

El contexto económico y la inversión social



Capítulo 1

■ La década del 90: El Plan de Convertibilidad y su crisis

La década del 90 comenzó con la realización de un amplio conjunto de reformas dentro del campo de la política económica que afectó decisivamente las condiciones de vida de la población, además de transformar profundamente el funcionamiento macroeconómico de corto plazo y la evolución de la economía de mediano plazo.

El Plan de Convertibilidad, nombre por el que se conoce a este conjunto de reformas, partió de un diagnóstico que consideraba la inestabilidad macroeconómica que había afectado durante décadas al país como una consecuencia de rasgos inherentes al funcionamiento de la economía argentina. En particular, la racionalidad de este modelo se basaba en la idea que la causa del estancamiento económico radicaba en una economía cerrada al resto del mundo, con la intervención excesiva de un Estado que no dejaba actuar libremente a las fuerzas de mercado.

A partir de este diagnóstico, el plan llevó a cabo una numerosa cantidad de cambios estructurales: privatizaciones en gran escala, reforma del Estado y modificación del régimen previsional fueron algunos de los más importantes. En este proceso a favor del mercado se incluyeron, también, medidas que contribuyeron a la desregulación, poniendo un fuerte énfasis en la del mercado de trabajo.

El componente de estabilización macroeconómica del plan se basó en la instauración de un régimen de tipo de cambio fijo como ancla nominal de precios. Las políticas de liberalización comercial y financiera supuestamente debían contribuir a alinear la inflación doméstica a la internacional y a provocar una tendencia hacia la convergencia entre las tasas de interés local y externa.

Los resultados en materia de eficiencia que las reformas estructurales y el conjunto de políticas macroeconómicas debían evidenciar no sólo no se verificaron, sino que dieron lugar a la conformación de una dinámica macroeconómica insostenible. Por un lado, la apertura comercial externa en un contexto de marcado atraso cambiario dio lugar a severos problemas de competitividad en los sectores transables, afectando de manera particularmente grave al tejido productivo industrial; por otro, la liberalización financiera, lejos de mejorar y profundizar el funcionamiento del mercado local, indujo a un fuerte sobreendeudamiento tanto en el nivel público como en el privado, lo cual volvió irreversibles los desequilibrios acumulados en el frente fiscal y en el frente externo.

En los últimos años de la década del noventa se registraron varios impactos de origen externo. La crisis mexicana (conocida como *efecto tequila*) de 1995, el colapso de la economía rusa en 1998 y la fuerte devaluación brasileña de principios de 1999 fueron los tres shocks externos más relevantes. A estos se sumó la significativa declinación de los precios internacionales de los principales productos argentinos de exportación: casi un 13,0% entre el promedio de 1996 y el de 1998.

Si bien esta serie de sucesos negativos tuvo indudable influencia en la evolución macroeconómica desde esa fecha hasta 2002, la razón principal de la caída de la Convertibilidad está relacionada con la natural tendencia del modelo a generar importantes desequilibrios.

Un tipo de cambio real fuertemente retrasado producía sistemáticos y crecientes déficit en cuenta corriente, contrapartida del aumento insostenible del endeudamiento externo público y privado. A esto hay que sumarle la extrema fragilidad que presentaba un sistema financiero progresivamente dolarizado.

En el plano real, los shocks mencionados propiciaron el inicio de una larga recesión, un notorio declive de las expectativas, una caída de la rentabilidad empresarial y un constante aumento del desempleo. El conjunto del sistema político y social del país se volvió insostenible ante la falta de mecanismos de política económica suficientes para hacer frente a la crisis. El deterioro de las finanzas públicas y los intentos fallidos de refinanciación de la deuda pública fueron creando las condiciones para un inevitable *default*.

Tras tres años de recesión, los desequilibrios en la economía real comenzaron a derramarse sobre el sistema financiero. El derrumbe de las expectativas dio lugar a un aumento de la tasa de riesgo país, un indicador crucial de la evolución coyuntural de la economía para el mercado durante esa época, lo que se tradujo en una tendencia irreversible de fuga de capitales. El círculo vicioso entre aumento de tasas, incertidumbre creciente y nuevas salidas de capital terminó en una crisis bancaria que desencadenó, casi al mismo tiempo, una debacle cambiaria que marcó traumáticamente el fin del régimen de tipo de cambio fijo.

