

# Luces y sombras de la salida de la crisis en la República Argentina

Abraham Leonardo Gak\*

## Resumen

Las circunstancias políticas, económicas y sociales de los países de nuestra región han sufrido modificaciones sustanciales en este siglo. El ascenso al poder de partidos de raíz popular y la subsiguiente introducción de medidas económicas tendientes a corregir la ancestral distribución regresiva del ingreso de sus habitantes permitió en estas naciones comenzar a revertir un proceso de creciente dependencia de los centros del poder. El objetivo del presente trabajo es mostrar la singularidad de las estrategias de un país sujeto a la aplicación, en extremo ortodoxa, de políticas que lo llevaron a una crisis sin precedentes.

**Palabras clave:** distribución del ingreso, Plan Fénix, sector externo, sistema financiero, política económica

## Abstract

The political, economic and social circumstances in our region have been modified considerably in this century. The arrival to power of parties with popular roots and their introduction of more redistributive policies to overturn the regressive income distribution, allowed in these nations to revert the increasing dependency from the centers of power. The objective of this article is to show how the singular strategies of extremely orthodox policies, to which one country was subjected, drove it to an unparalleled crisis.

**Key words:** income distribution, Fenix Plan, external sector, financial system, economic policy



**IZTAPALAPA**

*Agua sobre lajas*

\* Profesor honorario de la Universidad de Buenos Aires  
gak@econ.uba.ar  
algak@sinectis.com.ar

FECHA DE RECEPCIÓN 15/01/10, FECHA DE ACEPTACIÓN 25/05/10

IZTAPALAPA REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

NÚM. 70 • AÑO 32 • ENERO-JUNIO DE 2011 • PP. 69-91

## Introducción

**L**as circunstancias políticas, económicas y sociales en nuestra región han sufrido modificaciones sustanciales en este siglo. El ascenso al poder de partidos de raíz popular y la subsiguiente introducción de medidas económicas tendientes a corregir la ancestral distribución regresiva del ingreso de sus habitantes permitieron a estos países comenzar a revertir un proceso de creciente dependencia de los centros del poder.

La eclosión de la crisis internacional que afecta principalmente a los países centrales trajo crecientes dificultades en el financiamiento y comercio internacionales, empero permitió consolidar un pensamiento independiente, un incremento persistente de sus productos brutos internos y un mayor desarrollo de sus políticas tanto económicas como sociales. El caso de la República Argentina se distingue porque la crisis internacional irrumpió en el escenario económico luego de casi 30 años de haber implantado un modelo económico basado en el principio de que el mercado es el más eficaz distribuidor del ingreso, al aplicar medidas impuestas por los organismos internacionales.

Si bien las acciones que han tomado los países regidos por gobiernos populares ofrecen diferencias significativas, tienen en común la voluntad de avanzar en su integración regional, en la incorporación del Estado como un actor principal en la gestión tanto política como económica y social, y la voluntad de recuperar la independencia liberándose de las ataduras de una deuda externa que condicionaba en forma significativa su capacidad de ejercer su autonomía.

En este marco, el objetivo del presente trabajo es mostrar la singularidad de las estrategias de un país sujeto a la aplicación, en extremo ortodoxa, de políticas que lo llevaron a una crisis sin precedentes.

La Argentina puede ser buen ejemplo de las posibilidades de recuperación que los países de la región pueden encarar apoyándose fundamentalmente en sus propios recursos.

## Antecedentes de la crisis

La República Argentina, desde mediados de 1975 hasta marzo de 2002, fue el territorio donde se hizo el ensayo neoliberal más exitoso. Los setenta fueron signados por la generalizada aplicación en América del Sur de una política económica que reconocía al mercado como el más eficiente distribuidor del ingreso, basada en un modelo de acumulación que priorizaba la renta financiera.

Este proceso se inició violentamente en la Argentina al instalarse, a partir de marzo de 1976, la dictadura más cruel que hayamos conocido, cuyos actores (las fuerzas armadas) sólo fueron el sostén necesario para el establecimiento de un modelo fruto de una visión fundamentalista de la globalización, que adoptó la concepción de que, como país periférico, debíamos aceptar que no teníamos capacidad decisoria independiente, porque el poder radicaba en la esfera internacional.

Las consecuencias naturales de esta visión fueron las políticas de apertura amplia al sector externo, con apreciación del peso, que naturalmente devino en precios relativos contrarios a la producción local, y, lógicamente, regresivas en la distribución del ingreso. Esta política significó la entrada indiscriminada de capitales externos, la desnacionalización de los servicios básicos, la industria, las grandes redes comerciales y, al mismo tiempo, la reducción a la mínima expresión de la presencia del Estado en los procesos económicos y sociales.

Como era de esperarse, se generó un profundo descalabro de los equilibrios macroeconómicos, con desfinanciamiento del Estado, en particular con la privatización del sistema previsional que agravó el carácter regresivo del sistema tributario. Todo ello significó un aumento del déficit, que tuvo que ser financiado con nueva deuda.

La combinación de la apertura del mercado interno con sobrevaluación cambiaria, el pobre desempeño del ahorro interno, la fuga de capitales, los intereses de la deuda y el resultado negativo de las operaciones en divisas del sector privado provocaron un incremento continuo del endeudamiento externo.

Las consecuencias de este comportamiento fueron apareciendo a medida que nos internábamos en los años noventa: desempleo, pobreza, hambre y sus secuelas, la exclusión de amplios sectores sociales de los frutos de la producción, además de una muy pobre provisión de bienes públicos. Uno de los aspectos salientes de esta estrategia fue la descentralización del sistema educativo, que transfirió a la jurisdicción de las provincias la totalidad de las escuelas, tanto primarias como secundarias, lo que generó procesos educativos diferenciales, agravados por los distintos y escasos recursos aplicados por las autoridades locales.

Los diversos programas sociales focalizados no lograron corregir, ni siquiera en parte, los efectos negativos producidos porque no apuntaban a las causas que los originaban.

Las estrategias de apreciación de nuestra moneda se perfeccionaron a comienzos de 1991, con el objetivo de enfrentar la hiperinflación. Por gestión del nuevo ministro de Economía, se sancionó la ley que estableció una virtual Caja de Conversión, estableciendo una relación de paridad, que pretendía ser permanente, entre el peso y el dólar (1 peso = 1 dólar).

Durante los diez años en que rigió la convertibilidad, se registró una fuerte concentración y extranjerización de la economía, seguida de una secuencia de ajustes fiscales, reducción del gasto público y una exacerbación de las rentas producto de operaciones financieras. Al mismo tiempo, hubo un incremento de las condiciones recesivas hasta caer, a partir de 1998, en recesión económica y en la cesación de pagos.

