

EL CONSENSO DE WASHINGTON Y SUS EFECTOS: ARGENTINA Y PERÚ, 1990-2000¹

Héctor Noejovich

1. Presentación

Este ensayo corresponde a la «historia presente». Introducirse en ese tipo de trabajos subyuga en la medida en que el componente «vivencial» del historiador no está en la mera recreación del pasado, sino que este, además, incorpora sus propias «vivencias», en tanto actor y espectador del período. La «historia se escribe desde el presente», pero en este caso, en lugar de reconstruir un «pasado pretérito», se trata de analizar y criticar un «pasado vívido y actual».

Quien escribe estas líneas tiene, además, motivos personales para hacerlo: nacido en uno de los espacios estudiados (Argentina) y desarrollada su vida en el otro (Perú), su formación profesional y el contacto permanente lo hacen testigo de los hechos. Existen, además otras coincidencias. Ambos países retornaron a la vida democrática casi en la misma época (Argentina: 1983; Perú: 1980), después de prolongados interregnos militares (Argentina: 1976-1983; Perú: 1969-1980). Por otra parte, los planes de estabilización económica, surgidos del denominado «consenso de Washington» fueron aplicados prácticamente en las mismas épocas (Argentina: 1991; Perú: 1990); finalmente, las crisis políticas, derivadas o no de la situación social, se produjeron con intervalos igualmente breves (Argentina: 2001; Perú, 2000).

Los efectos, sin embargo, fueron diferentes, tanto en los resultados macroeconómicos como en la evolución política de las crisis. En este extremo, creo que es importante no solamente la configuración institucional sino también los distintos acervos culturales, habida cuenta de que las medidas de política económica fueron similares, con algunas diferencias que marcaremos en cada caso.

¹ El presente artículo deriva de la ponencia presentada en las XVIII Jornadas de Historia Económica, que tuvieron lugar en Mendoza, Argentina, en septiembre de 2002.

Dos aspectos constituyen los puntos de partida: la especificación y comentario que nos merece el «consenso de Washington» y la evolución de ciertas variables relevantes en ambos espacios, desde la década de 1980, para permitir al lector una rápida ubicación. Desde ya, en nuestra opinión, el problema es anterior a las políticas económicas aplicadas en la década de 1990.

Hay un punto importante para tener en cuenta respecto de las fuentes utilizadas. Salvo casos que se mencionan específicamente, los datos numéricos provienen de organismos internacionales, a fin de permitir la homogeneidad en las comparaciones (FMI, BID, Banco Mundial, OIT).

2. El Consenso de Washington

Mucho se ha escrito sobre el «consenso de Washington», incluso con «satанизaciones» desde el ángulo político. La formulación inicial, como es de general conocimiento, se encuentran en Williamson (1990: 7 y ss.). No es ni siquiera una formulación de política económica o «receta» sino una enumeración de objetivos de esta sobre los cuales los organismos internacionales tenían un acuerdo bastante laxo. Esas formulaciones, en general, no contradicen los postulados de la teoría macroeconómica y es prudente su enumeración a fin de evitar equívocos en nuestra exposición:

- a) Disciplina fiscal
- b) Priorización en el gasto público
- c) Reforma impositiva
- d) Tasas de interés
- e) Tasa de cambio
- f) Comercio exterior
- g) Inversión privada extranjera directa
- h) Desregulación
- i) Derechos de propiedad

Esto, en general, no constituye un «modelo perverso»² y, por el contrario, como bien señala Vega-Centeno (2001: 76 y ss.), muchas de esas propuestas son simples objetivos de política económica sana, independientemente de cualquier posición ideológica —por ejemplo, la disciplina fiscal—. Nuestro trabajo está orientado a revisar los indicadores de esas premisas, pero, además, debemos agregar un comentario sobre la categorización «neoliberal».

² Palabras pronunciadas por el presidente Duhalde ante el Congreso; cito de memoria.

Vega-Centeno (2001: 76 y ss.) pone cierta distancia con la identificación del «consenso de Washington» con un «modelo liberal». Adrianzén Cabrera (2001: 72 y ss.) lamenta, más bien, que «no se haya aplicado el modelo». Pero la respuesta más precisa está en el mismo Williamson, cuando señala que sus propuestas «no constituyen el neoliberalismo de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, inspirados en las fórmulas de von Hayek y Milton Friedman» (Williamson 1996: 1-3).

