

El default argentino: sus causas institucionales

CARLOS H. WAISMAN*

El *default* argentino, el más grande del que se tiene registro, fue ampliamente pronosticado pero también pobremente comprendido. Los observadores tanto de derecha como de izquierda basan su interpretación en la tesis de que la Argentina de la década de 1990 fue un caso exitoso de liberalización económica, de hecho el “alumno estrella” del FMI. Por lo tanto, el colapso sería la consecuencia de las políticas como tales (la interpretación que prevalece en casi todo el espectro político argentino), o de la administración incompetente de la economía argentina por parte del FMI (como lo sostienen sus críticos de izquierda latinoamericanos y de derecha estadounidenses). Yo mostraré que las políticas económicas argentinas de este periodo se ajustaron sólo en parte al modelo “neoliberal”, y plantearé el argumento de que la causa central del default, la incapacidad del gobierno de aplicar políticas fiscales responsables, tiene sus raíces en peculiaridades institucionales del país.

En la década de 1990, Argentina fue la favorita de los organismos multilaterales de crédito y los círculos financieros internacionales, por la victoria espectacular del gobierno sobre la hiperinflación (que fue del 5 000 por ciento a principios de la década y cayó a 0 poco después del establecimiento del “currency board” o convertibilidad, como se la llamó en la Argentina, en 1991), y lo que parecían políticas de liberalización económica exitosas. Estas últimas

* El autor es Profesor del Departamento de Sociología, Universidad de California, San Diego, La Jolla, California, 92093-0533. Traducción del inglés de Elia Olvera.

Ensayo

incluían un impulso privatizador radical, hospitalidad hacia el capital extranjero y una reducción sustancial de aranceles (en una de las economías más cerradas de los países de nivel mediano de desarrollo). No obstante, la conversión del país en una economía de mercado abierta fue sólo parcial. En efecto: es verdad que hubo apertura económica, pero los aranceles promedio permanecieron más altos que en Estados Unidos, la Unión Europea y el vecino Chile. En lugar de redefinir el Mercosur como una zona de libre comercio, Argentina continuó atada a una unión aduanera con Brasil, un país con tendencias proteccionistas todavía muy sustanciales. Además, el mercado de trabajo en Argentina tiene todavía un nivel alto de regulación (en su sector formal, naturalmente).

La junta de monedas o convertibilidad es un instrumento heterodoxo, cuya introducción fue recibida con escepticismo por el FMI, y su efectividad tuvo vida corta. Luego de un auge inicial (desde 1991 hasta 1998, el PIB aumentó la mitad, y las exportaciones se duplicaron), siguió el estancamiento. La incapacidad del gobierno de contener el déficit, que discutiré más adelante, fue sin duda un factor en este desenlace (como lo dejan en claro el crecimiento del riesgo país, la fuga de capitales y la retirada masiva de depósitos bancarios que ocurrieron desde el año 2000), pero la convertibilidad tuvo también valor causal, porque las exportaciones argentinas habrían sido más competitivas si no hubieran estado amarradas a un dólar en rápido proceso de apreciación.

En cualquier caso, este sistema monetario debió ser abolido a mediados de la década de 1990, una vez desaparecida la amenaza inflacionaria, y cuando la confianza pública en el sistema financiero y bancario estaba en su nivel máximo (como lo demuestra el volumen de depósitos bancarios). Su retención se debió a un conjunto de factores económicos y políticos, que crearon un problema típico de acción colectiva. En primer lugar, conservar la convertibilidad estaba en el interés de los segmentos más internacionalizados del capital, tanto extranjero como doméstico. El flujo de inversiones de gran escala en la década de 1990 (capital extranjero invertido sobre todo en empresas de servicios público privatizadas y capital argentino repatriado) se basó en la paridad entre el peso y el dólar. Era razonable el temor de los líderes políticos de que los inver-