Es evidente que a lo largo de esos años los organismos financieros internacionales tuvieron una influencia decisiva en todas las medidas económicas y sociales (tanto en las áreas económicas como en educación, salud y demás políticas sociales), al extremo de acompañar, incluso cuando el modelo se caía, operaciones financieras ruinosas que sólo podían postergar la cesación de pagos.

Este panorama se refleja en los índices económicos y sociales de 2001, información más que inquietante: el producto interno bruto (PIB) había descendido de 2001 a 2002 casi 12%; el déficit de la cuenta corriente del balance de pagos llegó a 5 mil millones de dólares en 2001; la deuda externa pública era cercana a 130 mil millones de dólares, y la privada, de casi 80 mil millones de dólares; las reservas internacionales del Banco Central de la República Argentina no llegaban a 10 mil millones de dólares; los vencimientos externos comprometidos para 2002 representaban 80% del total de las exportaciones, incluyendo intereses que ascendían a 55% de las mismas; la desocupación y la subocupación eran de 35%; 43% de la población se encontraba en la pobreza, y la indigencia era de 17%; el trabajo informal era casi de 50%; finalmente, la inversión directa no superaba 12% del PIB.

## El periodo 2002-2007

Cuando Eduardo Duhalde asumió la Presidencia de la nación y designó como ministro de Economía a Jorge Remes Lenicov, una de sus primeras medidas fue disponer la devaluación del peso, llevando su cotización a 1.40 pesos por dólar,

con la posibilidad de que los deudores del sistema financiero en moneda extranjera pagaran en pesos en una relación de 1 a 1 con el dólar, y los acreedores cobraran en la relación de 1.40 por 1. Inicialmente se pensó en limitar el monto que gozaría de esa franquicia, pero en definitiva fue extendida a todos los deudores del sistema. La diferencia entre lo que cobraban y lo que pagaban fue resarcida a los bancos con la emisión de bonos del Estado, lo cual significó un incremento de deuda pública de casi 16 mil millones de pesos. A ello debe agregarse que esta ventaja otorgada a los deudores bancarios permitió a grandes deudores con capacidad de pago la cancelación de pasivos bancarios a valores anteriores a la devaluación, lo que llevó al extremo de beneficiar a exportadores cuyos ingresos se liquidaban en moneda externa.

Poco después, por "sugerencia" del Fondo Monetario Internacional (FMI), se cambió la paridad fija de 1.40 por 1 por un sistema de flotación sucia que llevó la cotización del dólar a cerca de cuatro pesos. Esta feroz devaluación significó una enorme transferencia de ingresos a los sectores exportadores (principalmente productores agrarios y petroleros) y se tradujo en un descenso de la capacidad de consumo de grandes sectores de la población que se vieron obligados a generar distintos mecanismos de subsistencia para enfrentar la situación y que incluso recurrieron al trueque de bienes y servicios.

Aunque la cotización de la moneda local tan competitiva tuvo como principales beneficiarias a las grandes empresas exportadoras, también permitió la recuperación de pequeñas y medianas empresas que pudieron desarrollar una actividad de sustitución de importaciones utilizando la capacidad ociosa que se había generado en el país como consecuencia de las políticas liberales que rigieron hasta ese momento. Esta creciente utilización de la capacidad ociosa del sector industrial fue el pilar del crecimiento extraordinario del PIB a partir de finales de 2002.

Como se ha señalado, los sectores exportadores fueron ampliamente beneficiados por la nueva estructura cambiaria. De manera simultánea, con la instauración de crecientes derechos de exportación y la obligación legal de liquidar, en distintos porcentajes, el monto de las exportaciones, el Estado comenzó a recuperar solvencia fiscal y volumen de reservas. El Banco Central de la República Argentina adquirió todas las divisas que los exportadores liquidaban y esterilizó el exceso de pesos mediante la oferta de bonos que se colocaban en el mercado, con el fin de evitar la presión inflacionaria que podría originarse por la emisión monetaria.

La producción agraria se vio también beneficiada: con las mejoras de los precios internacionales y el sector industrial fue ocupando un lugar creciente en el total de las exportaciones. Éstas crecieron 117% entre 2002 y 2007; las de productos

primarios, 139%; las manufacturas de origen agropecuario, 135%; las de origen industrial, 128%, y los combustibles, 42%. Cabe señalar que buena parte del crecimiento de las exportaciones de productos primarios y de las manufacturas de origen agropecuario se debió a un incremento significativo de los precios internacionales, en cambio, las de origen industrial están vinculadas, en general, con el crecimiento del volumen exportado.

El PIB se ha incrementado de forma ininterrumpida entre 2002 y 2007 (más adelante nos referiremos al periodo que finalizó el 31 de diciembre de 2008): en 2003, 8.8%; en 2004, 9%; en 2005, 9.2%; en 2006, 8.5%, y en 2007, 8.7%. Hay que destacar que los crecimientos de 2006 y 2007 corresponden a un proceso de crecimiento real y no de recuperación de la crisis. Debe tenerse en cuenta que en el ínterin también aumentó la población, de modo que el producto per cápita se ubica en niveles inferiores. Como ha explicado muy bien Jorge Schvarzer: “estas diferencias entre el rápido ritmo de crecimiento y la situación relativa del PIB explican, en parte, la difundida sensación de que esa expansión no se vea acompañada por una mejora sensible en los ingresos de la mayoría de la población” (2008: 2). Cuando nos reframos al año 2008, veremos que, a pesar de las dificultades del periodo, el crecimiento del PIB seguirá siendo importante, pues con un arrastre de 4.3% del año 2007, el 2008 también arrojará un crecimiento cercano a 7%.

Una de las tareas más importantes que asumió el gobierno fue la negociación de la deuda externa, que se extendió por casi tres años. El gobierno decidió como estrategia respetar los montos de las deudas con los organismos internacionales y con el Club de París. En cambio, inició una dura negociación con los acreedores privados que culminó en una propuesta de quita de casi 67 mil millones de dólares. Los documentos de deuda vigentes fueron canjeados por una oferta múltiple de bonos en moneda extranjera y en moneda local. La negociación fue razonablemente exitosa, ya que adhirieron a la propuesta a más de 75% de los acreedores, y quedó pendiente un número pequeño pero agresivo de acreedores, en su mayoría con demandas radicadas en tribunales extranjeros.

Una gran parte de los bonos en pesos fue emitida con cláusulas adicionales de ajuste, ya sea por inflación o por crecimiento. La nueva estructura de deuda pública pasó de estar nominada en 97% en moneda extranjera en 2002, a poco más de 50% en 2008, pero con plazos de amortización y pago de intereses mucho más prolongados y a tasas menores.

El 25 de mayo de 2003 asumió su mandato como presidente Néstor Kirchner, quien ratificó en el cargo de ministro de Economía a Roberto Lavagna, con lo que el proceso económico tuvo una continuidad, si bien las diferencias con el

anterior ministro fueron muy significativas. No obstante, el enfoque económico desarrollado a partir de 2002 se consolidó, sobre todo al mejorar significativamente los equilibrios macroeconómicos.

