

¿La Argentina no tiene remedio?

Por Jorge Streb

“Un país que consume más que lo que produce, lejos de enriquecer no hace más que empobrecer continuamente. No economiza, no hace ahorros; no hará jamás capitales en consecuencia. Consumirá del mismo modo hasta los capitales extranjeros, que se introduzcan en el país de un modo u otro; y acabará por vivir de lo ajeno, disimulando este expediente vergonzoso por el siguiente artificio: forzando al país a prestar a su gobierno su propia fortuna por la emisión de pública deuda en forma de papel inconvertible, declarado moneda forzosa; y comprando oro con ella para pagar los intereses de sus deudas extranjeras. Es imposible imaginar mecanismo más eficaz para conducir a la pobreza y mantener en ella al país más favorecido del mundo, por la extensión y fertilidad de su territorio.”

Alberdi, Estudios Económicos.

Tenemos por momentos la triste sensación de que la Argentina ha ensayado de todo, pero que nada funciona. Empezamos con el Blindaje a fines del 2000. En una sucesión cada vez más rápida, desfilaron en el 2001 el Megacanje, el Déficit Cero, y el plan de reestructuración de la deuda. Llegados al precipicio de la Convertibilidad, se impuso ahora el control de capitales que limita los movimientos financieros para frenar la crisis. Sin embargo, la Argentina no ha hecho todo lo posible para solucionar sus problemas. Gran parte de lo que hizo estuvo mal, o se hizo tarde.

La recuperación que no fue

La recesión que atravesaba el país en 1999 se podía interpretar en parte como una recesión pre-electoral. La inversión había caído fuertemente, lo que era natural. Los inversores habían impuesto un compás de espera, ante un posible cambio de reglas de juego con un nuevo gobierno. La propuesta de De la Rúa pareció en principio aclarar esas dudas. La idea de que De la Rúa fuera aburrido contrastaba vivamente con el discurso populista de Duhalde, que entre otras cosas decía estar interesado en conseguir un perdón de nuestra deuda externa. En cambio, la Alianza asumió el compromiso de seguir con la Convertibilidad y de asegurar al mismo tiempo la solvencia fiscal. Cuando quedó claro que De la Rúa iba a ganar, esto se vio reflejado en una baja del riesgo país y en un leve repunte del nivel de actividad a fines de 1999. Esto pareció indicar el fin de la recesión, de acuerdo a los indicadores cíclicos sobre expansiones económicas.

Sin embargo, enseguida llegó una suba impositiva que enfrió la economía. En esta suba de impuestos, no sólo fue negativo el fuerte aumento del impuesto a las ganancias anunciado para el año 2000, sino además el hecho de que esta suba de impuestos fuera retroactiva a 1999 para los que más plata habían ganado. También se quería cobrar un recargo sobre ganancias extraordinarias de 1998, pero se dejó sin efecto por su patente anti-constitucionalidad. Creo que el problema central con estos impuestos no fue tanto que redujeron el consumo sino que frenaron la inversión y producción futura, reduciendo la seguridad jurídica al dar la indicación de que todo el que hiciera ganancias extraordinarias podía ser expropiado ex-post. Esto aumenta substancialmente el riesgo de invertir en la Argentina.

Lo que contribuyó a enfriar la economía no fue sólo este aumento de impuestos. Esta medida puntual fue parte de un debate mucho más amplio dentro de la Alianza que ponía en evidencia las direcciones contrapuestas que se proponía seguir en lo económico. Estos debates abarcaron entre otros temas el cobro de impuestos extraordinarios a las empresas privatizadas, el cambio de las reglas de juegos para inversiones extranjeras, y la decisión de frenar una serie de inversiones públicas para revisar los contratos suscriptos con anterioridad (entre los que sobresale un contrato con Siemens por los DNI que finalmente se anuló). Estas señales confusas y anti-mercado aseguraron que en el año 2000 la inversión no se recuperara, sino que por el contrario siguiera cayendo más aún.

¿Los fuertes vencimientos de la deuda externa?