sores interpretaran la flotación de la moneda como un cambio de las reglas del juego, y de que esto tuviera consecuencias adversas sobre los flujos de capital. Sin embargo, es muy probable que la confianza se hubiera conservado de cualquier manera: el panorama fiscal y comercial del país era muy atractivo en ese momento (la economía estaba en expansión, la inflación se desvaneció y el endeudamiento había descendido por debajo del cuarto del PIB), y en cualquier caso el consenso entre los expertos favorecía tipos de cambio flexibles en el largo plazo. En segundo lugar, la opinión pública vinculó la convertibilidad con la estabilidad monetaria, y esta asociación se convirtió en la razón principal del importante respaldo del que disfrutaba entonces el gobierno de Menem. En estas condiciones, no es sorprendente que el gobierno llegara a considerar la convertibilidad como su logro principal.

Nos enfrentamos aquí con un problema de acción colectiva: los intereses de corto plazo de los actores económicos y políticos entraron en conflicto con lo que debieran haber sido los de largo plazo, y la inercia resultante produjo consecuencias en las que todos perdieron (y que podrían haber sido predichas por la ciencia económica estándar). Como veremos más adelante, algo similar ocurrió con la política fiscal, la principal causa del derrumbe. Abordo a continuación este tema.

LAS CAUSAS DEL DEFAULT

Como lo señalé más arriba, la causa central del default fue la incapacidad de controlar el déficit. La continuación de la asistencia del FMI a finales de la década de 1990 y principios de la actual, a pesar del endeudamiento creciente del gobierno argentino, y aun cuando la probabilidad de default era obviamente muy alta, fue también un factor contribuyente.

Las políticas fiscales poco prudentes han sido características del Estado argentino durante las tres últimas décadas. Los gobiernos rara vez pudieron recaudar suficientes ingresos para solventar sus gastos, y financiaron el déficit con inflación alta o endeudamiento. Con la convertibilidad, aprovecharon el acceso recientemente logrado a los mercados voluntarios de capital. Cuando

Ensayo

esta fuente de ingresos se cerró, el año anterior al default, el gobierno recurrió a lo que constituye un empréstito forzoso, saqueando fondos privados de pensión y obligando a los bancos a comprar sus bonos. Después del default, tanto el gobierno central como los provinciales ampliaron esta práctica, y comenzaron a pagar salarios y otras deudas con bonos (de reembolso muy incierto, dadas las circunstancias).

La falta de control del déficit deriva de dos causas obvias: la evasión fiscal y la incapacidad de controlar los gastos. La tasa de evasión, alrededor de 50 por ciento, es mucho más alta que las de Chile o Brasil (Bergman, 2001). En relación con las erogaciones, el gobierno ha mostrado una incapacidad extrema no sólo de reducir los gastos, sino también de impedir su crecimiento (en la década de 1990, el PIB creció 50 por ciento y el gasto 90 por ciento).

En vista de que la evasión es fácil de entender en un país cuyo gobierno, en los últimos tres decenios, ha destruido repetidamente la moneda mediante alta inflación y grandes devaluaciones, e incluso llegó a congelar o confiscar parcialmente depósitos, y cuyas autoridades fiscales son sumamente incompetentes, me centraré en la cuestión del gasto, y propondré una explicación institucional de su rigidez.

La incapacidad de controlar las erogaciones proviene de la combinación de dos características de la estructura gubernamental argentina: la pauta de coparticipación de impuestos entre los gobiernos central y provinciales, y el sistema electoral. En un contexto de insolvencia y riesgo moral, estas características han creado problemas irresolubles de acción colectiva.

Alrededor de un tercio de los impuestos, y una cuarta parte de todas las rentas recaudadas por el gobierno central (incluidos los impuestos por seguro social) se transfieren a las provincias, de acuerdo con una fórmula de coparticipación basada en la población y otros factores. Estas transferencias constituyen la mayor parte de los ingresos de gobiernos provinciales. Además de proporcionar servicios públicos, estas administraciones sustentan grandes, y en algunos casos enormes, aparatos basados en el clientelismo. Las provincias gozan también de un tipo inusual de autonomía financiera y monetaria: pueden incurrir en deuda, y transferirla en última instancia al gobierno nacional; y uti-

Ensayo

lizar sus propios bonos como medios de pago. De este modo, los gobiernos provinciales están en la envidiable posición de no tener responsabilidad por la recaudación de una parte muy importante del ingreso que gastan (Artana *et al.*, 1994; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1993; Pifano, 1998).

