

Exploraciones/Explorations

La crisis en Argentina: el fracaso histórico de un sistema perverso

Jorge Schvarzer

La caída del PBI argentino en 2002 alcanza a cerca del 13 por ciento que, sumado a las caídas de los tres años anteriores, arroja una reducción del orden del 20 por ciento de la riqueza creada en el país respecto a 1998. La enorme disminución del ingreso per capita se ve profundizada por un cambio adicional en el reparto, producto de las tendencias forjadas en la década anterior, que ha llevado al hambre a una parte apreciable de la población. Esta crisis es la más grave conocida en la historia nacional y, sin duda, una de las mayores registradas en una economía de desarrollo medio en el mundo. Ella no sólo ha provocado una conmoción social sino también una intensa repercusión política cuyas secuencias se están viviendo todos los días. El gobierno tiene escasa legitimidad y poca coherencia interna y sólo sobrevive porque ha decidido llamar a elecciones para entregar el sillón presidencial el 25 de mayo próximo; mientras tanto, la ausencia de candidatos aceptados por la población pone un manto de dudas sobre las formas que asumirá el cambio de gobierno y el futuro político local. Para peor, el poder político terminará de definirse luego de una serie de elecciones, nacionales y locales, que se irán escalonando a lo largo del resto del año, de modo que recién el 10 de diciembre próximo estará definitivamente instalado el nuevo gobierno, cuyo perfil resulta difícil trazar ahora.

La paralización generalizada del aparato productivo tiene una causa directa, que es la crisis financiera, provocada, a su vez, por el endeudamiento externo. El país tiene compromisos con el exterior por montos superiores a 150.000 millones de dólares (que hoy representan 1,5 veces su PBI), con vencimientos del orden de 20.000 millones de dólares anuales. La imposibilidad de pagar siquiera una parte de esos compromisos obligó a entrar en default, más allá de la forma en que este fue anunciado.

El primer aspecto a resolver en esta crisis es, precisamente, el del financiamiento externo, porque ello podría permitir las políticas de reconstrucción del sistema financiero y de recuperación productiva. Pero ese tema se vio trabado por la necesidad de un acuerdo previo con el FMI que se negaba a firmar la ansiada carta de intención con el gobierno argentino. La negativa del FMI se puede explicar por la desconfianza de su gerencia en la gestión del actual gobierno que tiene, además, sus días contados debido a la decisión de llamar a elecciones. Hizo falta una larga negociación política del gobierno argentino con diversas naciones del G7 para que sus representantes en el directorio del Fondo exigieran la firma del acuerdo que el staff se negaba a aceptar. El acuerdo se logró recién en enero de 2003, luego de un año de conversaciones en medio de la urgencia de la crisis.

La porfiada negativa de ese organismo contrasta con su estrategia previa de

firme apoyo a la política llevada a cabo durante la década del noventa. Más aún, el Fondo no sólo consideraba que la convertibilidad era un ‘modelo’ de política económica sino que prestó cerca de 9.000 millones de dólares al país en 2001, poco antes de la explosión final del sistema; en cambio, en el 2002 le ha obligado a pagar en efectivo más de 4.000 millones a las entidades financieras internacionales (FMI, BM y BID) como condición para avanzar en las tratativas para un acuerdo. No es menos curioso que esa exigencia continuó hasta el final de dicho año y sólo la firme decisión del gobierno argentino de no seguir pagando hasta la firma del acuerdo evitó que salieran otros 3.000 millones de dólares que vencían en el ínterin.

La Argentina se debate en la crisis, acuciada por enormes problemas sociales, mientras transfiere fondos al exterior para pagar una deuda acumulada en el pasado. En éste, uno de los peores momentos de su existencia como nación, el gobierno ensaya salir de la trampa tendida por el endeudamiento externo y la implosión del sistema financiero local que deterioraron brutalmente su estructura productiva y su situación social. Pero esos problemas resultan difíciles de comprender sin una perspectiva de mediano plazo que explique cómo fue que se llegó a esta situación inédita. Para ello, hay que recordar cómo se salió de la crisis previa y cuál fue el sendero que llevó a esta nueva crisis.