Revisando ese artículo, Williamson (1996) efectúa algunas consideraciones adicionales que ponen distancia frente al «reaganomics» y el «thatcherism»:

- a) El aumento del ahorro interno puede ser más importante que la reducción del déficit fiscal, que si bien es importante, no es definitoria para el crecimiento.
- b) Las prioridades del gasto público deben dirigirse hacia las áreas políticamente más sensibles.
- c) La reforma fiscal debe apuntar a la ampliación de la base fiscal, a fin de compensar la reducción de las tasas marginales —que permiten acelerar la acumulación— y, al mismo tiempo, gravar los capitales golondrina.
- d) La supervisión bancaria. Ello aparece como consecuencia de la liberalización del sistema financiero, cuyas consecuencias fueron claramente analizadas en el clásico artículo de Díaz-Alejandro (1985).
- e) La necesidad de una tasa de cambio competitiva. Uno de los temas más álgidos al cual nos referiremos luego.
- f) La liberalización del comercio. Ella apunta a una reducción del universo tarifario, con aranceles no mayores de 20% y tan uniformes como fuera posible³. Ese proceso debe ser adecuado a las circunstancias y no necesariamente abrupto.
- g) La competitividad de la economía. Esta pasa por la desregulación y la privatización. La primera debería ser políticamente aceptable —especialmente en el mercado laboral—; la segunda no persigue objetivos fiscales sino la introducción de unidades de producción más competitivas y eficientes.
- h) La transparencia y claridad de los derechos de propiedad. Bajo la inspiración del análisis económico del derecho originado en Chicago y de las tesis de De Soto (1990), la clarificación y la protección de estos

³ De ninguna manera postula la «tasa plana», como pretenden tanto ejecutores como detractores de esta «política económica». Por nuestra parte, creemos que con una tasa de cambio real competitiva y con aranceles máximos de 20%, está cubierta la opción «proteccionista» para las industrias locales que sean eficientes.

derechos son un elemento primordial, lo que concuerda con las opiniones de North (1993).

- i) Reconstrucción de las instituciones, especialmente las financieras.
- j) Mejoramiento de la educación. El capital humano es primordial para el desarrollo, así como para la investigación (R. & D.). Una reforma sustancial eliminaría inequidades en el futuro.

Vistas así las cosas, se trata de la exposición de una estrategia que, globalmente, no tendría que ocasionar «repulsas políticas», como las sustentadas por el APRA en el Perú —como la opinión del ex presidente Alan García, de «capitalismo salvaje»— y ciertos sectores del peronismo en la Argentina —como la opinión del presidente Duhalde antes citada, que calificó la estrategia de «modelo perverso»—.

Así, mejorar el capital humano, fortalecer las instituciones —por ejemplo, la independencia e idoneidad del Poder Judicial—, proteger los derechos de propiedad, aumentar la competitividad y la eficiencia, supervisar el sistema financiero, priorizar el gasto público social, entre otros objetivos, no parece ser contradictorio con el desarrollo socioeconómico.

El problema, a mi entender, está en la ejecución de los programas, los cuales significan un cambio en la clase política latinoamericana, clientelista y prebendista, para quienes una apertura de esta índole significaría su liquidación. Eso es parte de los fenómenos políticos que se están viviendo en momentos en que se escriben estas líneas —Argentina, Brasil, Venezuela, entre otros—.

3. Panorama general en ambos espacios

Pretendemos presentar algunos indicadores que le permitan al lector tener una visión global. Como ya mencionáramos, el problema es anterior a la última década y hemos elegido 1980 como punto referencial, década en que comienza el retorno a la democracia y se agudiza la crisis de la deuda externa, en gran medida por el alza de los intereses.

3.1 Población

Los primeros indicadores se refieren a tasas demográficas que ilustran las diferencias:

Cuadro 1. Variables demográficas por quinquenio

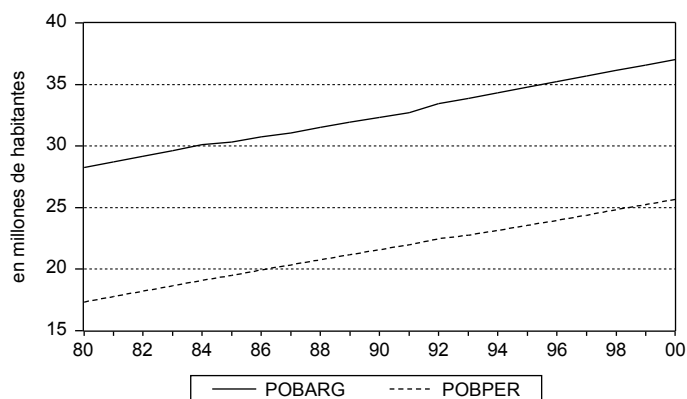
Variable	1985	1990	1995	2000
Mortalidad infantil ‰				
Argentina	35,5	30,0	27,0	24,5
Perú	87,9	74,7	61,8	50,1
Relación: Perú-Argentina	2,48	2,49	2,29	2,04
Mortalidad bruta ‰				
Argentina	8,5	8,5	8,2	8,0
Perú	9,0	7,7	6,9	6,4
Relación: Perú-Argentina	1,06	0,91	0,84	0,80
Menores de 15 años %				
Argentina	31,0	30,6	28,9	27,7
Perú	40,2	38,3	35,9	33,4
Relación: Perú-Argentina	1,30	1,25	1,24	1,21
Migraciones %				
Argentina	0,5	0,8	0,7	0,7
Perú	-1,1	-2,6	-3,3	-1,1

Fuente: CEPAL (2001: 13-24)

Si bien las diferencias son notables, puede verse un mejoramiento en el Perú respecto de las tasas de mortalidad, aun cuando el gasto en salud no parece corresponderse, toda vez que este, para el período 1990-1998, fue de 4% del PBI en Argentina y 2,2% del PBI en el Perú (Banco Mundial 2001: 286-287). ¿Se trata de una mayor eficiencia en su distribución? Lo discutiremos más adelante.

Algo que es evidente es la existencia de una pirámide de población más joven en el Perú —aun cuando está en disminución— y una alta propensión a la emigración, lo cual, al menos hasta 2000, tenía el signo contrario en la Argentina. Conjugando todos esos factores, la comparación entre las poblaciones se refleja en los gráficos 1 y 2.

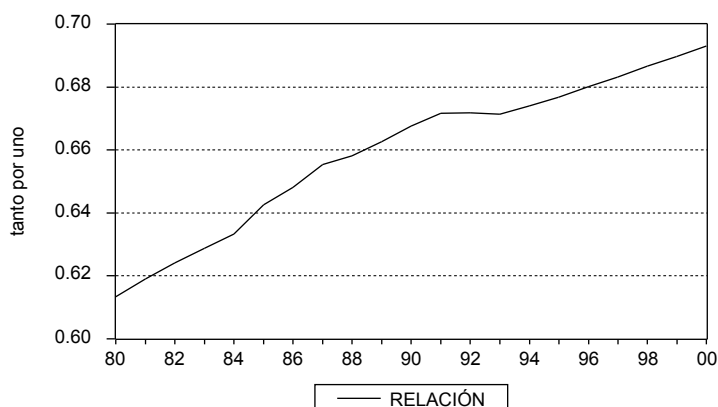
*Gráfico 1. Población en totales
Argentina-Perú 1980-2000*



Fuente: Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.
Elaboración propia.

Las diferencias absolutas poblacionales son evidentes. La población peruana, a pesar de sus tasas de mortalidad y su alta tasa de emigración, ha venido creciendo a un ritmo mayor que la población argentina. Esto tiene importancia respecto del empleo, el ingreso per cápita y los rangos de pobreza, que analizaremos posteriormente.

*Gráfico 2. Relación entre las poblaciones
Perú-Argentina (1980-2000)*



Cuadro 2. Educación

País	Gasto público (% del PBI)		Analfabetismo (%)		
	1980	1997	1980	1990	2000
Argentina	2.7	3.5	6.0	4.2	3.1
Perú	3.1	2.9	20.2	14.3	10.1

Fuente: Banco Mundial (2000: 284-185); CEPAL (2000: 41).

Las cifras ilustran aspectos generales, y se debería profundizar en torno a la «calidad de la educación», toda vez que la alfabetización constituye solo una aproximación. También se debe tener en cuenta el grado de instrucción, pero eso escapa a nuestro análisis. Es interesante tener presentes los bajos presupuestos en educación y salud —entre ambos no se excede del 8% del PBI—, especialmente en relación con los déficits presupuestarios (cf. *infra*).