Una de las obsesiones de Machinea desde que asumió fue el tema del déficit fiscal y la deuda pública. Él veía como problemático el tema de hacer frente a los vencimientos de la deuda concentrados en los años 2000, 2001 y 2002, por lo que se puede decir que el propio ministro fue uno de los primeros que empezó siendo “bearish” sobre la Argentina, con su visión pesimista de las perspectivas futuras.

Dentro de este escenario avizorado por el ministro, es bastante incomprensible la decisión de Machinea de aceptar un acuerdo del Ministerio del Interior con las provincias que transformó la coparticipación en una suma fija. Esto de hecho suponía que el gobierno nacional transformaba en vencimientos de deuda con las provincias \$1350 millones de pesos mensuales, que antes no eran una obligación del gobierno nacional sino que dependían del estado de la recaudación. Si se preveía un contexto de dificultad de refinanciamiento de los compromisos externos, esto implicaba ir en la dirección incorrecta. Las consecuencias nefastas de esto quedaron claras en el año 2001, cuando se implementó el Déficit Cero pero las provincias quedaron completamente al margen del ajuste, haciendo al problema fiscal inmanejable.

¿Bajar gastos o seguir subiendo impuestos?

Cuando quedó claro que la Argentina no estaba volviendo a crecer, se negoció el Blindaje. El Blindaje en noviembre del 2000 marcó el cierre de los mercados de capitales privados, y el ministro de defensa López Murphy tuvo que intervenir para negociarlo porque el ministro de economía no tenía suficiente credibilidad. Machinea, sin embargo, siguió varios meses más en su puesto, aparentemente aprovechando el paraguas del financiamiento de organismos oficiales del exterior.

Una vez que quedó claro que el financiamiento oficial también tenía un límite, López Murphy fue a economía en marzo del 2001, donde encontró lo que describió como una situación gravísima. Sin embargo, no consiguió transmitir esta visión a la sociedad. Su propuesta de recorte de gastos quedó enredada en una fórmula muy específica, que estaba focalizada en una quita de recursos a universidades públicas y a provincias. Esta fórmula no resultó políticamente viable, ya que la mayoría de la sociedad entendió estas medidas como una agresión a estos sectores y no como el sacrificio necesario para hacer frente a una crisis grave. Se puede decir que falló en ese momento el liderazgo político, para transmitir una nueva visión y adelantarse a los acontecimientos.

Llegó entonces Cavallo, que fue muy hábil para armar un rápido consenso político. El único problema es que su diagnóstico enfatizó, entre otras cosas, que el problema de la recesión se debía a la política monetaria restrictiva del Banco Central. Este diagnóstico era errado. La política monetaria expansiva que consiguió imponer Cavallo luego de deshacerse de su presidente, Pou, no ayudó a reactivar. Las tasas de interés no bajaron en lo más mínimo. Al contrario, consiguió dañar las instituciones, en par-

ricular la autonomía del Banco Central. Además, era natural que, en cumplimiento de la ley de Convertibilidad, el Banco Central se hubiera resistido a usar las reservas internacionales que respaldan al peso para dar financiamiento al gobierno.

No dispuesto a hacer un recorte de gastos para atacar el déficit, Cavallo siguió a Machinea con una suba generalizada de impuestos a las transacciones (sin embargo, al mismo tiempo implementó rebajas selectivas de impuestos para beneficiar a sectores específicos que a entender del ministro eran prioritarios o más dignos de recibir esa ayuda, transformando al sistema impositivo en una mazmorra). Si bien en principio el impuesto al cheque se anunció como un pago a cuenta de otros impuestos, lo que hubiera sido razonable ya que implicaba un castigo a los evasores, en los hechos se transformó en un impuesto más que castiga a los que ya cumplen con sus impuestos.

El Megacanje: un mega-error

Si bien Cavallo no estuvo dispuesto a reducir ningún gasto, se le ocurrió la maravillosa idea de postergar el pago de intereses, lo que integró el tan mentado Megacanje. Creo que el Megacanje de Cavallo fue un mega-error (ver Revista Análisis de junio 2001). Es muy fácil entenderlo en el caso de una empresa.