La crisis anterior

La Argentina ingresó en la década del noventa en medio de una inflación alta y prolongada que nadie encontraba cómo controlar. Finalmente, en abril de 1991, se lanzó el llamado Plan de Convertibilidad que frenó el alza continua de los precios. Por primera vez en muchas décadas el país tuvo precios estables; por otro lado, al poco tiempo comenzó lo que parecía ser una etapa de crecimiento intenso de la actividad económica local. No es de extrañar que esas condiciones generaran el apoyo de buena parte de la población, deseosa de creer que el país estaba saliendo de sus históricas frustraciones; además, el elogio de las mayores instituciones financieras internacionales, interesadas en exhibir el caso argentino como un éxito de las políticas de ajuste monetario que preconizaban, contribuyó a sostener esa ilusión durante un largo período.

La situación, sin embargo, no era tan positiva como daban a entender algunos comentarios exageradamente exitistas. Una restricción muy fuerte residía en la lógica misma del Plan que estableció una relación estrecha entre las reservas en divisas y la emisión de dinero local; de acuerdo a la ley, si no aumentaban las reservas no se podía aumentar la cantidad de moneda en circulación. De allí que la cantidad de moneda necesaria para acompañar la evolución de la actividad económica dependía de que el Banco Central captase divisas. Las dificultades continuas para resolver esa exigencia crucial es una variable que explica buena parte de los problemas de la década.

Resulta obvio que para captar divisas hacía falta tener un superávit en las cuentas externas vía un esfuerzo exportador (que impulsara tanto bienes como servicios). Si ello no era suficiente, se podía atraer capitales del exterior, una solución que solo puede aplicarse durante un cierto plazo (dado que, a la larga, estos se retiran por definición). Ambas alternativas fueron exploradas y sus resultados negativos explican el derrumbe final de la convertibilidad.

Problemas del comercio

La estrategia de generar divisas a través de un saldo positivo en el comercio exterior estaba amenazada desde el inicio por el tipo de cambio fijado para la convertibilidad. La ley estableció un valor muy alto para el peso, en relación con el dólar, y decidió mantenerlo fijo a lo largo del tiempo, independientemente de la evolución de cualquier otra variable. Esta clara sobrevaluación de la moneda local convalidó la entrada masiva de mercancías del exterior, mientras alentaba la salida, no menos masiva, de turistas argentinos hacia todos los rincones del planeta. El pago de esas demandas reclamaba divisas adicionales que debían obtenerse por medio de mayores exportaciones. Pero, el esperado aumento de la venta de bienes al exterior resultó difícil por esa misma sobrevaluación de la moneda que estaba definida en el lanzamiento del plan; en los hechos, el monto total de las exportaciones permaneció estable durante un período crucial en los primeros años de la Convertibilidad.

El ingreso de bienes importados inundó a la plaza local con mercancías que, en su gran mayoría, reemplazaban a la producción local, a precios menores que esta (gracias a la sobrevaluación cambiaria), provocando una intensa crisis en la mayoría de las ramas industriales de producción transable internacionalmente. Este flujo de mercancías, por su parte, generaba un déficit comercial que tendía, objetivamente, a restringir las reservas y el stock de moneda local; se deduce que las posibilidades de expandir la actividad económica dependían de obtener divisas por otros medios.

Hacia 1994, sin embargo, hubo un cambio en las tendencias del comercio externo. Una notable alza de los precios de las materias primas agrícolas que exporta el país (cereales y oleaginosas), estimuló la oferta local. La producción pampeana aumentó rápidamente, en respuesta a esa señal, y las exportaciones parecieron tomar un rumbo ascendente que podía contribuir a consolidar las necesidades del Plan. Ese aumento de los precios internacionales duró pocos años; luego, estos comenzaron a retroceder, provocando un profundo impacto negativo sobre la rentabilidad de la producción pampeana. Ese cambio negativo no incidió demasiado sobre el nuevo nivel alcanzado por las cosechas, ni sobre la oferta al exterior, debido a la ausencia de alternativas. Pero su efecto se sintió en los balances privados. Los productores de la región pampeana se vieron obligados a seguir trabajando con beneficios nulos, y aún con pérdidas, a costa de una deuda creciente con los bancos oficiales (que financian esa actividad). Esa fuerte caída de la rentabilidad del mayor oferente de bienes exportables del país (que representa alrededor de 60 por ciento de los despachos totales) ofreció uno de los primeros indicios macroeconómicos sobre la poca capacidad del tipo de cambio para motorizar exportaciones frente a condiciones negativas en el mercado internacional.

