestros valores y a nuestra cultura. Para ello es indispensable debatir los ejes de un nuevo consenso que integre del modo más abarcativo las distintas posturas existentes en la Argentina actual. Ello implica un nuevo contrato social que logre integrar las posiciones parciales en ejes de orientación claros hacia el futuro. Para ello se puede tomar como base los aportes de diversos trabajos que, si bien tienen desde diversos puntos de partida, vienen requiriendo estrategias y soluciones en muchos casos convergentes.³¹

Sintetizando mucho nos animamos a enumerar algunos temas relevantes agrupados en tres ejes que se relacionan entre sí:

1. *Ejes económicos*: identidad-globalización, mecanismos de resolución de conflictos de inte-

reses, eficiencia y redistribución, estado o mercado, economía abierta o cerrada, perfil productivo, integración regional y con el mundo.

2. *Ejes políticos*: liderazgo-consenso, gobernabilidad-subsidiariedad, controles mutuos-cooperación en instituciones, mayor conexión de la política partidaria con las bases democráticas y carrera política en base al mérito, financiamiento de la política.

3. *Ejes éticos*: espíritu de auto-responsabilidad y cooperación, interés propio, actitud de común-unidad, necesidad de unidad para descubrir quienes somos como nación y para acordar un proyecto compartido.

Conclusión

La reciente crisis argentina ha puesto de manifiesto que no sólo es importante la elaboración de un nuevo esquema completo económico e institucional que permitiéndole al país competir en el mercado internacional sea más balanceado y equitativo, sino también, es necesario fundar éste en un nuevo contrato o pacto social que adapte las instituciones a nuestra identidad y a nuestra sociedad. Para ello resulta indispensable poner en contacto los poderes con sus bases, cuyos canales de participación están debilitados debemos reconstruir las instituciones teniendo en cuenta que la estabilidad política debe basarse también en la social. Las lecciones de nuestra historia reciente, y no tan reciente también, avallan la conclusión de que un modelo económico no puede funcionar sin apoyo político, y éste, a su vez, es imposible sin un proyecto común que represente al conjunto de los argentinos y nos proyecte hacia el mundo.

¹ Como ejemplo del primer debate pueden consultarse: Williamson John, *A Contemporary Policy Agenda for Latin America*, Washington, Institute for International Economics, October 11, 2001 y Stiglitz Joseph, *More Instruments and Broader Goals Moving Toward the Post-Washington Consensus*, The 1998 Wider Annual Lecture, Helsinki, January 7, 1998. Con respecto al rol de los organismos internacionales puede consultarse *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, by Michael Mussa, Institute for International Economics, March 25, 2002. Recientemente se han dado a conocer dos informes

preliminares: *Argentina's Economic Crisis: Causes and Cures*, Jim Saxton (R-NJ), Vice Chairman, Joint Economic Committee, United States Congress, June 2003, y *The Role of the IMF in Argentina, 1991-2002*, Draft Issues Paper for an Evaluation by the Independent Evaluation Office (IEO), IMF, June 2003.

² Llach Juan, *Reconstrucción y estancamiento*, Ed. Tesis, Buenos Aires, 1987. Tommasi Mariano y Spiller Pablo T., *Los determinantes institucionales del desarrollo argentino: una aproximación desde la nueva economía institucional*, CE-DI, Documento No.33, Mayo de 2000. Se pueden encontrar algunos antecedentes como el trabajo de Carlos Moyano Llerena "Política y Economía" en la *Revista Panorama de la Economía Argentina*, No. 31.

3 Esta línea de investigación está relacionada sobre todo con los nuevos estudios sobre capital social, confianza, normas y redes en la base de las instituciones económicas y políticas. A este respecto pueden consultarse las obras de Robert Putnam, *Bowling Alone*, Simon & Schuster, New York, 2000, Francis Fukuyama, *Confianza*, Ed. Atlántida, Madrid, 1996, Victor Nee, *Norms and Networks in Economic and Organizational Performance*, *AEA Papers and Proceedings*, May 1998, Vol. 88, No. 2; y en el capítulo "Norms and Networks", *World Development Report 2002*, World Bank.

