

Evaluaciones encontradas: los resultados de la política económica 2003-2013 en la Argentina*

Por Jorge M. Streb

La ciudadanía ha apoyado masiva y casi ininterrumpidamente la gestión del actual gobierno nacional, como queda reflejado en las votaciones presidenciales y legislativas desde el 2003. Este apoyo se puede explicar por el fuerte crecimiento económico durante el período, además de mejoras en los indicadores sociales. Sin embargo, el electorado ha recompensado un desempeño que parece reflejar en gran parte factores externos favorables más que una buena gestión interna, sobre todo a partir del 2008 cuando nuestro desempeño relativo ha sido marcadamente inferior que el de nuestros vecinos del Cono Sur. A esto se agrega que el crecimiento futuro está comprometido por la desinversión en capital físico y por el debilitamiento institucional en esta última década. De todos modos, hay que matizar este juicio sobre los votantes al reconocer que tampoco hubo ninguna opción clara de parte de la oposición, que siempre se presentó de forma fragmentada.

*Este Documento está basado en una presentación en honor de los 10 años del Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), donde participé gracias a la invitación de Gabriel C. Salvia, Presidente de CADAL. Agradezco los comentarios de Alejandro Corbacho y Celeste González. Los puntos de vista son a título absolutamente personal.

Jorge M. Streb es Director de Investigaciones y Profesor de Economía y Ciencia Política en la Universidad del Cema y coeditor del Journal of Applied Economics. Es Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires), tiene un Ph.D. en Economía (U.C. Berkeley). Sus áreas de investigación son la economía política y la teoría de la información. Publicó artículos académicos en Economía - Journal of the LACEA, Public Choice, Kyklos, Estudios de Economía, Economics & Politics, Journal of Public Economic Theory, Journal of International Economics, Journal of Development Economics y Desarrollo Económico y Social.



Introducción

La ciudadanía ha evaluado los resultados de la gestión pública en forma abrumadoramente positiva en las urnas, con la breve excepción de las elecciones legislativas nacionales del 2009. La evaluación hecha por la ciudadanía tiene un fuerte correlato con el desempeño macroeconómico reciente.

Esto lleva a una paradoja, dado que esta evaluación positiva de la ciudadanía se contrapone a las críticas de los analistas económicos, sobre todo a partir de la intervención del INDEC en el 2007. Aquí exploramos brevemente una evaluación del desempeño del gobierno basada en una comparación con los países del Cono Sur y otra que además toma en cuenta el potencial de crecimiento futuro a partir de las inversiones realizadas. Estos puntos de vista llevan a evaluaciones encontradas. Esto se podría en parte explicar por los puntos de referencia utilizados por votantes y analistas económicos, ya que pareciera ser que los votantes no distinguen del todo entre factores nacionales y externos, y sobre todo no toman en cuenta los problemas acumulados por la desinversión en capital físico e institucional.

Sin embargo, también hay que reconocer que el problema del votante es diferente al del analista: no se trata solo de evaluar el desempeño, sino de elegir la mejor alternativa disponible. Como decía Perón, “No es que nosotros seamos tan buenos, sino que los demás son peores”. Hasta ahora, la falta de consenso en la oposición acerca de un proyecto alternativo más integrador y moderno ha hecho que, en la práctica, no existan rivales frente al oficialismo.

La evaluación de la ciudadanía

Cada uno de nosotros tiene su particular punto de vista para evaluar la gestión de gobierno. A ese respecto, Anthony Downs (1957, capítulo 1) contrapone las preferencias sociales postuladas por un analista determinado, que no se basan en un consenso social, con el mecanismo de decisiones colectivas de la democracia, que se basan en el principio de una persona, un voto.