El auge de la exportación agrícola coincidió con un auge de ventas en el mercado brasileño, un país donde se aplicó también una política de sobrevaluar la moneda local durante varios años. El aumento de las exportaciones al país vecino, alentadas por esa situación, mejoró notablemente las proyecciones de la balanza comercial argentina; más aún, ese intercambio bilateral fue el único positivo en ese período. Por eso mismo, la devaluación brasileña de fines de 1998, afectó profundamente a la Argentina. Los demás países del Mercosur podían compensar esa medida con devaluaciones defensivas, mientras que la Argentina, que había encon-

trado en Brasil a su principal socio comercial, tenía vedada esa salida posible por la ley de convertibilidad.

La devaluación brasileña redujo las exportaciones argentinas a ese mercado mientras aumentaban las compras locales de bienes de ese origen. La balanza comercial con Brasil tendió a invertir su signo en una clara señal de que mantener el tipo de cambio local perjudicaba a la producción local tanto como al equilibrio externo. El equipo de gobierno del presidente Menem dejó trascender entonces su preferencia por la ‘dolarización’ de la economía, estrategia que bloqueaba toda posibilidad de continuar el proceso de integración con Brasil pero no resolvía los problemas derivados de la rigidez monetaria y cambiaria de la política local.

A partir de 1988 las exportaciones se mantuvieron en torno a una nueva meseta, dada la imposibilidad práctica de crecer en las nuevas condiciones externas. Las importaciones, por su lado, iniciaron una suave tendencia descendente debido a la recesión local, que reducía la demanda de bienes importados (y locales). Aun así, la experiencia señalaba que el ajuste de la balanza comercial no permitiría generar las divisas necesarias para la economía argentina. Diez años de déficit comercial, con breves períodos de superávit, sumados al déficit de la balanza de servicios, generaban una situación estructural de dependencia del flujo de capitales externos que no era fácil de revertir.

Problemas para atraer capitales

A falta de divisas ganadas por el comercio, el gobierno recurrió a todos los medios que pudo detectar para obtenerlas. En una primer etapa, aceleró la venta de las empresas públicas a capitales extranjeros para captar divisas (que también tendían, en parte, a resolver sus problemas de endeudamiento externo). Esta estrategia contribuyó a obtener dólares en los años 1990-94, pero se agotó una vez que se vendieron las empresas más grandes; recién en 1999 se lograron obtener fondos adicionales con la venta de las acciones remanentes de YPF a Repsol. Esta empresa española pudo usufructuar, así, la angustia oficial por captar divisas a cualquier precio para lograr el control efectivo del mercado petrolero argentino.

En forma paralela a la venta de activos públicos, el gobierno alentó, por diversos medios, la venta de empresas locales a otras del exterior con el mismo objetivo de obtener divisas; esa estrategia provocó un cambio masivo de propiedad en amplios sectores de la economía nacional. Uno de los procesos más sugestivos en ese sentido fue la venta de los paquetes accionarios de control de una mayoría de los bancos locales, que fueron adquiridos por entidades extranjeras. El presidente del Banco Central explicaba entonces que esas ventas mejoraban la ‘calidad’ del sistema local, puesto que las filiales estarían garantizadas por sus matrices. Por su parte, los organismos financieros internacionales consideraban que el sistema bancario local era ya uno de los más sólidos de las naciones emergentes. Ambas hipótesis fueron desmentida de manera tajante por la experiencia iniciada, de modo traumático, a fines de 2001.

Por último, el gobierno estimuló el endeudamiento privado y público en divisas para obtener nuevos recursos. La espiral de endeudamiento se aceleró a medida que el aumento sistemático de los compromisos externos generaba un pago aún mayor de intereses en divisas en el mediano plazo. Al firmar el Plan Brady, en 1992,

el ministro Cavallo anunciaba haber ‘terminado con el problema de la deuda’, una profecía tan falsa como prematura que no tardó en verse desmentida por los hechos.