Como en casi toda América Latina, las leyes electorales se basan en la representación proporcional. Esto implica que los legisladores son responsables ante el aparato partidario de sus provincias, de quien depende su candidatura para la reelección, y no ante circunscripciones de votantes (Calvo y Abal Medina, 2002; Eaton, 2002; Kraemer, 1997). En última instancia, es más probable que la mayoría de los legisladores (los que pertenecen a la representación mayoritaria de cada provincia) se considere responsable ante sus gobernadores que ante los ciudadanos de distritos con escaños múltiples. Esto explica que el Presidente, cuando negocia con el Congreso, busque establecer acuerdos con los gobernadores de las provincias más frecuentemente que con el liderazgo parlamentario.

En materia fiscal, el juego parlamentario argentino es fácil de entender: los legisladores luchan por obtener los beneficios más altos posibles para sus provincias (no sólo percepciones fiscales, sino también subsidios específicos de distintos tipos), sin prestar mucha atención a las consecuencias globales de largo plazo. Instituciones disfuncionales existen en muchos sistemas políticos exitosos, pero esta combinación entre coparticipación y sistema electoral sólo podía tener consecuencias catastróficas en un contexto caracterizado por la insolvencia y el riesgo moral, un factor externo al que me referiré a continuación.

Las políticas del FMI también contribuyeron directamente al default. A pesar de que los gobiernos de Menem y De la Rúa incumplieron sus metas de déficit casi cada año, y que el diferencial entre los bonos argentinos y estadounidenses se incrementó drásticamente a fines del periodo, el FMI siguió asistiendo al país, incluso cuando, a mediados de 2001, el default era casi inevitable (Mussa, 2002). Finalmente, Argentina se convirtió en uno de los dos deudores más grandes del FMI, y en el año 2000 sus bonos constituían el 20 por ciento de toda la deuda de los mercados emergentes. Sin duda, este comportamiento tiene

algo que ver con los intereses de los principales accionistas del Fondo, y con la política burocrática del organismo. En primer lugar, la política exterior de Argentina se alineó estrechamente con la de Estados Unidos desde el gobierno de Menem, y la mayor parte del flujo de inversión en la década de 1990 se originó en un pequeño número de países de Europa Occidental, accionistas importantes del Fondo. En segundo lugar, uno podría especular que el hecho de que Argentina fuera uno de los clientes más importantes del Fondo probablemente significaba que la carrera de varios funcionarios clave se entrelazaba con el destino del país. El efecto neto de este apoyo fue un nivel alto de riesgo moral, un factor explícitamente tomado en consideración por los encargados de tomar las decisiones (que invocaban versiones del argumento: “Somos muy grandes[...] no pueden dejarnos caer”).

Podemos entender ahora cómo ocurrió el default. En los dos años de la administración de De la Rúa (2000-2001), el gobierno y la oposición, la administración federal y las provincias, estuvieron jugando un juego de “chicken” en el Congreso. En las interminables discusiones impositivas y presupuestarias, los actores encontraban difícil parpadear, en una situación en la que todavía otro rescate del FMI era una expectativa de rutina. Si se considera que el país había recibido un paquete cercano a 40 mil millones de dólares aun cuando el diferencial entre los bonos argentinos y estadounidenses se acercó a los cuatro dígitos, este supuesto parecía bastante razonable. Los participantes en este juego prestaron poco crédito a la política de préstamos más restrictiva promovida por la administración Bush y, en cualquier caso, no esperaron que se aplicara a ellos. Al final, cuando el default apareció como absolutamente inevitable, el FMI dejó de suministrar fondos al Estado argentino, y el país se derrumbó.

LAS CONSECUENCIAS DEL DEFAULT

Los efectos internos del default han sido críticos, pero su impacto externo ha sido bastante limitado.