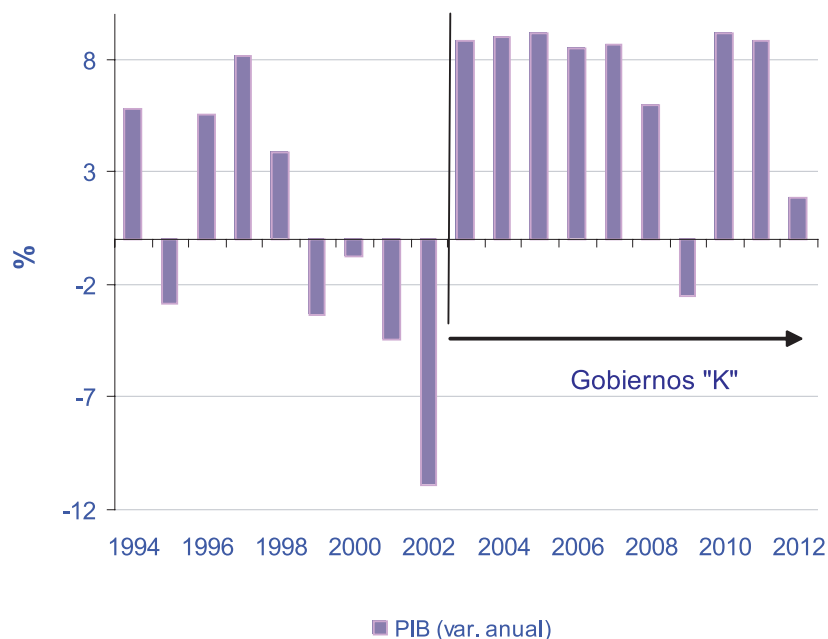
Como muestra el cuadro 1, la evaluación de la ciudadanía en las elecciones nacionales desde el 2003 a la fecha ha sido una rotunda aprobación de la gestión del Frente para la Victoria - Partido Justicialista (FPV-PJ). Con excepción de las elecciones legislativas del 2009, el oficialismo ha sacado alrededor del 50% o más de las bancas en juego en la Cámara de Diputados. Estos resultados electorales le han permitido al FPV-PJ controlar tanto al Poder Ejecutivo como Legislativo Nacional.

Cuadro 1. Elecciones nacionales: votos por el oficialismo

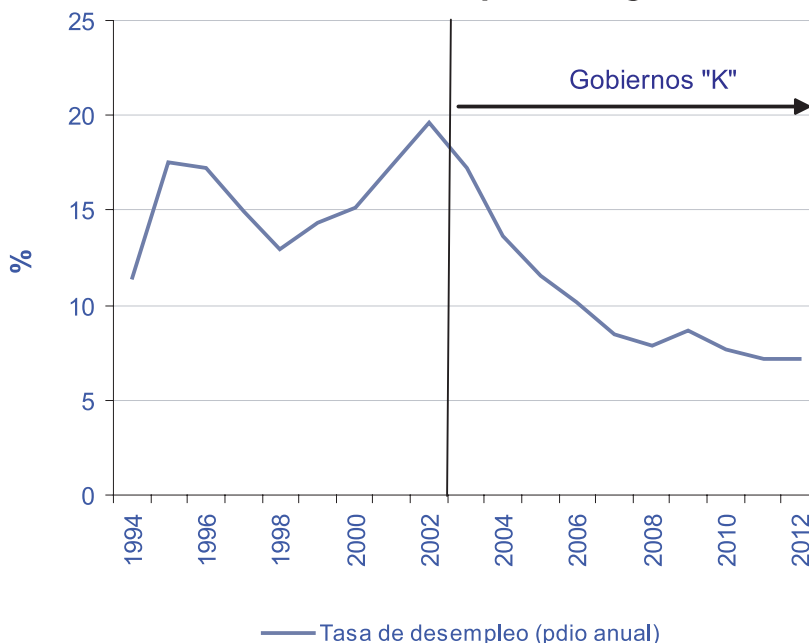
Año	Presidente (% votos)	Diputados (% bancas)
2003	22	46
2005		54
2007	45	48
2009		28
2011	54	60

Fuente: Inter-Parliamentary Union.