Reservas, moneda y actividad económica

Las reservas crecieron durante los primeros años de la convertibilidad, mientras que la base monetaria acompañaba esa evolución. La recuperación de la actividad, con estabilidad de precios, luego de varios años de hiperinflación y estancamiento, hizo suponer que la Argentina estaba encontrando el camino del desarrollo. Pero, hacia 1994 era claro que el ciclo de auge había terminado. Las reservas ya no crecían, pese a la continua entrada de divisas por las actividades financieras que eran neutralizadas por salidas equivalentes. En consecuencia, la base monetaria se mantenía estable, bloqueando el proceso de desarrollo por el lado de la escasa oferta de dinero, fenómeno que se reflejaba en las elevadas tasas locales de interés.

A modo de respuesta, el gobierno estimuló los depósitos de dólares en el mercado financiero local, que ofrecían tasas atractivas a los ahorristas. Esos depósitos se volcaban al mercado como préstamos en dólares, debido a las normas del Banco Central, y alentaban un curioso proceso de ‘dolarización’. En pocos años, los depósitos en dólares resultaron superiores a los depósitos en pesos y, a través del multiplicador bancario, se imponían en las transacciones locales. Irónicamente, el Banco Central, que tenía por función ‘cuidar el valor de la moneda’, contribuía a forjar un sistema monetario basado en el dólar.

En ese sentido, se puede decir que las relaciones financieras externas del país se hacían endógenas. Las empresas se endeudaban en dólares en el exterior o en el mercado financiero local. Los agentes económicos podían ahorrar en dólares en el país o en el exterior. El sistema monetario local tendía a convertirse en ‘bimonetario’, como lo definía el Banco Central, y resultaba cada vez más difícil diferenciar las cuentas en moneda local de las cuentas en divisas.

Todo el sistema dependía, sin embargo, de que siguieran ingresando divisas al mercado local. Si estas no entraban, no podía aumentar la base monetaria y no podía crecer el sistema de intercambio. Al mismo tiempo, la creciente deuda externa devengaba intereses que representaban cifras cada vez más grandes para la economía nacional. Una parte de la deuda era pública y otra privada (y la suma de ambas resultaba cada vez más compleja por la conexión estrecha entre el mercado financiero local en dólares y el internacional), pero ambas exigían que se generaran nuevos ingresos de divisas en una espiral sin fin. Descartada toda posibilidad de ingresos ‘genuinos’ de divisas por el lado comercial a partir de 1999 (debido a la caída de los precios agrícolas en el mercado mundial y la devaluación brasileña) la demanda de dólares ‘financieros’ dependía de la ‘confianza’ de los acreedores. En un primer momento, esa confianza podía basarse en la tasa aparente de crecimiento de la economía argentina (como en 1991-94); más tarde, podía ser alentada por la expansión de las exportaciones (como en 1994-98), que prometían generar un saldo positivo para el país. Pero, ya a partir de 1999 resultaba difícil detectar indicios positivos para el mediano plazo. La recesión, que comenzó a fines de 1998, era otro indicador de los problemas de la política macroeconómica. La combinación de ajuste externo y restricción monetaria desató un proceso de caída de la actividad que culminó en el derrumbe de fines de 2001.

Desocupación, pobreza y ajuste

La presión de las importaciones sobre la industria local, sumada a los efectos de las privatizaciones, provocaron una fuerte caída del empleo local. El cierre de fábricas, y el despido del personal en las empresas privatizadas (que prosiguió luego que estas fueron entregadas a sus nuevos dueños), no fue compensado por las demandas de nuevas actividades económicas. El agro no requería de personal adicional para sostener su impulso y la mayoría de los nuevos servicios que surgieron demandaba escasa mano de obra. El fenómeno se reflejó en el índice de desempleo que llegó a un valor inesperado del 10 por ciento en 1994 que resultaba muy elevado para la experiencia histórica del país; ese valor negativo, que se registró en medio de la euforia del auge de la primera etapa de la convertibilidad, no volvió a retroceder. Luego de un salto brutal hasta cerca del 20 por ciento en 1995, el desempleo se quedó en torno al 15 por ciento durante siete largos años, en una clara señal del desajuste en el que transitaba el mercado de trabajo. A fines de 2001 volvió a saltar al 20 por ciento y trepó a nuevos máximos en 2002, cuando la actividad económica se derrumbó.