Los resultados del final de la Convertibilidad sobre las variables macroeconómicas principales fueron contundentes. El PIB acumuló desde el segundo trimestre de 1998 y hasta el primer trimestre de 2002 una caída de alrededor del 20,0%. La inversión bruta experimentó una reducción más dramática de casi el 60,0%. A estos fenómenos deben agregarse consecuencias negativas desde el punto de vista sectorial, puesto que la nueva configuración productiva durante la Convertibilidad contrajo severamente la actividad industrial, al punto que en 2002 este sector producía un 16,0% menos que en 1993. En cuanto a la crisis bancaria que se precipitó a causa del colapso macroeconómico, la fuga de depósitos alcanzó un 20,0%, poniendo en serio riesgo el funcionamiento del sistema financiero local en su conjunto.

En suma, los resultados globales de los años de Convertibilidad en términos de crecimiento y desempeño productivo han sido completamente desalentadores. La economía no sólo presentó un aumento extraordinario de la volatilidad de su crecimiento, sino que además, en promedio, el crecimiento per cápita fue de apenas 0,5% anual respecto del promedio de la década del 80, dejando a la economía de 2002 en un nivel de PBI semejante al de 1993. Los efectos más dramáticos sobre la economía argentina fueron los que operaron sobre las variables sociales, dejando como saldo tasas de desempleo récord, niveles de pobreza e indigencia sin antecedentes y un significativo aumento de la iniquidad en la distribución del ingreso.

■ Un cambio de modelo

A inicios de 2002, los diagnósticos pronosticaban la continuidad del colapso de la actividad económica, la quiebra masiva del sistema financiero e, incluso, la posibilidad de un nuevo episodio hiperinflacionario.

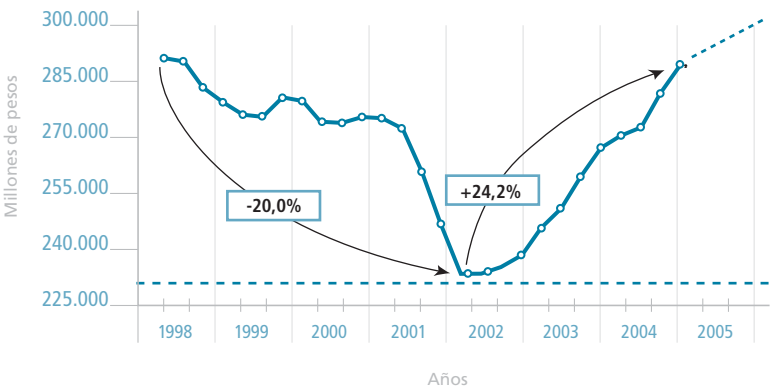
Las medidas que permitieron el inicio de la recuperación fueron el sostenimiento de una firme política fiscal que evitó el desborde de las cuentas públicas, la prudencia en el manejo monetario que evitó el descontrol en ese rubro y la decisión de las autoridades de recurrir a medidas

de reforzamiento del control cambiario que desinflaron la burbuja que se había instalado en ese mercado.

La recesión y el elevado desempleo impidieron que el fuerte aumento en la paridad de cambio derivara en un proceso inflacionario, hecho que implicó una salida inédita respecto de otras crisis cambiarias y financieras del pasado: hubo una notable devaluación real con un bajo traslado a precios, evitando así que se conformara un régimen de alta inflación. Merced a un firme control del gasto y a una eficaz política recaudatoria se logró equilibrio en las cuentas públicas y superávit fiscal.

El sostenido crecimiento durante los dos últimos años permitió recuperar la totalidad de la caída del PBI entre 1998 y 2002. El cambio de precios relativos posibilitó la recuperación de la producción doméstica a través del impulso a la sustitución de importaciones y de la demanda agregada. Esta última se explica por la recuperación del consumo y, fundamentalmente, de la inversión.