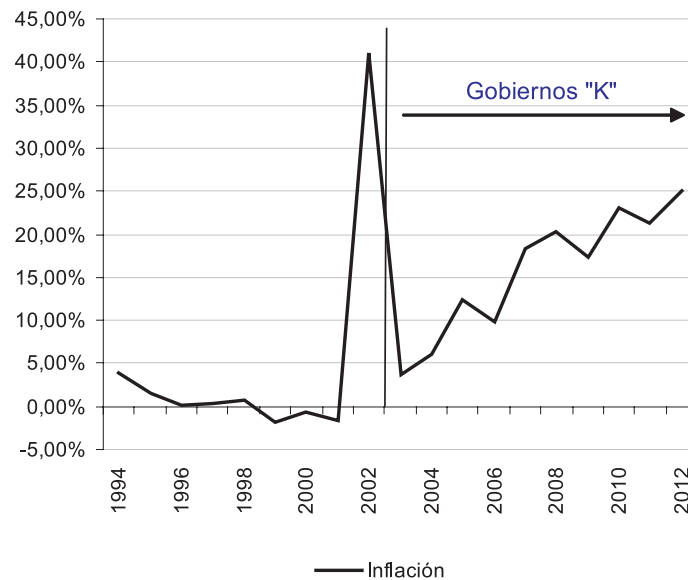
¿Qué puede explicar esto? Al hablar de los ciclos electorales en política económica, William Nordhaus (1989) plantea que a los políticos les interesa el poder, a los votantes la economía. Si miramos al crecimiento económico de los últimos años en el gráfico 1, queda claro que excepto por el 2009 (el único año que le fue mal electoralmente al oficialismo), ha habido crecimiento. Es más, hasta la fuerte desaceleración del año 2012, ese crecimiento ha sido fuerte y sostenido. Hay que retroceder varias décadas para encontrar un desempeño comparable.

Gráfico 1. Crecimiento del producto en Argentina

A su vez, el gráfico 2 muestra que la tasa de desempleo ha bajado fuertemente, no solo respecto a la crisis del 2001 sino también a la segunda mitad de la década del 90.

Gráfico 2. Tasa de desempleo en Argentina

El aumento del producto y descenso del desempleo fueron acompañados por políticas oficiales específicamente redistributivas, por lo que hubo un marcado descenso de la pobreza, aunque no de la magnitud reportada en las estadísticas oficiales. Todas estas mejoras han afectado positivamente a una gran mayoría de la ciudadanía. El único indicador macroeconómico discordante es la tasa de inflación, que de acuerdo a las estimaciones no oficiales del gráfico 3 subió lenta pero sostenidamente desde el 2007. De todos modos, la inflación no suele revelar su costado desagradable en los estadios iniciales cuando forma parte de una euforia general de la demanda agregada. Por tanto, los indicadores macroeconómicos ayudan a explicar el éxito electoral del oficialismo.

Gráfico 3. Tasa de Inflación en Argentina

Evaluación en perspectiva comparada

Maquiavelo plantea que el príncipe depende tanto de la fortuna como de la virtud para su éxito. Nosotros tenemos un problema de inferencia similar. ¿Cuánto pesan los factores internos y externos en el desempeño macroeconómico reciente? Una cuestión que se ha discutido mucho, por ejemplo, son los extraordinarios precios agrícolas y de materias primas en la última década, que nos retrotraen a *labelle époque* cuando la Argentina era una de las economías más ricas del mundo. Una medida bruta pero simple para medir nuestro desempeño es comparar el crecimiento del PBI de la Argentina con el de economías similares a nosotros, tomando los países del Cono Sur que muestra el gráfico 4.

Gráfico 4. Evolución del PBI per cápita en dólares

Fuente: Banco Mundial.

¿Qué dice la comparación con el Cono Sur? El desempeño argentino ha sido positivo, pero nada excepcional. Incluso tomando como referencia el piso de la serie para la Argentina, en el 2002, tenemos un punto de corte a partir del 2008, cuando quedamos por debajo de las trayectorias de Brasil y Uruguay.

Juan José Cruces y Javier García-Cicco (2012) usan un método más sofisticado que se basa en la evolución de los mercados de valores de la región y distingue entre los factores externos (globales y regionales) e internos (nacionales). Encuentran que el buen desempeño en estos últimos años se explica por los factores externos (sobre todo regionales), y que a partir de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, en diciembre de 2007, la contribución de factores nacionales se vuelve bastante negativa. Este resultado coincide con el mensaje del gráfico 4.

Ambos enfoques tienen sus limitaciones. El reducido tamaño del mercado de valores de la Argentina limita su representatividad. Por otra parte, Cruces y García-Cicco (2012) apuntan que una de las limitaciones de usar la tasa de

crecimiento para medir el desempeño del gobierno es que no toma en cuenta el potencial futuro. Por eso, pasamos enseguida a la inversión en capital físico e institucional de la Argentina.