4 Para una formalización de este tema: Daniel Heymann, Fernando Navajas e Ignacio Warnes, Conflicto redistributivo y déficit fiscal; *El trimestre económico*, vol LVIII (1), No. 229, México, Ene-Mar de 1991.

5 Para la interrelación entre teoría y hechos económicos en este período véase Robert Skidelsky, "The New Political Economy" en *The Road from Serfdom*, Penguin Books, New York, 1995. Para un estudio de la relación entre estas reformas y las burbujas bursátiles y financieras véase Marcelo F. Resico "Crisis en la Nueva Economía", *Revista Valores*, No. 56, Diciembre de 2002.

6 John Williamson, "What Washington Means by Policy Reform" en J. Williamson ed. *Latin American Adjustment: How much has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

7 Para una descripción de este proceso contado por su principal protagonista consúltese Domingo Cavallo y Juan Carlos de Pablo, *Pasión por Crear*, Ed. Planeta, 2001.

8 Para un racconto de las medidas y una evaluación más técnica véase Heymann Daniel, *Políticas de reforma y comportamiento macroeconómico: la Argentina en los noventa*, Serie Reformas Económicas, No.61, Mayo de 2000.

9 Llach Juan, *Otro siglo otra Argentina*, Buenos Aires, Ariel, 1997, pg. 209-212.

10 Ludovico Videla, "La democracia como prerrequisito para la eficiencia económica: la experiencia argentina reciente", *Revista Valores*, No. 55, Diciembre de 2001.

¹¹ Las investigaciones en las que me baso en el siguiente pasaje surgen de: Tommasi Mariano, Bambaci Juliana, y Saront Tamara, *The Political Economy of Economic Reforms in Argentina*", Documento No. 28, Septiembre de 1999, trabajo que toca el tema de la centralización de las decisiones en la pg. 25, el rol de las Provincias en la pg. 30, los sindicatos en la pg. 31, y extensa-

mente la relación con los grupos económicos en las pgs. 33-36; Etchemendy Sebastián, "Construir coaliciones reformistas, La política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica", *Desarrollo Económico*, vol. 40, N° 160, ene-mar 2001; y Vicente Palermo y Etchemendy Sebastián, Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1898-1995), *Desarrollo Económico*, vol. 37, N148, ene-mar 1998.

12 Para un comparar otros balances económicos del período que abarcó la convertibilidad pueden consultarse Daniel Arcana, *10 años de Convertibilidad*, prepared for the Conference on the 10th Anniversary of the Convertibility Law, Banco Central de la Republica Argentina, Buenos Aires April 5-6, 2001, *Hard Money's Soft Underbelly: Understanding the Argentine Crisis*, Ricardo Hausmann, Andrés Velasco, Kennedy School of Government, Harvard University, July, 2002 y Frenkel Roberto, "Argentina: A Decade of the Convertibility Regime", *Challenge*, vol. 45, no. 4, July/August 2002, pp. 41-59.

13 Para una discusión teórica de este tema véase Marcelo F. Resico, "Las concepciones del libre mercado según Wilhelm Röpke", *Boletín de lecturas sociales y económicas*, UCA, Abril, 2001.

14 Este pasaje se basa parcialmente en Jorge C. Avila, *El enfoque del Riesgo-País*, CEMA, Documentos de Trabajo, No. 164, Marzo 2000, pg. 14.

15 Por ejemplo el citado trabajo de Michael Mussa y Tejeiro, M., *Una Vez Más, La Política Fiscal*, mimeo, Centro de Estudios Públicos, Buenos Aires, 2001.

16 Javier González Fraga, "La Convertibilidad: la causa de la crisis bancaria argentina", presentado en el Seminario "Rusia y Argentina: Lecciones de la experiencia", Moscú, Noviembre de 2002.

17 Rodolfo Aprea, *Corporate Governance in Argentina, New Developments through 1991-2000*, CEMA, Documento de Trabajo, No.154, Septiembre 1999, pg. 10.