Cabe destacar, como datos más que significativos, las políticas en materia de derechos humanos y la designación de miembros de la Corte Suprema de Justicia de intachable probidad e independencia. El excelente comportamiento de las variables económicas, la mejora de los niveles de empleo, la reducción de los índices de pobreza y la recuperación de los salarios de algunos sectores le permitieron al nuevo gobierno consolidarse en el poder y asegurar la continuidad del proyecto.

## El periodo 2008

El 10 de diciembre de 2007 asumió la presidencia de la nación Cristina Fernández de Kirchner, esposa del presidente saliente. Los estilos personales eran diferentes, sin embargo, se estimaba una continuidad, sin mayores problemas, de la política económica. Pero 2007 ya venía con turbulencias debido a la aceleración del proceso inflacionario, que se transformó en el eje de la discusión política y dio origen a la reaparición de los eternos propugnadores de la disminución del ritmo de crecimiento con el ajuste de los gastos e inversiones del Estado y elevación de las tasas de interés.

Un tema importante en la economía es el de las expectativas sociales, y en este caso la mayoría de los medios de comunicación (diarios, revistas, radio y televisión) fuertemente concentrados se encargaron de instalar la cuestión inflacionaria como central, y se sumaron al coro que reclamaba medidas ortodoxas para detener la inflación. El gobierno no atendió estos reclamos y, en general, continuó con su estrategia.

A comienzos de 2008, el gobierno envió al parlamento una propuesta que modificaba el sistema de derechos de exportación, al introducir el concepto de movilidad en la determinación del monto de los mismos.

El sistema de retenciones a las exportaciones de productos primarios, además de generar ingresos fiscales de por sí nada desdeñables, tiene como objetivo desconectar los precios locales de los alimentos de los internacionales, para defender así la capacidad de consumo de la población. Dado el extraordinario crecimiento de los precios internacionales de la producción primaria, la idea de la movilidad fue vista como un intento de mejorar la recaudación fiscal, ya que existía el convencimiento de que los precios seguirían aumentando. Esto generó una confrontación

de extrema gravedad, debido a que el sector agroproductor extremó la resistencia a la medida dispuesta, orquestando *lock outs*, cortes de ruta, desabastecimiento y un enfrentamiento con el gobierno que incluso tomó características destituyentes. Sometido al Parlamento, el tema terminó con una derrota del Poder Ejecutivo, que acusó fuertemente el revés.

Cabe destacar la resistencia de los propietarios de la tierra, quienes fueron los grandes beneficiarios de la nueva política económica que se expresó en el crecimiento del valor de la tierra y por lo tanto del costo de los arrendamientos. Esto se explica porque ese sector privilegiado de la sociedad siempre logró imponer sus intereses. En la actualidad, la fortaleza de estos intereses se ve potenciada por vínculos entre los propietarios de la tierra, los financistas y los industriales, pues convergen intereses comunes entre los sectores concentrados de la economía.

Quedó claro que se confrontaban dos modelos económicos: por un lado, estaban los que sostenían que el futuro económico del país dependía de ampliar la capacidad exportadora de la producción primaria y su industrialización, y que el superávit de la balanza de pagos obtenido permitiría solventar las necesidades de la población, aun reconociendo que esa actividad no brindaría mayor empleo directo; por el otro, estaban los que veían un desarrollo integral de la producción industrial complementado con un mejoramiento en diversidad, calidad y respeto ecológico de la producción primaria, que generaría pleno empleo al sostener un mercado interno activo y produciría un incremento de las exportaciones con mayor valor agregado.

Por otra parte, importantes grupos de pequeños productores quedaron fuera del conflicto porque sus intereses no confluían con los de los grandes terratenientes, sino que en realidad eran antagónicos, porque la ampliación de la frontera productiva de las oleaginosas amenazaba su subsistencia.

La baja de los precios internacionales de los productos primarios y una grave y prolongada sequía tornaron irrelevante la confrontación originada por el sector afectado, al mismo tiempo que los productores de superficies pequeñas, y por lo tanto de menor importancia económica, comprobaron que de haberse aceptado la propuesta oficial, con las modificaciones propuestas en el Parlamento, su posición actual sería mucho más favorable.

Con ánimo de recobrar protagonismo, el gobierno había comenzado a realizar diversas acciones, entre ellas la de pagar con reservas del Banco Central la deuda al Club de París. Además, se informó de una oferta recibida de tres bancos de primera línea para intermediar en el pago a los acreedores privados que no se habían acogido oportunamente a la propuesta oficial del canje de deuda en 2005. No repuesto aún del revés político, el gobierno debió enfrentar los primeros

signos de la crisis internacional que originalmente fue financiera, pero que terminó afectando toda la economía real de los países centrales y extendiéndose con distinta virulencia a países emergentes, entre ellos, la Argentina.

Hacia ya algunos años que el gobierno había iniciado las negociaciones para refinanciar la deuda con el Club de París, pero los países integrantes habían puesto como condición la intervención del FMI en el monitoreo de las políticas económicas nacionales. Esta posición irreductible por parte de los acreedores no fue aceptada por el gobierno argentino, de modo que la única salida satisfactoria para las partes fue la cancelación total de la deuda. En cuanto a la resolución del problema de los que no habían aceptado el canje de deuda, se recibió una oferta adicional de divisas que servirían para mejorar la forma de encarar las cancelaciones de deuda con vencimiento en 2009. La implosión de la crisis le quitó urgencia y posibilidades a ambas propuestas, y si bien el gobierno manifestó su decisión de avanzar en la negociación, hasta ahora ha quedado en suspenso.

Durante los meses finales de 2008 el gobierno presentó distintas iniciativas para enfrentar las consecuencias de la crisis internacional. Sin duda, una de las decisiones más relevantes fue reestatizar el sistema previsional privado. Esta medida se podría calificar de histórica, ya que modifica el sistema instalado a partir de 1994, que fue una de las causas principales del déficit crónico del presupuesto nacional. Simultáneamente, la expropiación de Aerolíneas Argentinas, que fuera línea aérea de bandera, obligó al país a negociaciones complejas y a hacerse cargo de erogaciones importantes e imprevisibles, pero esto también debe computarse como una señal del retorno del Estado a su rol en la economía nacional.

La crisis financiera que se ha instalado en los países centrales se ha expandido a su economía real, con las previsibles consecuencias: desempleo, pobreza y malestar social. Su epicentro está en Estados Unidos, que, de esta manera, externaliza una situación que se fue generando durante los últimos decenios. Su importante déficit fiscal fue financiado año tras año por el resto del mundo. Seguramente su hegemonía económica y militar generó la idea errónea de que podía sustentarse en el tiempo y así financiar un exceso de consumo de su población. A esto se agregó una agresiva política exterior que originó un gasto adicional por encima de los recursos existentes.