3.2 Crecimiento e inflación

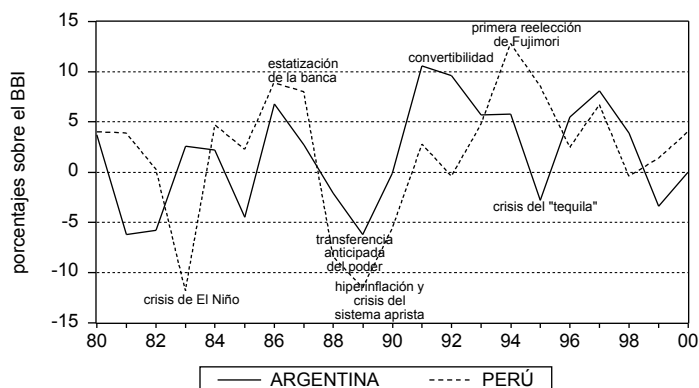
Hemos trabajado sobre las variaciones porcentuales anuales del PBI, tanto para el global como para el correspondiente al PBI «per cápita». Igualmente hemos procedido respecto de la inflación, medida como «variaciones anuales del Índice de Precios al Consumidor». Como se podrá apreciar, las tasas de crecimiento no siguen una pauta tendencial sino mayormente cíclica⁴. A mi parecer, corresponden a una falta de coherencia y continuidad en los planes económicos, derivada de los vaivenes políticos.

Salvo la crisis derivada del fenómeno de El Niño, acaecida en el Perú y por causas naturales, las demás han sido crisis políticas, obviamente ligadas, en primera instancia, al proceso inflacionario, como se aprecia en el gráfico 4.

Ambos países delinearon políticas «heterodoxas» para detener la inflación. El resultado fue totalmente inverso. El gobierno de Alfonsín tuvo que terminar su período anticipadamente y el nuevo gobierno de Fujimori dictó un conjunto de medidas de «shock» que no fue otra cosa que el sinceramiento abrupto de los precios. Otro tanto, luego de diversos planes del ministro Erman González, tuvo que hacer el gobierno de Menem, con el plan de convertibilidad diseñado por el ministro Cavallo.

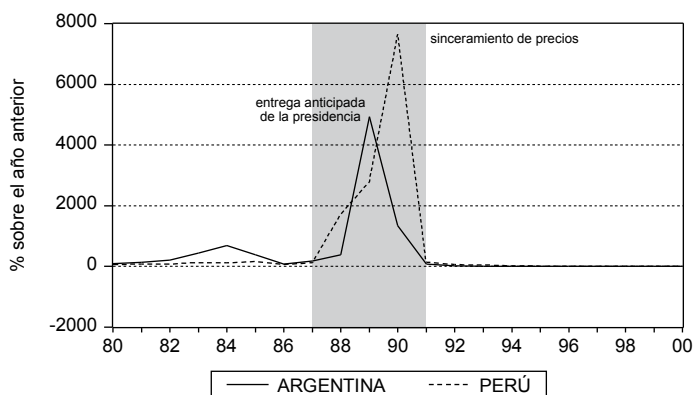
⁴ Los coeficientes de las tendencias obtenidos son realmente magros; salvo el correspondiente a la tendencia del PBI per cápita del Perú, que llega a 62%, el resto no alcanza 40%, y el espectro inferior es menor de 30%. Tratándose de cuatro variables, consideramos que el efecto fluctuación es más relevante que el efecto tendencia.

**Gráfico 3. Variaciones de las tasas de crecimiento del PBI
Argentina-Perú (1980-2000)**



Fuente: CEPAL (1984, 1988, 1993, 2001)

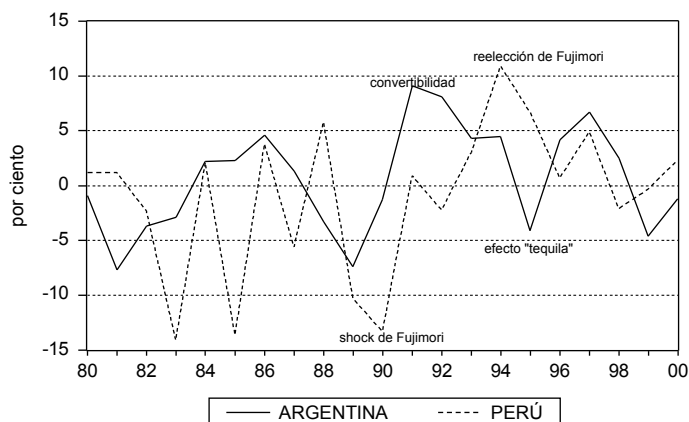
**Gráfico 4. Variaciones del Índice de Precios al Consumidor
Argentina-Perú (1980-2000)**



Fuente: CEPAL (1984, 1988, 1993, 2001).