18 Crisis en la Argentina: Economía, instituciones y ética, *Editorial de la Revista Valores*, No. 53, Mayo de 2001. Se encuentran elementos para un análisis de este tipo en los autores del Ordoliberalismo o Escuela de Friburgo, base teórica de la "Economía Social de Mercado y en algunos autores de la Nueva Economía Institucional aunque el tema ético todavía está poco desarrollado en estos últimos. Para una muestra de este planteo véase Gerald Brock, "New Institutional economics", *Faith Economics*, pg. 5: "...Oliver Williamson's description of the NIE,...consists of four different levels of analysis. Each level has a controlling influence on the level below it and there are also some feedback effects from lower levels to higher levels (Williamson 2000). The highest level is called "embeddedness" or "social theory." It includes informal institutions, customs, traditions, norms, and religion. That level changes very slowly and does not have a rational maximizing character, but does significantly affect both the shape and the operation of the lower levels."

¹⁹ Enrique H. Olivera en su Discurso de presentación del Plan Fénix ante la Facultad de Ciencias Económicas

de la UBA, 6 de septiembre de 2001 plantea la tesis de que el principal defecto de las reformas económicas fue una deficiencia en la provisión de bienes públicos. Desde los trabajos de Walter Eucken hasta la Nueva Economía Política se señala que el principal de estos bienes es un marco de la economía de mercado que de parámetros justos a la competencia.

20 Llach Juan y O'Connor Ernesto, Porqué la Argentina necesita una estrategia de crecimiento, *37 Coloquio de idea "La Argentina del Bicentenario"*, Mar del Plata, 7 al 9 de noviembre de 2001.

21 Ver nota 13.

22 Esta parece ser la conclusión del excelente trabajo de Sebastián Etchemendy sobre la lógica de las compensaciones e el período de las reformas citada en la nota 11.

²³ Llach Juan, *Reconstrucción y estancamiento*, Ed. Tesis, Buenos Aires, 1987.

24 Véase al respecto Salvia A. y Macció J.: *Crisis del empleo y del trabajo en la Argentina. Tiempos de crisis: 1998-2002*, en Fragmentos de la Deuda Social, Instituto para la Integración del Saber, UCA, Bs. As., 2002, pg. 12-13.

25 En su reciente libro *Lecciones de la crisis argentina*, El Ateneo, Buenos Aires, 2003, el economista Ricardo Arriazu llama la atención sobre la importancia de este elemento cultural de la "viveza criolla" detrás de los problemas económicos e institucionales de la Argentina.

26 A este respecto es ilustrativo título de la obra de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach sobre la historia de la economía argentina que condensa de por sí toda una lección: *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Ariel, Buenos Aires, 1998.

27 Basado en la publicación: *La economía argentina en*

2002 y perspectivas 2003, prealizada por el Programa de Análisis de Coyuntura Económica de la UCA coordinado por Marcelo Resico y Ernesto O'Connor, noviembre de 2002.

28 Consúltese la bibliografía de Williamson John y Stiglitz Joseph citada en la nota N° 1.

29 Consúltese por ejemplo Benecke Dieter W., La Economía Social de Mercado que nunca se aplicó, *Revista Valores*, No. 53, Mayo de 2001. Alfred Müller-Armack, The Meaning of the Social Market Economy, *German Social Market Economy: Origins and Evolution*, Ed. By Alan Peacock and Hans Willgerodt, Macmillan Press, London, 1989. Heinz G. Grossekkettler, "On Designing an institutional Infrastructure for Economies, The Freiburg Legacy after 50 years," *Journal of Economic Studies*, 21,4.

³⁰ Tomadas de Karsten Siegfried, Eucken's Social Market Economy and its Test in Post War West Germany, *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 44, No 2, April 1985.

31 Forteza Jorge H., De la visión país a la transformación continua: experiencia internacional y propuestas para la Argentina, *Boletín Informativo Techint*, 308; Llach J. et al, *Una estrategia para el desarrollo sostenible y la integración social*, Fundación Invertir, Diciembre de 2001, *Hacia el Plan Fénix, Diagnóstico y propuestas, Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el desarrollo con equidad*, Elaborado por Profesores e investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, con la coordinación de Abraham L. Gak, Septiembre de 2001. ACDE, *Pensando la Argentina del Bicentenario*, Documento de Trabajo.