La industria automotriz, bastante vinculada con el comercio internacional, reaccionó disponiendo diversas medidas que afectaban de manera directa a sus asalariados (suspensiones, vacaciones anticipadas, no renovación de contrataciones de personal no estable e incluso despidos). Rápidamente, el gobierno, ante la posibilidad de que estas medidas se extendieran a otros sectores, además de

intervenir y limitar el poder empresarial para tomar estas decisiones, lanzó una serie de propuestas en tres planos.

En primer lugar, el costo y financiamiento en condiciones muy ventajosas para los consumidores de distintos productos (automóviles, heladeras, etcétera), y un blanqueo impositivo para el retorno de capitales radicados en el exterior. Es evidente que el gobierno pretende, con estas medidas, fomentar el consumo, sobre todo de la clase media, para preservar el empleo.

En segundo término, varias medidas dirigidas al sector de pequeñas y medianas empresas: créditos muy favorables para equipamiento, franquicias fiscales para la incorporación de asalariados registrados y la posibilidad de regularizar, en condiciones muy favorables, su situación fiscal. Para el sector agrario también se tomaron medidas con las cuales compensar la caída de los precios y los efectos de la sequía mencionados. Como era de esperar, las entidades representativas las rechazaron por insuficientes. Por último, el tercer plano fue la decisión de otorgar una modesta mejora a jubilados y a personas en condiciones económicas muy precarias.

## El año 2009

Si bien aún no contamos con información estadística oficial sobre el comportamiento del cuarto trimestre de 2008, todas las estimaciones señalan una importante desaceleración del crecimiento que afectará el resultado del año, de modo que es muy probable que el índice de 2008 se vea reducido respecto del de los años anteriores; de todos modos, consideramos que no será inferior a 2%, valor para nada despreciable dadas las circunstancias.

Aunque no sabemos cuál será la respuesta a las medidas anticrisis del gobierno, calculamos que el arrastre de 2008 a 2009 no pasará de 2.5%, y en consecuencia es razonable que el año arroje un índice mayor a 2.5% y menor a 4%.

Quedará por ver cómo se desarrollarán las negociaciones paritarias entre los gremios y las patronales, la evolución de las demandas y precios de nuestros productos de exportación, y si el afianzamiento de la demanda interna compensa la reducción probable del comercio exterior.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Un análisis detallado respecto del 2009 será desarrollado en el apartado "Actualización del año 2009".

## La distribución del ingreso

Creemos apropiado destinar un apartado de este trabajo a la distribución equitativa del ingreso, elemento esencial para evaluar la gestión económica de un gobierno.

Los índices oficiales señalan, por lo menos hasta el segundo trimestre de 2007, que es muy poco el avance en este tema. La brecha en octubre de 2001, en la cresta de la recesión (tal vez sería más justo denominarla depresión), entre el grupo 1, el más pobre, y el grupo 10, el de mayores ingresos, era de 28 veces, y en el primer trimestre de 2007, de 28.67 veces. Cabe señalar que el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) ha dejado de publicar las bases de la Encuesta Permanente de Hogares, información imprescindible para seguir la evolución de la distribución del ingreso.

En 2001, el eminente economista argentino Julio H. G. Olivera apuntó, refiriéndose a las causas de la crisis de la época, que la actual recesión no es “una alteración transitoria del equilibrio sino una deficiencia crónica, una debilidad estructural, destinada a persistir mientras no alcance la oferta de bienes públicos el nivel indispensable para la plena utilización de los recursos productivos” (Olivera, 2001). Es decir, que la presencia activa del Estado es un elemento indispensable para el desarrollo con equidad. Desde luego que no es lo único, por el contrario, una reforma integral del régimen tributario también es fundamental para revertir la actual regresividad del sistema.

Asimismo, se ha avanzado en otros temas igualmente prioritarios: la creación de más de 3 millones de puestos de trabajo; el reiterado aumento del salario vital, mínimo y móvil; las mejoras en los sectores más rezagados de los beneficios jubilatorios, y el crecimiento del número de acuerdos paritarios salariales son hechos plausibles que deben ser considerados positivamente. Pero parece que esto no alcanza. Deberán extremarse las medidas para reducir de manera drástica el trabajo no registrado y el infantil, se deberá avanzar con determinación hacia un subsidio a niños y adolescentes que lo necesiten para que estén en el único lugar en que deben estar, además del hogar: la escuela. He aquí las luces y las sombras de un país que lo tiene todo para disipar esas sombras, que siempre caen sobre los mismos.

## Las ideas del Plan Fénix

A mediados del año 2000, un grupo de economistas, docentes e investigadores de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires,

junto con académicos de otras reconocidas instituciones, alarmado por el panorama económico y sus consecuencias en la población, comenzó a analizar la situación y a evaluar medidas correctivas desde una perspectiva heterodoxa, y se asumió continuador del pensamiento estructuralista latinoamericano nacido a la luz de los trabajos de Raúl Prebisch, Celso Furtado y otros pioneros.

En encuentros semanales –que aún continúan– de discusión y elaboración de documentos, con la participación de especialistas invitados, se fueron delineando cursos de acción y propuestas para enfrentar la crisis, la más importante de nuestra historia como nación. En el ínterin se fueron incorporando nuevos miembros al grupo, y finalmente, en septiembre de 2001 y abril de 2002, fueron presentados en reuniones públicas tanto los estudios realizados como sus conclusiones, que, pese a la escasez de recursos, fueron difundidos a lo largo y ancho del país y aun en el exterior, con presencias multitudinarias en universidades, comisiones parlamentarias, sindicatos, cámaras empresariales, organizaciones sociales y en locales de distintos partidos políticos.

La Universidad de Buenos Aires le dio carácter de Proyecto Estratégico a la labor del grupo, respetando su independencia y reconociendo que sus aportes respondían a la responsabilidad de la universidad pública para con la sociedad en la que estaba insertada. Una muestra de la relevancia del reconocimiento social fue la iniciativa que el Consejo Interuniversitario Nacional tomó a fines de 2004, al hacer suyo el documento elaborado por el grupo sobre la forma y los límites de las negociaciones de la deuda externa que en ese momento llevaba a cabo el gobierno; documento que, por otra parte, fue aprobado por 30 consejos superiores de universidades nacionales.

La publicación de las conclusiones del grupo, presentadas simultáneamente con trabajos individuales de miembros del grupo, comenzó por plantear la responsabilidad de la universidad pública de pensar el país, y en ese entendimiento convocó al debate con la esperanza de contribuir a la construcción de un plan abarcador e integrador que significara un cambio en el modo de pensar el país.