Dado que la caída de Argentina fue ampliamente predicha, los tenedores de bonos la descontaron. No hubo retiros masivos de capital de los mercados

Ensayo

emergentes, como sucedió después de las crisis mexicana, de Asia Oriental y rusa. No obstante, tres países están experimentando efectos directos sustanciales: Uruguay, cuya economía depende fuertemente del comercio, turismo y flujos financieros argentinos; Brasil, que envía a Argentina una parte importante de sus exportaciones, y España, muchos de cuyos “campeones nacionales” han hecho grandes inversiones en la economía argentina. Las repercusiones políticas internacionales podrían ser potencialmente más significativas, ya que estatistas y nacionalistas económicos latinoamericanos han presentado el colapso argentino como la consecuencia inevitable de la liberalización económica, un argumento debilitado por el hecho obvio de que sólo otro país, Ecuador, ha experimentado un resultado similar desde el comienzo de la ola masiva de liberalización económica en el continente.

Las consecuencias internas, por otra parte, constituirán un viraje en la historia de la sociedad argentina.

En la economía, el impacto será grave y duradero. Después de cuatro años de recesión, el pronóstico es que el PIB se contraerá no menos de 13 por ciento en 2002. El gobierno de Duhalde rehusó dar los pasos decisivos que se requerirían para restaurar la solvencia del Estado, es decir, incrementar de manera drástica el ingreso o reducir el gasto más allá del efecto automático de la inflación. Naturalmente, hubiera sido muy difícil poner en práctica estas políticas en una sociedad con alrededor de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza y un cuarto de la fuerza de trabajo desempleada; pero no hay ninguna otra salida en una situación en la que el crédito exterior ha sido prácticamente cortado.

Además de devaluar el peso (una medida razonable, dada su sobrevaluación), el gobierno emprendió una serie de políticas cuyo efecto neto ha sido el agravamiento de la crisis, debilitando más aún el sistema bancario y el imperio de la ley. En los primeros meses del año 2002, la administración congeló las cuentas de ahorro (cuyos movimientos ya habían sido restringidos antes del default), y estableció que los depósitos y deudas contraídos originalmente en dólares se pagarían en pesos devaluados. Además, permitió el uso de bonos nacionales y provinciales como medios de pago, y procedió a inflar la economía

Ensayo

(alrededor del 40 por ciento hasta septiembre). En ausencia de crédito y de protección al derecho de propiedad, las perspectivas para la reanudación del ahorro y la inversión, y por lo tanto para la recuperación económica, son bastante sombrías.

El panorama político tampoco es muy alentador. Subyaciendo a las movilizaciones masivas de los pobres y las clases medias que exigen subsidios y puestos de trabajo, en un caso, y la devolución de los depósitos bancarios, en el otro, y a la rabia generalizada contra los políticos en general (expresada en la consigna "Que se vayan todos"), hay un proceso de dilución de la democracia. A medida que la sociedad se empobrece, también lo hacen sus instituciones políticas. Habrá elecciones presidenciales en 2003, en un contexto caracterizado por una apatía considerable y la ausencia de debate político serio. Los dos partidos principales, peronistas y radicales, se han debilitado hasta el punto de que, al momento de escribir este texto, no está claro si uno de los dos candidatos más importantes será postulado por ellos. El esqueleto de la democracia (elecciones, partidos, etc.) parece sólido, pero su sustancia puede sólo erosionarse en una sociedad en la que el espacio para la ciudadanía se reduce en medio del empobrecimiento y el avance del desempleo, condiciones en las que lo que florece es el clientelismo y la apatía política. En resumen, Argentina se parece cada vez más a lo que Fareed Zakaria (1997, pp. 22-43) ha llamado una democracia iliberal.