Un último punto. Estos resultados macroeconómicos sugieren que la evaluación del oficialismo que han hecho los votantes a partir del 2003 (muy positiva en general, pero negativa en el 2009) no aísla el componente interno que refleja el aporte propio del gobierno nacional, sino que toma en cuenta el resultado total que está afectado también por factores externos. Esto no es del todo sorprendente si se piensa, por ejemplo, que en la crisis económica global de 1930 la reacción del país fue un golpe de estado que removió al presidente Hipólito Yrigoyen, llevándose puesto de paso al Congreso Nacional y un sistema institucionalizado de rotación del poder inaugurado en 1862 por Bartolomé Mitre. Por tanto, la fortuna, no solo la virtud, importa en la política.

Capital físico e institucional

Finalmente, repasamos brevemente la inversión en capital físico e institucional en esta última década. Mancur Olson (2000, capítulo 10) plantea que si bien hay mercados por todos lados, los mercados de capitales sólo existen en los países desarrollados. Para avanzar en ese sentido, la Argentina no resolvió todavía eficazmente el default del 2001 ni recuperó su mercado de capitales (aunque se nos acaba de abrir una ventana de oportunidad para negociar con los *holdouts* que el gobierno tal vez pueda aprovechar).

Más aún, el gobierno agregó a la devastación del mercado de capitales un "cepo cambiario" a fines del 2011 que no permite a los ciudadanos ahorrar de la manera que desean. Otras consecuencias del cepo son un derrumbe de la actividad de la construcción y del mercado inmobiliario, las trabas al sistema de comercio internacional y el freno a la inversión externa, con la consecuente desaceleración de la actividad económica. En lugar de tener un Estado que busca dar las reglas de juego para que el mercado de capitales se desarrolle, se han priorizado las intervenciones puntuales y discrecionales. Tal vez una manera de describir estas intervenciones, que ahora abarcan todo tipo de mercados, es "microgestión sin medida".

Esta microgestión toma relieve después de la renuncia de Roberto Lavagna como Ministro de Economía a fines del 2005. Desde entonces, la política económica parece haber funcionado sin un ministro que actúe de forma orgánica y en el que se delegue la política económica. Esta microgestión está simbolizada por la figura del Secretario de Comercio Guillermo Moreno, quien empieza a tomar protagonismo como interlocutor del gobierno con los frigoríficos a raíz de la veda de exportaciones de carne en marzo de 2006.

Mientras por un lado hay una microgestión creciente de mercados y empresas privadas, por el otro se observa un sorprendente descuido de la infraestructura pública. Esto se evidencia en particular en los sectores de energía y de transporte que dependen críticamente de la supervisión del gobierno. La imagen más vivida son los trenes de pasajeros que se caen a pedazos por falta de mantenimiento, y la tragedia de Once en febrero de 2012. Más allá del Gran Buenos Aires, nuestra red de ferrocarriles es hoy prácticamente una entelequia. Solo el 7% del transporte de cargas se hace por ferrocarril, comparado con 40% en Estados Unidos y cerca del 50% en Europa. La situación de falta de inversión nos retrotrae a las políticas del primer gobierno de Juan Domingo Perón, entre 1946 y 1952, cuando, al decir de Roberto Cortés Conde, no combatimos al capital sino que lo consumimos.

El problema de gestión de los sectores de servicios públicos regulados por el gobierno se refleja en los indicadores internacionales que existen sobre imperio de la ley (*rule of law*) reproducidos en el cuadro 2, donde el valor 0 representa un nulo respeto a la ley y 1 su perfecto cumplimiento. Estamos muy por debajo de nuestros vecinos del Cono Sur en el índice agregado y en los subíndices, tales como el de prácticas no confiscatorias.

Cuadro 2. Regulaciones de servicios públicos en la práctica

País	Agregado	No confiscatorias
Argentina	0.43	0.43
Brasil	0.56	0.57
Chile	0.66	0.77
Uruguay	0.71	0.85

Fuente: WorldJustice Project, 2012.

El problema en el sector público es mucho más amplio que los servicios públicos regulados. Se refleja en el proceso presupuestario, donde han proliferado las cuentas extrapresupuestarias sin control ni transparencia alguna, que tampoco no están sujetas a las penalidades de la Ley de Administración Financiera (Jorge Baldrich 2012). Se refleja también en la política monetaria. Luego de la remoción de Martín Redrado, presidente del BCRA, a principios del 2010, el gobierno ha

colocado en el Banco Central letras intransferibles a la par a cambio de dólares constantes y sonantes. El presidente del Banco Central se resistía porque la Carta Orgánica prohíbe expresamente invertir en instrumentos ilíquidos (por definición, las letras intransferibles no son líquidas). Como consecuencia de su remoción, desde 2010 la emisión monetaria está fundamentalmente explicada por la financiación del déficit fiscal. Desapareció también la delegación del manejo de la política monetaria en el Banco Central, ya que ahora se subordina a las necesidades del fisco. Estos episodios fiscales y monetarios revelan un marcado deterioro institucional durante esta última década.