Cuando hablamos de las luces y sombras de la salida de la crisis nos referimos a una serie de condiciones, no sólo estrictamente económicas, para alcanzar el desarrollo económico, que nos indicará si el camino recorrido posibilita obtener resultados que no sean utopías sino realidades que el país pueda alcanzar.

En el documento principal, dado a conocer en septiembre de 2001, se proponen esas condiciones resumidas en un decálogo a cumplir para que nuestro país alcance el desarrollo económico y social, texto que transcribimos (en cursivas) y que intentaremos confrontar con las políticas desarrolladas por los gobiernos

que sucedieron al de Fernando de la Rúa, quien renunció a la presidencia de la nación debido a las protestas populares de diciembre de 2001.

1. *Estabilidad institucional y política.* Acabamos de cumplir 25 años consecutivos de democracia. Se ha logrado la constitución de una Corte Suprema de Justicia que goza de reconocimiento generalizado por parte de la sociedad. El Parlamento ha recuperado una parte de su prestigio. Queda mucho camino por recorrer, ya que el grado de participación de la comunidad en la gestión pública no ha podido encauzarse en el sistema institucional, más allá del ejercicio de la libertad de expresión y la participación regular en los actos electorales. De todos modos, no debemos minimizar que los periodos de ruptura constitucional hayan quedado en el pasado, que la sociedad se haya organizado en distintas instituciones que hacen oír su voz y que los derechos humanos ocupen hoy un lugar predominante para la sociedad, que a pesar de la exasperante lentitud del juzgamiento de los responsables de los crímenes de lesa humanidad constituyen junto con el histórico juicio a la cúpula militar un ejemplo que muy pocos países pueden exhibir. Se deberán generar metodologías que aseguren la transparencia en la gestión tanto gubernamental como privada, aventando sospechas de corrupción y clientelismo.
2. *Aumento del empleo e incorporación de la fuerza de trabajo al proceso de crecimiento como requisito de integración del tejido social.* El crecimiento de puestos de trabajo, que incorporó más de 3 millones al mercado, es un dato relevante que no debe ser subestimado, pues es imprescindible en el proceso de mejora en la distribución del ingreso. Quedan por enfrentar el nivel de remuneraciones, la calidad del empleo y una batalla aún no ganada para eliminar el trabajo no formal y el infantil. Conviene recordar que a raíz de la devaluación de 2002 el sector asalariado perdió buena parte de su capacidad de consumo, de manera que fue, una vez más, el gran perdedor en la crisis.
3. *Funcionamiento eficiente y competitivo de los mercados de bienes y servicios, financieros y reales.* La coordinación entre la función del Estado y la presencia del mercado requiere un equilibrio nada fácil de lograr. Hasta ahora la actividad privada ha obtenido gran rentabilidad habiéndose apoderado de la mayor parte de los frutos del crecimiento. A medida que el Estado recupere su capacidad de regulación y gestión, se podrán encarar acciones que tiendan a equilibrar la participación en el producto bruto del sector de capital y del trabajo. Esta relación ha mejorado, podemos decir que levemente, pero queda un gran trecho por recorrer para llegar a guarismos

que la Argentina había alcanzado en otros tiempos. Si bien a partir del primer trimestre de 2008 el INDEC ha dejado de publicar los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, los disponibles señalan una pobre modificación en la relación entre los deciles más pobres y los de mayores ingresos. En general, podemos decir que los sectores que más han progresado son los medios, es decir, los de la clase media y media alta.

4. *Equilibrios macroeconómicos sólidos sobre la base de altas tasas de ahorro interno e inversión, financiamiento genuino del sector público, competitividad internacional, reducción drástica del déficit crónico de la cuenta corriente del balance de pagos; esto requiere, entre otros requisitos, la búsqueda flexible de precios relativos consistentes con el mantenimiento del poder adquisitivo y el equilibrio externo y una baja tasa de inflación.* Mantener en línea las variables macroeconómicas –tanto fiscales como externas y reservas de divisas– asegura el cumplimiento de las condiciones requeridas para un despegue ordenado de la economía. La renegociación exitosa de la deuda externa, el mejoramiento de los términos del intercambio y una política cambiaria que permite desarrollar la competitividad internacional son resultado de la consistencia de las políticas hasta ahora desarrolladas. El régimen de retenciones contribuyó a este equilibrio esencial. El proceso de acelerada inflación, que ha tenido por origen, principalmente, las políticas de precios desarrolladas por las empresas, en un contexto de enorme concentración y extranjerización, no pudo ser controlado por el gobierno, quien firmó numerosos acuerdos de precios con las mismas; incumplidos en su mayoría, terminó optando por una grosera intervención del INDEC, con la manifiesta intención de manejar la información estadística, decisión política que sólo trajo inseguridad y no modificó las expectativas de los agentes económicos.
5. *Competitividad de la producción nacional, limitando el endeudamiento externo a la capacidad de generación de divisas e inversiones privadas directas en actividades transables que, como mínimo, mantengan en equilibrio sus operaciones en divisas.* El proceso de inversión basado en el ahorro interno ha contribuido en forma fundamental al desarrollo industrial; en el periodo que nos ocupa, ha pasado de menos de 12% a cerca de 24% del PIB. Esta circunstancia, unida a una relación cambiaria favorable, a los precios externos de nuestra producción primaria y a la participación creciente de las exportaciones industriales, ha contribuido a sostener un crecimiento del total de exportaciones por encima del doble de las existentes en 2002. La caída de los altos precios internacionales de la producción primaria ha modificado el escenario, de modo que se deberá compensar la situación con un mayor

volumen de producción exportable, con la búsqueda de nuevos clientes y sobre todo con un incremento de las exportaciones de origen industrial. Mientras tanto, habrá que limitar la importación de bienes de consumo y ejercer un severo control de los movimientos de divisas.