Si una empresa dice que no tiene caja para pagar los intereses de hoy, pero que los paga el año que viene, junto con los intereses que vencen entonces, uno esperaría que esa empresa hiciera algo en el interim que mejorara su situación: o disminuir los gastos (como están haciendo las aerolíneas en todo el mundo ante la caída de demanda de pasajes), o desarrollar una nueva veta de negocios rentable (como fue en su momento el caso del boom de las empresas punto com). Pero si uno no hace ni lo uno ni lo otro, y además se promete pagar sobretasas altísimas, como se hizo en el Megacanje, la conclusión lógica es que la empresa no es solvente. Por tanto, no se le presta más. Sería tirar el dinero.

Eso mismo fue lo que logró Cavallo: mandó la señal de que la Argentina no podía, o no estaba dispuesta, a hacer el esfuerzo para pagar. Esta señal determinó que finalmente las sobretasas por riesgo país se dispararan de 900 a 1800 puntos básicos, y que se cerrara definitivamente el mercado de capitales para Argentina. Es difícil entender por qué se perdió tiempo con el Mega-canje, salvo tal vez que a nadie, en especial a los políticos, les gusta tomar medidas dolorosas de recorte de gastos. Cuando se hizo claro que no hacer nada no era posible, llegó el Déficit Cero.

El Déficit Cero frenado por nuestro federalismo a medias

El plan de Déficit Cero tiene un mérito, el haber encontrado una fórmula políticamente aceptable de hacer un recorte de gastos, buscando repartir en forma pareja entre todos los sectores los sacrificios para hacer frente a la emergencia nacional. Sin embargo, el hecho de que se haya demorado varios meses en implementarlo, entre marzo y agosto del 2001, tuvo un costo enorme: la interrupción de crédito nuevo, que llevó a altísimas tasas de interés. Esta interrupción del crédito hizo que la economía empezara a caer en picada, y con ella cayó la recaudación aún más, por lo que el recorte de 13% a salarios públicos y jubilaciones ya no alcanzaba.

Hasta ahora, las provincias han podido aislarse del recorte de gastos por este acuerdo, pero no es posible seguir así. Propuestas como las de Ruckauf de pataconizar, y la insistencia de que la nación pague toda su deuda por el piso de coparticipación este año, aunque sea impagable, entregando bonos a las provincias, implican una clara preferencia por resolver el problema vía inflación. No enfrentar abiertamente la necesidad de reducir en este momento el gasto drásticamente en las provincias, representa una vuelta a la Argentina del pasado, buscando una salida fácil a corto plazo emitiendo, algo que sólo disfraza el problema de fondo y que a la larga ya nos llevó al fracaso reiterado. Por otro lado, Cavallo le ha dado vía libre, ya que si los

patacones y las lecop pueden cancelar impuestos nacionales pasan a ser otra moneda de curso legal.

En este momento se está discutiendo el presupuesto 2002 para acabar con el piso de coparticipación. Si se recorta hasta a los jubilados, no es equitativo que las provincias queden al margen del problema. Aparte, es imposible cumplir en este momento con las promesas del piso de coparticipación. Hace falta una solución más de fondo, porque ahora el Congreso Nacional es el lugar donde los gobernadores definen gran parte de sus recursos provinciales y el éxito de gran parte de su gestión, lo que da incentivos perversos para actuar. Si se separan de alguna manera los recursos

provinciales de los recursos nacionales (de lo que hay varias propuestas), cada jurisdicción va a tener libertad para subir o bajar los impuestos, y asumir las consecuencias, como debe ser en un sistema genuinamente federal.