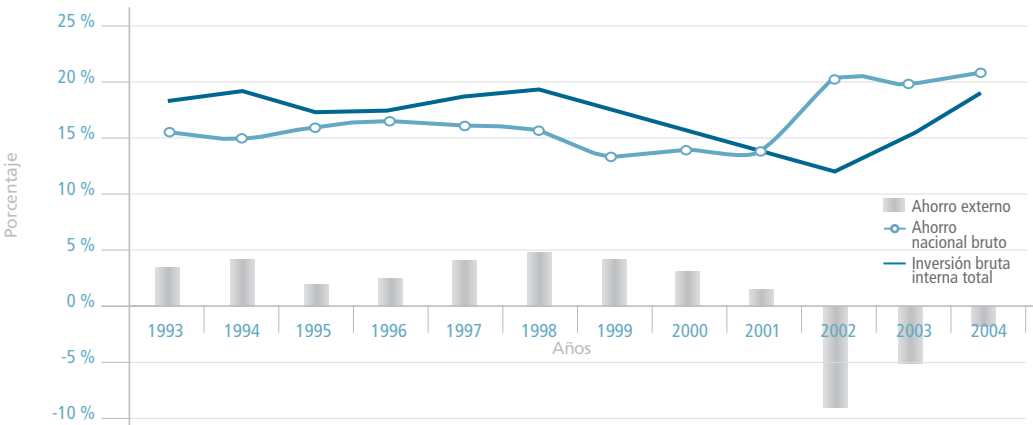
Gráfico 1.1. Producto Bruto Interno. Años 1998 - 2005. A precios constantes de 1993. Datos desestacionalizados



Fuente: Dirección Nacional de Programación Macroeconómica.

Cabe señalar que existen diferencias importantes entre el patrón de crecimiento del modelo actual y el de la Convertibilidad, en relación no sólo con la evolución de la inversión, sino además con su financiamiento, ya que en la actualidad, contrariamente a lo que ocurría en el pasado, la fuente fundamental de financiamiento es el ahorro interno con un ahorro externo negativo (aunque decreciente).

Gráfico 1.2. Fuentes de Financiamiento de la Inversión. Años 1993 - 2004. En porcentaje del PBI medido a precios de 1993



Fuente: Dirección Nacional de Programación Macroeconómica.

Los cambios operados en la economía argentina pueden sintetizarse a partir de la enumeración de los requisitos para consolidar el actual proceso y mantener un desarrollo macroeconómico sustentable.

Primeramente es fundamental evitar la volatilidad del crecimiento. La historia de la economía argentina es una historia de singular inconstancia en sus principales variables macroeconómicas. La Convertibilidad, aun logrando estabilidad de precios, no escapó a la regla, ya que instauró una economía muy susceptible a las convulsiones internacionales.

En segundo término se requiere que los precios relativos se mantengan estables y sostenibles. Para ello es necesario contar con un tipo de cambio realista que tenga en cuenta la competitividad de la economía, al tiempo que se consolide su estabilidad como precondition para la estabilidad agregada de precios. El tipo de cambio debe ser capaz de sostener nuestra competitividad para evitar la acumulación de desequilibrios, y así aportar la flexibilidad cambiaria suficiente como para ajustar la macroeconomía a eventuales conmociones externas.

En tercer lugar, debe asegurarse una menor dependencia del ahorro externo, hecho que demanda mantener una alta tasa de ahorro doméstico para financiar la inversión.

Como cuarta medida, es necesario recuperar la solvencia fiscal intertemporal, ya que ello permitirá reducir el endeudamiento y ganar autonomía en la toma de decisiones de política económica. A este respecto, la exitosa reestructuración de la deuda pública en default y la normalización de la relación con los organismos multilaterales de crédito han permitido eliminar un factor de incertidumbre que históricamente afectó el desenvolvimiento macroeconómico argentino.

A fines de febrero de 2005, con la finalización del período de seis semanas abierto para la suscripción de la oferta de canje por parte de los tenedores de títulos en cesación de pagos, culminó exitosamente el proceso de reestructuración de la deuda pública. Del total de deuda elegible por U\$D 81.836 millones, el 76,2% (U\$D 62.318 millones) aceptó la propuesta efectuada por el Gobierno, hecho que permitió a la Argentina dejar formalmente su situación de default luego de un arduo proceso de negociación, inédito en cuanto a magnitud y complejidad.