6. *Incorporación generalizada y continua del cambio tecnológico en todo el sistema económico y social, participando de las corrientes dinámicas del comercio internacional, compuesta por bienes y servicios altamente diferenciados.* La creación de un Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el crecimiento de producción local con fuerte presencia científica y tecnológica indican la voluntad de encarar transformaciones productivas en ese mismo sentido. Queda por delante lograr la incorporación activa de las universidades y la ampliación de políticas públicas dirigidas a ese fin, proveyéndolas de los recursos pertinentes.
7. *Presencia de un Estado que asegure el desarrollo nacional, la equidad distributiva y el bienestar.* Es evidente que el Estado ha asumido responsabilidades en este sentido, pero el mantenimiento de índices que marcan diferencias inaceptables en materia de distribución del ingreso, sobre todo para los sectores más desprotegidos, nos indica que aún no se ha avanzado significativamente en la equidad. Aunque en el discurso oficial está presente el tema en forma permanente, los problemas de empleo no registrado, trabajo infantil y un sistema tributario regresivo mantienen esta situación como una asignatura pendiente. Creemos necesario insistir en que la necesidad de enfrentar las consecuencias de la crisis internacional no debe dejar de lado la de desarrollar políticas activas en los temas de educación y salud. El sistema educativo no sólo requiere una reforma integral, desde los jardines maternas hasta la universidad, sino también enfrentar el desafío de la incorporación masiva de nuevos estudiantes, con sus requerimientos de infraestructura moderna, becas y número importante de nuevos docentes jóvenes y capacitados.
8. *Soberanía monetaria, cambiaria y fiscal, dentro del contexto de la economía internacional.* Como hemos señalado, la Argentina ha recuperado el mando de su propio destino. Podremos discutir distintos aspectos de esta política pero no cabe ninguna duda de que el avance ha sido sustantivo. Las asignaturas pendientes las conocemos, en particular, en materia fiscal. Hemos aprendido que la función principal de un banco central no es fijar pautas de inflación, sino contribuir al pleno empleo y al bienestar general.
9. *Existencia de mercados de capitales financieros al servicio de la producción y el comercio.* No se ha logrado aún que el sistema financiero sea considerado un

servicio a la producción y no un objetivo en sí mismo, actuando con demasiada independencia y fijando libremente sus ratios de rentabilidad. La reforma a la ley que regula el funcionamiento de las entidades financieras es de absoluta prioridad, pues de otro modo no se podrá encauzar el sector para el cumplimiento de sus funciones en un país democrático y moderno.

10. *Desarrollo de concepciones arraigadas en la realidad nacional y orientadas a dar respuestas a los desafíos y oportunidades de la economía mundial.* A la luz de los acontecimientos mundiales, hoy más que nunca el país deberá confiar en las fuerzas endógenas que en las situaciones anteriormente descritas han podido generar cambios significativos en el enfoque del accionar económico. Sin duda, haber recuperado la capacidad y soberanía propias fue lo que le permitió al país encarar su propia crisis con autoridad y solvencia. Debemos pensar en qué forma podemos integrarnos en un gran bloque regional, superando las asimetrías que nuestros países presentan. Será un esfuerzo necesario para abroquelarnos y poder enfrentar los desafíos a que nos retarán los países centrales. Esto supone, asimismo, consolidar un mercado interno que tenga una participación creciente en el sistema productivo.

El documento mencionado continúa con la formulación de propuestas. Entre las medidas de corto plazo se proponía: promover actividades empleo-intensivas y socialmente deseables, entre otras, la construcción masiva de viviendas para los sectores de menores ingresos y el refuerzo de la infraestructura básica; establecer un seguro de empleo y formación para los desocupados y una asignación por hijo, así como todas las medidas de promoción y cuidado social necesarias y convenientes; reforzar las disponibilidades fiscales promoviendo una reforma impositiva global que en esencia penalice la riqueza fácil y estimule la orientación de los recursos a la inversión productiva; atacar el peso abusivo e insostenible de los servicios de la deuda proponiendo negociar una quita de los montos de capital adeudado, una rebaja de las tasas de interés y un periodo de gracia de varios años; convertir el sistema financiero reduciendo las tasas de interés, afirmando el peso como la moneda de intercambio nacional y tratando la oferta de crédito como un bien público indispensable para el desarrollo; mantener los equilibrios básicos de la economía para retomar el manejo de la política monetaria, la regulación de la política financiera, la atención de la política cambiaria y la implantación efectiva de políticas de provisión adecuada de bienes públicos en los campos de educación, salud, ciencia y técnica, justicia, seguridad y defensa.

Las propuestas de mediano y largo plazos se formulan sobre los siguientes temas: deuda y financiamiento externo; economías regionales; empleo, desempleo y marginación social; estructura y dinámica productiva argentina; globalización y desarrollo nacional; política internacional; moneda y crédito; política cambiaria y sus condiciones previas; política comercial y externa; Mercado Común del Sur y Área de Libre Comercio de las Américas; política fiscal; producción tecnológica y competitividad internacional; reformas institucionales y políticas; rol del estado; regulación de los servicios públicos y concentración económica, y política y vida social frente a las propuestas de cambio en la economía.

### Actualización del año 2009

El presente trabajo fue elaborado a fines de 2008 y durante el primer mes de 2009, y tal como fue señalado en el apartado “El año 2009”, en ese momento no dispusimos de la información macroeconómica de 2009. Ahora, a la luz de lo sucedido en ese año, podemos ampliar la información al respecto.

El año 2008 ofreció una tasa de crecimiento real del PIB inferior al de los cinco años precedentes. La tasa fue de 6.1%, es decir, un decrecimiento de más de 2 puntos porcentuales. Estos guarismos reflejan las consecuencias de la confrontación con los sectores terratenientes vinculados a la producción primaria, de la presencia de una sequía prolongada que afectó prácticamente 30% del área productiva primaria, del incremento significativo de los costos internos que afectaban el consumo de los sectores más desprotegidos y de los remezones de la crisis internacional.

El año 2009 acusó desde sus inicios los efectos de la crisis internacional, que repercutió rápidamente sobre el mercado interno, ya que manteniéndose el incremento de los costos internos, los precios internacionales descendieron junto con la productividad derivada de la sequía.

El gobierno en ejercicio enfrentó esta situación con una estrategia activa basada en el sostenimiento del empleo y el incremento de los recursos destinados a las políticas sociales. Por un lado, posibilitó la incorporación al sistema jubilatorio de un gran número de personas de la tercera edad (más de 2 millones y medio de beneficiarios) que no cumplían con los requisitos para acceder a dicho beneficio; por el otro, dispuso el pago de un subsidio a las familias con niños, niñas y jóvenes menores de 18 años que no estaban incorporadas al mercado de trabajo formal. Al mismo tiempo, destinó fondos fiscales al otorgamiento de créditos a empresas para sostener su producción y, en consecuencia, el nivel de empleo

existente. Utilizó fuertes sumas para subvencionar jornales de asalariados, y también dispuso de distintas medidas de carácter fiscal para mantener el funcionamiento del sistema productivo. Cabe apuntar que, a pesar de la crisis, se siguió sosteniendo la realización de acuerdos salariales para defender la capacidad de consumo de los trabajadores, y se incrementaron, entre otros rubros, los recursos destinados a educación.

No obstante, el producto bruto de 2009 cayó pronunciadamente, e incluso distintos índices señalan que no hubo crecimiento, sino uno o dos puntos porcentuales de disminución. La tasa de crecimiento real de la inversión bruta interna fija sufrió un descenso de casi 14%. En cuanto a la sustentabilidad externa, si bien el saldo de la cuenta corriente del sector externo menguó 10%, siguió ofreciendo un superávit que, junto con el superávit fiscal primario que se mantuvo, conformó un equilibrio de las variables macroeconómicas que permitió recuperar en 2010 los valores de crecimiento de años anteriores.