La convertibilidad suspendida

Ante el deterioro paulatino de la situación, se ha llegado por último al plan de reestructuración de deuda, ya completado “con éxito” en su tramo nacional, y que falta implementar en su parte internacional. El plan está basado en la idea de que la República quiere pagar, pero no puede en este momento pagar más que un 7%. Los dolorosos recortes hechos en el plan de Déficit Cero hacen a esta postura bastante más creíble que lo que era el Mega-canje inútil. Sin embargo, el problema es que con el proceso paulatino de deterioro de la economía, y sin resolver el presupuesto 2002, los depositantes finalmente empezaron a huir en masa del sistema financiero. En realidad, el milagro es que el sistema financiero resistiera tanto tiempo con una situación política y económica tan adversa.

Ahora se ha suspendido la convertibilidad por 90 días, lo que en el más optimista de los casos se puede interpretar como una promesa de restaurar el 1 a 1 después de completar la reestructuración de la deuda y despejar el panorama futuro. Mi duda es si a esta altura Cavallo, y el mismo presidente De la Rúa, están en posición de provocar un cambio de expectativas, aún si aplican finalmente políticas sensatas. Cavallo está dando marcha atrás a un montón de medidas absurdas que tomó en los últimos meses, pero lo hace habiendo ya dilapidado gran parte de su reputación y sólo a pedido del FMI. En el año 2000 se frenaron las inversiones que empezaban a volver, al aparecer las idas y vueltas acerca de si se iban a respetar o no los compromisos previos del estado. Cavallo, con su explosión de medidas arbitrarias, exacerbó el problema en el 2001, minando tremendamente las instituciones. Se hace imposible emprender así ningún tipo de inversión en la Argentina, ya que lo único que se puede prever es el día a día.

La política económica de la Alianza

Machinea: aumento retroactivo impuestos e indefiniciones

- ◆ política de compromiso entre extremos de Alianza
- ◆ economía reflejo de política, lleno de idas y vueltas

López Murphy: recorte gastos educación y provincias

- ◆ economía bien: diagnóstico correcto
- ◆ política mal: fracasa en construir consenso

Cavallo: incentivos al revés y creación de un sistema poco transparente

- ◆ política bien: consiguió apoyo inicial amplio
- ◆ economía mal: diagnóstico erróneo y debilitamiento de instituciones básicas

Volver a las bases

Básicamente ningún plan de reestructuración de la deuda va a poder tener éxito si no hay reglas de juego claras en la economía. Es como tenerlo a Maradona en nuestro equipo, para hacerlo a los 30 minutos ponerse un casco y jugar al fútbol americano. Un desperdicio de todo talento. Si nuestra selección nacional llegó lejos, es porque jugó dentro de las reglas de juego aceptadas universalmente. Si queremos llegar lejos como nación, tenemos que hacer lo mismo con nuestro ordenamiento jurídico. Si se están cambiando las reglas impositivas todos los días, como literalmente sucede con Cavallo ahora, y hay que ir a los boletines oficiales para ver los nuevos decretos ya que los diarios no dan abasto a incluir todo, algo anda desquiciado en la Argentina. Un país no puede funcionar así.

La organización política de la nación estuvo basada en el principio de que los impuestos son determinados por el Congreso, no pueden ser retroactivos, y deben ser aplicados a todos en forma pareja. Además, había una separación de fuentes entre provincias y nación. Para Alberdi, esto era importante a nivel político, porque la división de poderes evita concentrar la suma del poder público en una figura que pueda ejercer un poder despótico. Era también importante a nivel económico, ya que si no era imposible el ejercicio efectivo de la libertad individual, y atraer capitales y personas emprendedoras a la Argentina. En sus palabras, “organizar el trabajo no es más que organizar la libertad ... esta organización es negativa en su mayor parte; consiste en la abstención reducida a sistema, en decretos paralelos a los del viejo sistema prohibitivo, que lleven el precepto de *dejar hacer* a todos los puntos en que los otros *hacían por sí*, o *impedían hacer*” (Sistema Económico y Rentístico). Estas bases sentaron el punto de partida para un desarrollo prodigioso del país. Cuando estamos en problemas, parecemos dudar también de nuestras bases. Volver a ellas nos va a hacer salir adelante.