Según datos de la Dirección Nacional de Programación Económica, la deuda pública exhibe una mejora sustancial -luego del canje- en varios de los indicadores usuales de fragilidad y solvencia. Comparando los niveles de diciembre de 2001 con los de abril de 2005, los pagos de intereses pasaron de representar un 2,02% a un 10,0% de los recursos tributarios, y de constituir un 70,0% a un 15% de las reservas internacionales. El stock de deuda, entretanto, pasó de ser 5,4 veces las exportaciones a diciembre de 2001, a representar alrededor de 3,6 veces en marzo de 2005. Por último, el descalce de monedas entre los pasivos del sector público y sus ingresos -considerado como uno de los indicadores más claros de vulnerabilidad sistémica- ha experimentado una notable reducción como consecuencia del aumento de la participación de la deuda denominada en pesos desde el 3,0% al 37,0%.

Todo ello implica que el servicio de la deuda pública, si bien demandará regulares esfuerzos fiscales a lo largo de un período muy prolongado, debería dejar de operar como factor generador de fragilidad sistémica, inductor de permanente incertidumbre e inhibidor del crecimiento de la economía en el mediano y largo plazo. La reestructuración encarada permite avanzar en la

recuperación de la solvencia fiscal intertemporal y en la progresiva reducción de la carga de la deuda. El reordenamiento de las finanzas públicas y la definición de un panorama fiscal sostenible deberían conducir además a un aumento de la rentabilidad proyectada y un escenario de mayor previsibilidad para el sector privado.

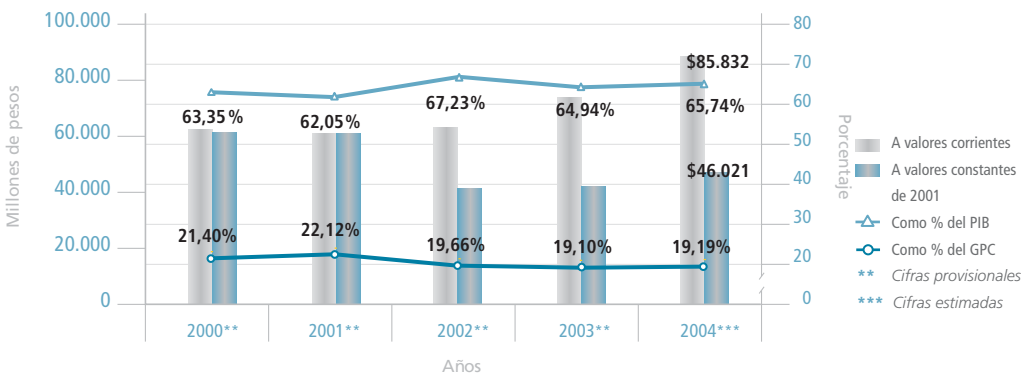
La inversión social del gobierno argentino

Uno de los principales objetivos perseguidos por la política social es reducir la pobreza y la desigualdad del ingreso. El Estado, a través del gasto público social y del sistema impositivo, interviene por consideraciones de equidad tales como garantizar el acceso a bienes y servicios básicos a toda la población y contribuir a la igualdad de oportunidades. La acción estatal genera cambios en la distribución del ingreso, aún cuando muchas acciones públicas no persiguen estrictamente fines redistributivos. Esto se observa, por ejemplo, en políticas diseñadas como universales -políticas para toda la población sin distinción de ingresos- que en la práctica dejan de serlo. En efecto, sus beneficiarios no se distribuyen uniformemente en la escala de ingresos, sino que se concentran en alguno de los extremos de la distribución: para algunos bienes y servicios públicos esto ocurre por problemas de acceso que enfrentan los sectores pobres de la población (ej. educación universitaria) y para otros, debido a la autoexclusión de los estratos ricos (ej. atención médica pública).

Los diversos estudios que se han realizado sobre la incidencia del **Gasto Público Social Consolidado (GPSC)**¹ en la distribución del ingreso –si bien no son estrictamente comparables por diferencias metodológicas- presentan resultados similares. En todos los casos, el gasto en **educación, promoción y asistencia social y atención pública de la salud** es pro-pobre; es decir, los beneficiarios se concentran en los quintiles inferiores de la distribución del ingreso.

Acorde con una estructura de gasto público orientada a una función redistributiva, entre los años 2003 y 2004 el GPSC tuvo un incremento en términos reales del orden del 12,7%. En el período 2000-2004 la participación del GPSC dentro del PBI se mantuvo en valores cercanos a un 20,0%.