El desempleo, aunque inesperado para muchos, contribuyó a la estrategia de reducir el salario buscada por el gobierno como una manera de ajustar los precios internos a la rigidez del tipo de cambio. Ambos fenómenos (caída del salario y desempleo) llevaron a la miseria a amplias capas sociales. Nunca hubo en la Argentina tantos pobres y nunca estos fueron tan pobres como en la segunda mitad de la década del noventa. Para peor, este fenómeno se agravó mas en 2001 y sufrió una nueva explosión negativa en 2002.

Las dificultades de la economía argentina llevaron a una intensa expansión de las actividades marginales (que no pagan impuestos ni contribuciones) que resultan muy dependientes de las transacciones en efectivo (por su propia marginalidad). Pero, la propia escasez de dinero ponía un límite a esa evolución.

Mientras tanto, la prolongada crisis generó un retiro creciente de dinero del sistema bancario al que se sumó, desde mediados del 2000, una demanda de dólares billete, generada por los grandes agentes económicos frente a la evidencia cada vez mayor de que el país no podía captar las divisas necesarias para atender sus deudas.

Presupuesto y deuda externa

El incremento de la deuda externa, generada por el déficit de la cuenta corriente y las estrategias de la convertibilidad, fue asumido básicamente por el gobierno, que era el único agente local que podía tomar compromisos masivos en divisas. El aumento de la deuda, a su vez, generaba una carga de intereses que se traducían en nueva deuda, provocando una espiral de endeudamiento. A medida que esos compromisos aumentaban comenzó a crecer el riesgo país que, a su vez, generaba tasas más altas a pagar, impulsando los montos adeudados a cifras astronómicas. El aumento de las tasas coincidía con el acortamiento de los plazos de pago, de modo que los vencimientos de deuda superaban largamente toda posibilidad de pago por parte de la Argentina.

El gobierno intentó refinanciar esas deudas durante todo el año 2001 sin lograr

resultados concretos. Las sumas requeridas, para compensar vencimientos de capital e intereses, superaban ampliamente la oferta privada potencial, de modo que el gobierno recurrió a los organismos financieros internacionales como su mayor fuente de divisas. Esa estrategia, que había funcionado en operaciones previas, se encontró dificultada cuando el nuevo gobierno de los Estados Unidos (que asumió en enero de 2001) comenzó a aplicar un cambio de timón frente a la estrategia previa de rescate generalizado de las naciones deudoras para salvar a los acreedores privados. La negativa del Fondo Monetario a dar nuevos créditos a la Argentina, con el consentimiento (o la presión) del Tesoro, marcó el principio del fin de la convertibilidad.

El último recurso del gobierno fueron los depósitos locales en dólares, que fueron tomados en préstamo para atender vencimientos externos. Frente a esa medida de emergencia, los mayores bancos extranjeros, que operaban en el país comenzaron a retirar sus fondos, reduciendo la capacidad del sistema financiero local.

El resultado se hizo inevitable. Frente a una fuga de dinero que ya se hacía insostenible, el gobierno decretó, a fines de noviembre de 2001, una congelación de depósitos bancarios y un cierre del mercado cambiario. Los depositantes no podían extraer su dinero de los bancos y no podían cambiar pesos por dólares (base de la convertibilidad). La medida provocó la ira de los ahorristas, mientras que la súbita escasez de pesos en el mercado asestó un nuevo golpe a los sectores marginales. La ruptura de los flujos en moneda destruyó su capacidad de captar ingresos y los arrojó a la miseria. En menos de un mes, la movilización de los pobres, reclamando comida, y de la clase media, exigiendo la devolución de sus ahorros, generó la renuncia del ministro de Economía y, casi en seguida, del presidente de la Nación.

La crisis política que desató la crisis económica generó cinco presidentes en diez días y marcó la salida de la convertibilidad. El gobierno declaró el default, devaluó y se lanzó por un difícil camino de cambios, en medio de la recesión más larga y profunda que conoció la Argentina, combinada con la crisis política y de las protestas sociales.