Los optimistas podrían argüir que, para usar el cliché, las crisis también son oportunidades, y que la respuesta al desastre podría ser un consenso sobre reformas institucionales que permitirían establecer una economía dinámica de mercado y una democracia de alta calidad. Es obvio que el país se beneficiaría con reformas constitucionales y leyes que instituyan presupuestos equilibrados, el monopolio federal en la emisión de moneda, la descentralización de la recaudación fiscal, un banco central independiente, un sistema electoral basado en circunscripciones uninominales, el fortalecimiento del poder judicial, etc. No obstante, hasta la fecha, sólo algunos intelectuales y candidatos con poco respaldo han insistido en el debate de estos temas. Es posible que sólo un deterioro mayor aún de la situación (tal vez inflación alta o disturbios de gran

Ensayo

escala, ambos resultados posibles) ponga la reforma institucional en el centro de la agenda política.

EL MISTERIO DE LA CAPACIDAD DEL ESTADO

En última instancia, la crisis argentina es el producto de la debilidad del Estado. La efectividad de la economía de mercado y la calidad del sistema democrático dependen de dos propiedades de la relación entre el Estado y la sociedad: la fortaleza de la sociedad civil y la capacidad del Estado (Waisman, 1998). Nuestra comprensión de la presencia o ausencia de estas propiedades es todavía bastante imperfecta, pero las variaciones en la fortaleza de la sociedad civil y la capacidad del Estado por lo general son graduales y a menudo poco visibles, hasta que sus manifestaciones producen cambios masivos en las instituciones sociales, las políticas en particular.

En Argentina, asociaciones voluntarias, grupos de interés y esfera pública no son modelos de densidad, autonomía y autorregulación, y por lo tanto la sociedad civil no es lo suficientemente fuerte para obligar al Estado a tomar direcciones congruentes con sus intereses y valores dominantes, o fijar límites efectivos a las tendencias inherentes del Estado al control y centralización de la vida social (Gellner, 1994). En particular, la presencia generalizada de redes de patronazgo indica que la relación entre una parte importante de la sociedad argentina y el Estado se basa en el clientelismo y no en la ciudadanía (que en sentido estricto, es su contrario).

Sin embargo, la razón principal de la pobre calidad de la economía de mercado y la política democrática del país es la debilidad del Estado. Estas dos instituciones presuponen un Estado que es pequeño pero fuerte, y basado en el imperio del derecho; un Estado capaz de extraer el ingreso necesario para sustentar sus funciones en las áreas de salud, educación, pensiones y bienestar, y de gastar estos recursos de manera mínimamente efectiva.

Es evidente que un Estado de este tipo no existe actualmente en el país. El gobierno argentino es grande pero extraordinariamente ineficaz, y su relación con la ley se basa en la instrumentalidad y la aplicación selectiva, más que en la su-

Ensayo

bordinación. Su capacidad extractiva es usualmente limitada (la recaudación constituye menos de 20 por ciento del PIB), y los servicios que ofrece son de calidad bastante pobre. En áreas importantes de política, y en general en algunas provincias, la burocracia estatal es poco más que un instrumento de patronazgo, y en algunos casos, uno muy corrupto. En suma, el Estado argentino se ubica aproximadamente en el medio del continuo entre los polos desarrollista y predatorio.

Esto no siempre ha sido así. Desde el establecimiento del Estado nacional en la segunda mitad del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial, su capacidad no sólo de regular y guiar, sino también de transformar la sociedad, fue muy alta, desde una perspectiva comparada. La constitución misma de Argentina como “land of recent settlement”, o tierra de asentamiento reciente, y su incorporación en la economía mundial en la segunda mitad del siglo XIX fueron el resultado de la acción del Estado, una auténtica revolución desde arriba. Lo que he llamado la inversión de este proceso, el establecimiento de un sistema económico neomercantilista y el abandono del liberalismo político a partir de la década de 1940, fue también el resultado de una dinámica iniciada desde dentro del Estado (Waisman, 1987, 1999).