Un indicador más general del imperio de la ley son los límites que buscan asegurar que el gobierno efectivamente esté subordinado a la ley. Como muestra el cuadro 3, el índice agregado está muy por debajo de nuestros vecinos del Cono Sur. Mirando la última columna, es evidente que no llegó aún un “nunca más” a la corrupción e impunidad de la clase política.

Cuadro 3. Límites al poder en la práctica

País	Agregado	Judiciales	Impunidad funcionarios
Argentina	0.46	0.39	0.26
Brasil	0.62	0.62	0.38
Chile	0.74	0.66	0.59
Uruguay	0.70	0.68	0.64

Fuente: WorldJustice Project, 2012.

La falta de límites al poder está en consonancia con la concepción que traía Nestor Kirchner en el 2003: como le explicaba a los empresarios españoles, venía a poner reglas de juego duras pero claras; ya no era la Argentina de Menem, venía el proyecto de la Argentina de Kirchner (Streb 2003). Esta concepción tan absolutamente personalista de las políticas públicas, que se refunda con cada presidente, desemboca en un capitalismo de amigos, ya que no hay reglas de juego que trasciendan al presidente de turno (ver la conclusión de Klaus Veigel 2009).

Una Argentina de todos no puede ser de nadie. Solo así se puede lograr el estado de derecho. Para eso, es necesario que antes los votantes dejen de dar un cheque en blanco a sus gobernantes.

Conclusión

La ciudadanía ha apoyado masiva y casi ininterrumpidamente la gestión del actual gobierno nacional, como queda reflejado en las votaciones presidenciales y legislativas desde el 2003. Este apoyo se puede explicar por el fuerte crecimiento económico durante el período, además de mejoras en los indicadores sociales. Sin embargo, el electorado ha recompensado un desempeño que parece reflejar en gran parte factores externos favorables más que una buena gestión interna, sobre todo a partir del 2008 cuando nuestro desempeño relativo ha sido marcadamente inferior que el de nuestros vecinos del Cono Sur. A esto se agrega que el crecimiento futuro está comprometido por la desinversión en capital físico y por el debilitamiento institucional en esta última década. De todos modos, hay que matizar este juicio sobre los votantes al reconocer que tampoco hubo ninguna opción clara de parte de la oposición, que siempre se presentó de forma fragmentada. Eso apunta a una diferencia regional importante, ya que en los países vecinos del Cono Sur los partidos mayoritarios de derecha e izquierda parecen haber logrado más coincidencias sobre las reglas básicas de juego de la sociedad, en particular sobre los temas de inclusión social, combate a la pobreza y apertura al mundo. Chile, por ejemplo, integra la OCDE, el club de los países más desarrollados, desde el 2010, y Brasil fue invitado a participar. Ningún consenso amplio para avanzar en esa dirección existe en la Argentina. Mientras prime la polarización ideológica en la oposición, sólo una nueva crisis nos va a permitir cambiar de rumbo.

Referencias

- Baldrich, Jorge (2012), “Las instituciones de la política monetaria. Deterioro institucional fiscal, colapso del proceso presupuestario y emisión liderada por los requerimientos fiscales”, documento de trabajo, Universidad de San Andrés.
- Cruces, Juan José, y Javier García-Cicco (2012), “Grading Latin American presidents: a view from the stock markets”, documento de trabajo, Universidad Torcuato Di Tella y Universidad Católica Argentina.
- Downs, Anthony (1957), *An economic theory of democracy*, Boston, MA, Addison-Wesley.
- Nordhaus, William D. (1989), “Alternative approaches to the political business cycle”, *Brookings Paper on Economic Activity* 2: 1-68.
- Olson, Mancur (2000), *Power and prosperity. Outgrowing communist and capitalist dictatorships*, New York, NY, Basic Books.
- Streb, Jorge (2003), “Kirchner pasa, Argentina queda”, *Infobae*, 21 de julio.
- Veigel, Klaus F. (2009), *Dictatorship, democracy and globalization. Argentina and the cost of paralysis, 1973-2001*, University Park, PA, Penn State Press.