Los costos a pagar

El colapso del sistema financiero generó uno de los mayores problemas de la coyuntura local. Los depositantes reclaman sus depósitos en dólares mientras que los bancos exigen que esos fondos los proporcione un Estado en quiebra. En medio de una enorme confusión, el gobierno pesificó depósitos y préstamos; los primeros fueron cambiados a razón de \$ 1,40 por dólar, mientras que los segundos se transformaron a razón de uno a uno. La lógica de esas medidas puede entenderse porque se buscaba contener la protesta de los ahorristas y salvar a los deudores (que no hubieran podido pagar más), pero ellas implican que el gobierno debe compensar a los bancos por los diferentes tipos de cambio con los que se pesificaron diversas operaciones. Mientras estas cuestiones se dilucidan, el sistema financiero no cumple ninguna de sus funciones. No presta dinero, porque todo lo que tiene está inmovilizado, y, más aún, está cobrando deudas previas de modo que la masa de créditos pendientes a fines de 2002 es la más reducida de la historia local. Tampoco recibe nuevos depósitos, porque la gente duda de llevar sus recursos monetarios a los bancos, aunque ese fenómeno pareciera en vías de modificación en los últimos

meses debido a la falta de alternativas. Esta quiebra de larga duración del sistema financiero bloquea los intentos de salida de la crisis y abre enormes costos a pagar en el futuro.

El rechazo del FMI a conceder nuevos créditos al país o, más precisamente, a refinanciar los vencimientos de los anteriores, que se verificó a lo largo de todo 2002, pese a las urgencias de la crisis, puso al país al borde del default con los organismos internacionales. Este resultado hubiera reducido en gran medida su margen de maniobra para renegociar la deuda con los acreedores privados. La firma del acuerdo no resolvió esos problemas, puesto que hay fuertes presiones de esos acreedores, pero al menos abrió el camino a una negociación que promete ser muy larga y compleja.

En consecuencia, el Estado argentino en 2002 resultó un ente privado de recursos por la crisis (puesto que la recaudación fue cayendo con la caída de la actividad), endeudado excesivamente, presionado por la crisis financiera y las demandas sociales, que busca en medio de la crisis una salida. Su coherencia interna se ve afectada por su origen (la renuncia del presidente electo a fines de 2001) como por las tensiones enormes del ámbito político y social. El año 2002 tuvo dos ministros de Economía (con el segundo muy reconocido socialmente por su habilidad para atravesar la crisis) pero contó cuatro presidentes del estratégico Banco Central (el último de los cuales asumió hace sólo un par de meses) e innumerable cantidad de otros ministros y funcionarios. El mayor elemento que lo mantiene es el llamado a elecciones de modo que, paradójicamente, su fuerza reside en que le queda un plazo muy breve de gestión.

El nuevo presidente asumirá el 25 de mayo pero el Congreso y las gobernaciones provinciales se van a renovar desde entonces hasta el 10 de diciembre, de modo que habrá una transición que parece demasiado larga para una crisis de la magnitud que vive la Argentina, pero no se aprecia ninguna solución alternativa.

La recuperación de la actividad, que se comienza a notar, es muy suave debido a la ausencia de demanda local de crédito para la producción; la miseria de las masas genera demandas que no son fáciles de satisfacer, mientras que las presiones de los acreedores recortan los márgenes de maniobra de la política económica; el superávit de la balanza comercial se diluye frente a la magnitud de los compromisos externos que deben ser renegociados en plazos y tasas; la ausencia de inversión, que se registra desde hace años, recorta las posibilidades de crecimiento futuro.

Hoy se puede apreciar que el costo económico y social de la convertibilidad fue enorme. Ella funcionó sobre la base de cargar gran parte de sus costos al futuro por medio del endeudamiento; ahora habrá que pagar una parte de esos costos simplemente para salir del encierro, con una perspectiva poco optimista para el corto y mediano plazo.

* * *

Jorge Schvarzer es docente e investigador de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, donde dirige el CESPA (Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina). <pschvarz@econ.uba.ar>