Gráfico 1.3. Gasto Público Social Consolidado. Años 2000-2004

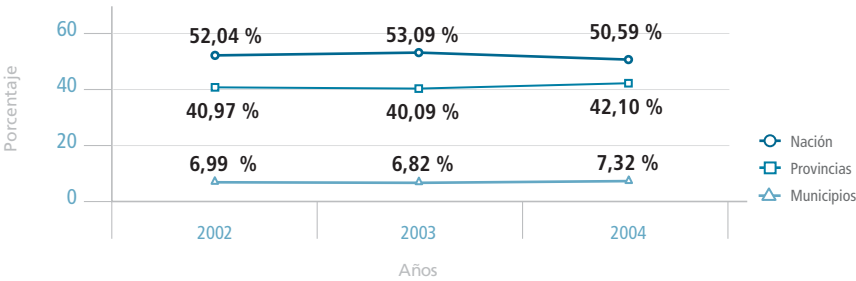


Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

En 2004 el Gobierno Nacional concentró el 50,6% de la inversión social; las provincias el 42,1%; y el 7,3% correspondió a los municipios. En el período 2000–2004 no se produjeron variaciones notables en el GPSC en los distintos niveles de gobierno.

1. El Gasto Público Social Consolidado (GPSC) es la inversión que realiza el Gobierno para brindar los servicios de educación, cultura y ciencia y técnica; salud; agua potable; vivienda; promoción y asistencia social; trabajo; y para garantizar los seguros sociales. Ver explicaciones en Anexo.

Gráfico 1.4. Gasto Público Social Consolidado clasificado por nivel de gobierno. Años 2000-2004. Estructura porcentual



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

■ La inversión social por función

En 2004, como es habitual, la función más relevante en términos presupuestarios fue **previsión social**, con una participación de 32,8%; en segundo lugar se ubicaron **salud** y **educación**, que concentraron el 22,9% y el 22,6% de la inversión social, respectivamente.

Entre los años 2000 y 2004, las funciones **trabajo** y **promoción social** aumentaron su participación en la estructura del GPSC. En términos relativos trabajo fue la función que tuvo mayor crecimiento, reflejando los esfuerzos que realizó el Estado para enfrentar la crisis.

Tabla 1.1. Gasto Público Social Consolidado clasificado por función. Años 2000-2004 En millones de pesos y estructura porcentual

Gasto Público Social Consolidado	2000**		2001**		2002**		2003**		2004***	
	En millones de \$	Estr. %	En millones de \$	Estr. %	En millones de \$	Estr. %	En millones de \$	Estr. %	En millones de \$	Estr. %
Educación, cultura y ciencia y técnica	14.215	23,38	13.986	23,53	13.734	22,35	15.217	21,20	19.403	22,61
Salud	14.077	23,15	13.709	23,07	13.886	22,60	16.270	22,66	19.722	22,98
Agua potable y alcantarillado	291	0,48	258	0,43	288	0,47	386	0,54	614	0,72
Vivienda y urbanismo	1.090	1,79	1.092	1,84	731	1,19	1.138	1,59	1.625	1,89
Promoción y asistencia social	3.481	5,72	3.388	5,70	3.810	6,20	5.098	7,10	6.619	7,71
Prevención social	22.516	37,03	21.828	36,73	22.019	35,84	24.631	34,31	28.187	32,84
Trabajo	2.710	4,46	2.786	4,69	4.706	7,66	6.390	8,90	6.313	7,36
Otros servicios urbanos	2.431	4,00	2.381	4,01	2.267	3,69	2.657	3,70	3.348	3,90
Total	60.812	100,00	59.428	100,00	61.441	100,00	71.788	100,00	85.832	100,00

(**) Cifras provisionales (***) Cifras estimadas

Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales - Secretaría de Política Económica.

La situación antes mencionada es observable también en la evolución del **Gasto Público Social Provincial (GPSP)** para esos años. Sin embargo, en este caso la función que mayor crecimiento relativo presenta es **promoción y asistencia social**, que pasa de 6,3% en 2000 al 9,6% en 2004, según datos de la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales de la Secretaría de Política Económica.