Fue durante la segunda mitad del siglo XX cuando el Estado devino gradualmente incapacitado. En mi opinión, ésta fue una consecuencia inevitable del colapso de lo que he llamado el capitalismo autárquico. Debido a la política radical de sustitución de importaciones puesta en práctica desde la década de 1940, la economía se estancó gradualmente, y finalmente entró en retroceso en la década de 1980. Al mismo tiempo, actores buscadores de renta con poderío creciente, a veces organizados en coaliciones distributivas (capitalistas rentistas, burocracias públicas comprometidas con el neomercantilismo, e incluso sindicatos), se hicieron cada vez más fuertes dentro del Estado, y redujeron no sólo la autonomía del gobierno sino también su efectividad. Cuando el capitalismo autárquico terminó por derrumbarse después del retroceso económico y la hiperinflación a finales de la década de 1980, dejó un Estado en profunda decadencia. El giro parcial hacia la liberalización económica en el gobierno de Menem no fue otro ejemplo de revolución desde arriba, como las de finales del siglo XIX o la Segunda Guerra Mundial. En este caso, el viraje fue ca-

si determinado sistémicamente. La depresión de la década de 1980 tuvo dos efectos: transformó a la liberalización económica en la única alternativa viable, el único camino posible hacia la recuperación económica y la gobernabilidad, y al mismo tiempo incapacitó las bases sociales del capitalismo autárquico (capitalistas y sindicatos en industrias no competitivas, y sus aliados dentro del aparato del Estado), por lo que fueron incapaces de bloquear el nuevo rumbo.

¿Hay una salida? Por desgracia, el mundo no es tan dialéctico como lo hubiera querido Marx, y no hay procesos automáticos de rebote: hay estados que fracasan en el mundo contemporáneo. Sin embargo, podría ser que la perspectiva de desintegración económica y disturbios de gran escala ayude a políticos y otras elites a concentrar la mente y emprender reformas institucionales como las que indiqué más arriba. Como en la década de 1990, la reconstrucción sería facilitada por el hecho de que el proceso de deterioro económico y político ha debilitado aún más los restos de las fuerzas sociales rentistas y las cliques predatorias dentro de los gobiernos nacional y provinciales. En cualquier caso, elites políticas y sociedad civil argentinas enfrentan una decisión crítica en los próximos dos años: si no encuentran algún modo de fortalecer el imperio de la ley y las instituciones políticas, el país continuará deslizándose por el camino cuyo final es el Estado fracasado. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artana, Daniel *et al.* (1994), *La descentralización fiscal en América Latina. Problemas y perspectivas, el caso de Argentina*, Washington, Inter-American Development Bank.
- Bergman, Marcelo (2001), *On Trust, Deterrence, and Compliance. The Sociology of Tax Evasion in Argentina*, tesis doctoral, La Jolla, California, UCSD.
- Calvo, Ernesto y Juan M. Abal Medina (eds.) (2002), *El federalismo territorial argentino*, Buenos Aires, Eudeba-INAP.
- Eaton, Kent H. (2002), "Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ensayo

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1993), *Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina*, Buenos Aires, FIEL.
- Gellner, Ernest (1994), *Conditions of Liberty*, Nueva York, Penguin Press.
- Kraemer, Moritz (1997), "Intergovernmental Transfers and Political Representation, Empirical Evidence from Argentina, Brazil, and Mexico", Washington, Inter-American Development Bank.
- Mussa, Michael (2002), *Argentina and the Fund, From Triumph to Tragedy*, Washington, Institute for International Economics.
- Piffano, Horacio L.P. (1998), "La coparticipación federal de impuestos y los criterios de reparto", Buenos Aires, Fundación Gobierno y Sociedad.
- Waisman, Carlos H. (1999), "Capitalism and Democracy in Argentina", en Jonathan Hartlyn, Larry Diamond, Juan J. Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries*, 2a. ed., Boulder, Lynsee Rienner.
- (1998), "Civil Society, State Capacity, and the Conflicting Logics of Economic and Political Change", en Philip Oxhorn y Pamela Starr (eds.), *Market or Democracy?*, Boulder, Lynsee Rienner.
- (1987), *Reversal of Development in Argentina*, Princeton, Princeton University Press.
- Zakaria, Fareed (1997), "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, vol. 76.