## Conclusiones

Este trabajo ha pretendido mostrar a través de una mirada crítica las políticas desarrolladas a partir de 2002 hasta el presente. La Argentina emprendió un nuevo camino que le ha permitido superar en parte la crisis a la que fue arrojada por el sostenimiento de principios que sólo podían enunciar su fracaso, lo cual le ha ayudado enfrentar, en mejores condiciones, las consecuencias derivadas de una crisis en el nivel planetario.

La crisis internacional no ha sido superada, la desocupación en Estados Unidos sigue siendo elevada, mientras los sectores financieros, presuntos responsables de la misma, han recuperado su rentabilidad. Por otra parte, Europa se debate entre las medidas de ajuste exigidas a varios países miembros por parte de los organismos internacionales de crédito, una desocupación creciente y una reacción popular cada vez más generalizada. Su dependencia de una moneda común y la dificultad de ofrecer otras soluciones que no impliquen ajuste fiscal, enfriamiento de la economía ni reducción de la presencia del Estado en materia social ofrecen un escenario con un desenlace difícil de predecir.

Es evidente que sólo la presencia de los grandes países consumidores, como China y la India, ha evitado que las consecuencias de la crisis internacional se extiendan inexorablemente a los países emergentes de la región.

Tener plena conciencia de las fortalezas y debilidades de los países de América nos ayudará a utilizar los recursos necesarios para enfrentarnos con un futuro

que, si bien es imprevisible, ofrece al mismo tiempo las oportunidades de que la justicia distributiva modifique un presente inaceptable, no sólo por sus consecuencias, sino también porque significaría una renuncia a nuestras reales posibilidades de bienestar.

## Bibliografía

FCE-UBA

- 2001 “Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuesta”, en *Enoikos*, año IX, núm. 19, noviembre, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/index2.htm>>.
- 2002 “Plan Fénix. Propuestas para el desarrollo con equidad”, en *Enoikos*, año X, núm. 20, diciembre, Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/index2.htm>>.

Olivera, Julio H. G.

- 2001 “Discurso del Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, Dr. Julio H. G. Olivera”, en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 6 de septiembre <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/documentos/publicados/Olivera.doc>>

Schvarzer, Jorge, *et al.*

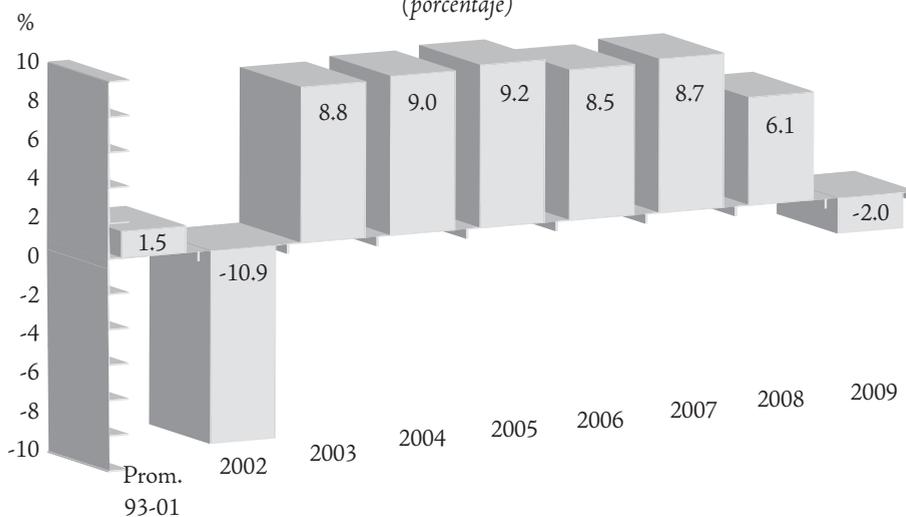
- 2008 “La actividad productiva en 2007. Un crecimiento que se consolida en distintos ámbitos”, en *Notas de coyuntura*, núm. 24, abril, Centro de Estudios de la Situación y Perspectivas de la Argentina-Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

UNL

- 2006 “Plan Fénix. Proyecto Estratégico de la Universidad de Buenos Aires: La inclusión social, el bienestar y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006/2010”, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, octubre <[http://www.econ.uba.ar/planfenix/plan\\_fenix\\_2006\\_2010.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/plan_fenix_2006_2010.pdf)>.

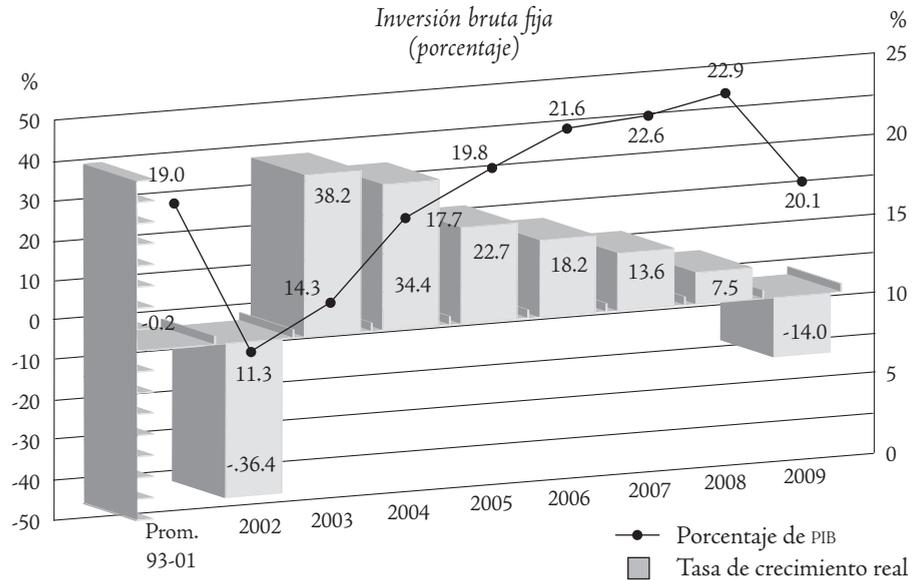
## Anexo

GRÁFICA 1  
Tasa de crecimiento real del PIB  
(porcentaje)



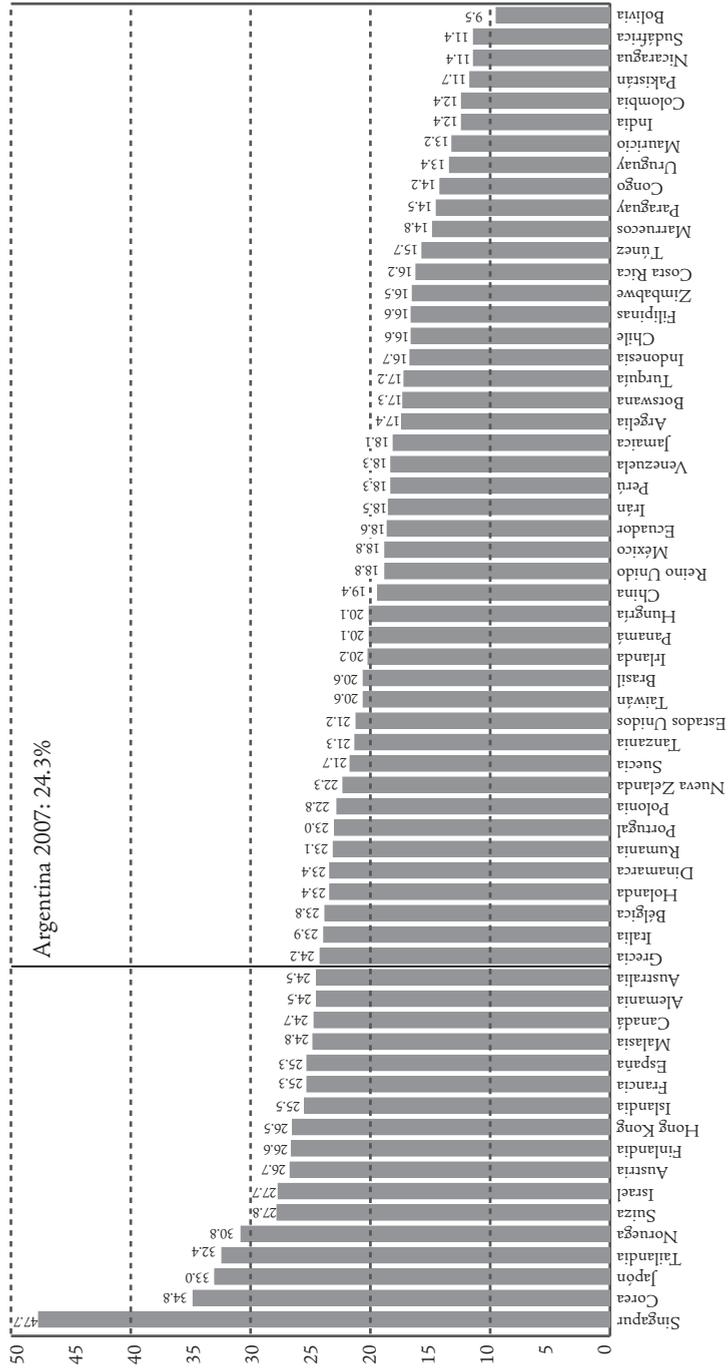
Fuente: Años 1993-2009: Ministerio de Economía.

GRÁFICA 2  
Inversión bruta fija  
(porcentaje)



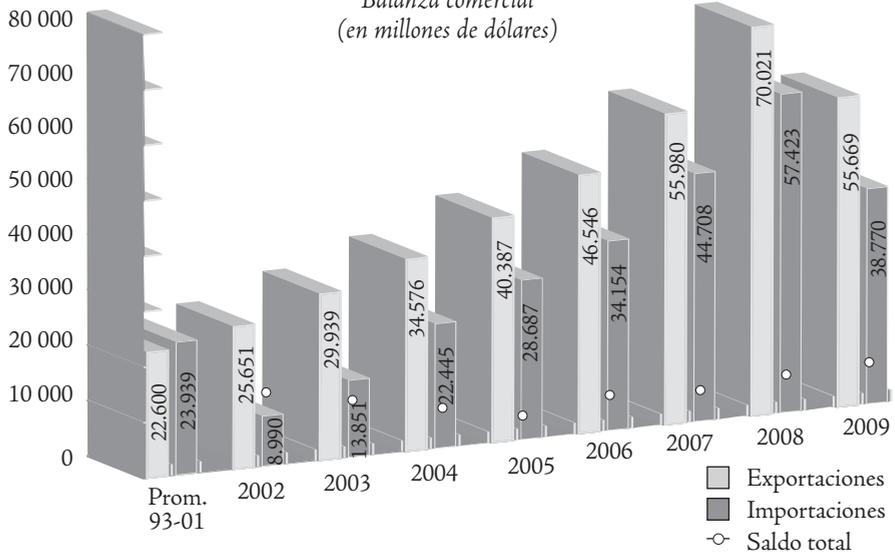
Fuente: Años 1993-2009: Ministerio de Economía.

**GRAFICA 3**  
*Tasa de inversión promedio como porcentaje del PIB  
 en precios corrientes, 1975-2000*



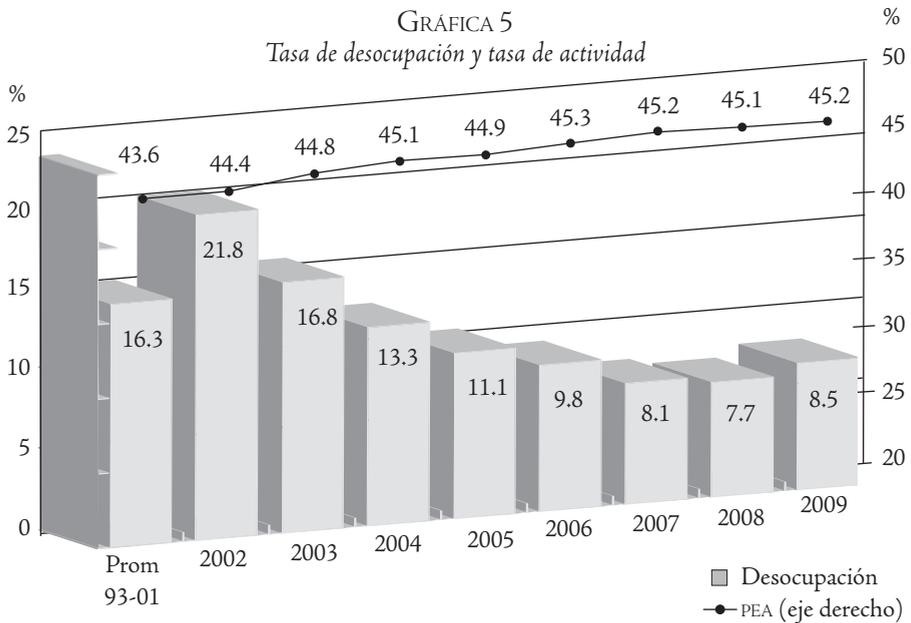
Fuente: CESPA.

GRÁFICA 4  
Balanza comercial  
(en millones de dólares)



Fuente: Años 1993-2009: Ministerio de Economía.

GRÁFICA 5  
Tasa de desocupación y tasa de actividad



Fuente: Años 1993-2009: INDEC.

GRÁFICA 6  
Empleos registrados y no registrados  
(como porcentaje del empleo total)