Si prestamos atención a los gráficos 3 y 4, podemos apreciar, sin duda, cómo la hiperinflación está relacionada con la caída de la tasa de variación del PBI. Y fueron, esencialmente, medidas políticas las que alteraron el curso de la economía. Así, por ejemplo, está el plan heterodoxo —en ambos espacios—, la convertibilidad de Cavallo y el «shock» de Fujimori y, por supuesto, los gastos fiscales con fines de reelección, como veremos más adelante. Pero la pregunta que sigue es: ¿y la población? Veamos las evoluciones del PBI per cápita (gráfico 5).

**Gráfico 5. Variaciones del PBI per cápita
Argentina-Perú (1980-2000)**



Fuente: CEPAL (1984, 1988, 1993 y 2001).

Con referencia a los acontecimientos políticos y las variaciones de los índices, la única diferencia notable es la existente entre el plan de estabilización peruano —el «shock» de Fujimori— y el argentino —el plan de convertibilidad—. Es evidente que las expectativas eran distintas y ameritan un análisis más detallado, al cual nos dedicamos en la sección siguiente.

3.3 Distribución del ingreso, pobreza y desempleo

Para comenzar, recurrimos a la tradicional diferenciación entre «quintiles de población»; en otros términos: ¿qué 20% tiene «x%» del PBI? En segundo lugar, hemos incluido el porcentaje de población que está bajo los niveles de pobreza, de acuerdo con los cánones internacionales (CEPAL 2000; Banco Mundial 2001).

Tema políticamente álgido para el cual, lamentablemente, la información cuantitativa es magra; sin embargo, algunas cifras pueden ilustrar al lector. Las fuentes, aunque internacionales, son distintas pero nos permiten elaborar el cuadro 3.

Aquello que llama inmediatamente la atención es el desmejoramiento argentino —hacia la inequidad— en la distribución del ingreso, principalmente en la década 1980-1990, anterior a las políticas económicas surgidas del «consenso de Washington». En el caso del Perú, esa concentración del ingreso fue históricamente parte de su estructura; a guisa de ejemplo, mencionemos a Fitzgerald (1981: 180), quien indica que, para 1971, el ingreso del «primer quintil» era de 62,6%. Desde

Cuadro 3
Distribución de ingresos y pobreza extrema

Año	País	Quintil 1.º % del PBI	Quintil 5.º % del PBI	Pobreza (% de la población)
1980	Argentina	45,3	6,8	
1990	Argentina	50,0	6,2	
1994	Argentina	51,1	5,0	
1997	Argentina	51,9	5,4	
1996	Perú	51,2	4,4	
1991	Argentina			25,5
1993	Argentina			17,6
1993	Perú			53,5
1997	Perú			49,0

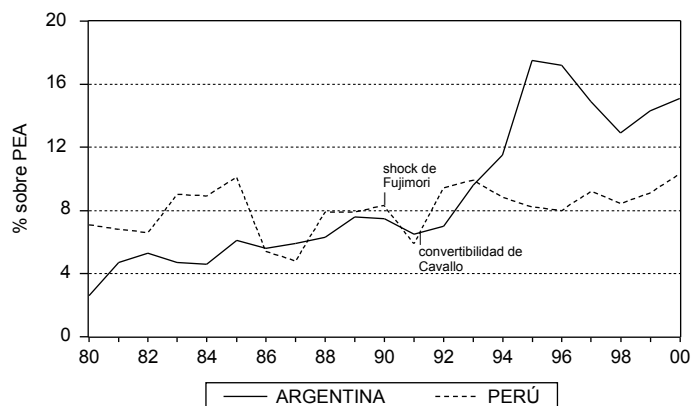
Fuente: CEPAL (2001: 62); Banco Mundial (2001: 280).

la perspectiva argentina, Rapaport (2000: 834) nos muestra que el proceso fue inverso —es decir hacía la concentración— ya con anterioridad a 1980.

Por otro lado, debe tenerse presente que los indicadores de distribución están en función del PBI y este es diferente de manera sustancial en ambos países; para 1995, en la Argentina era de 3.791 dólares americanos, y en el Perú, de 1.033 dólares americanos (OIT 1998: 236). Esto explica por qué, con las distribuciones de ingresos calculadas por quintiles que resultan semejantes, los índices de pobreza son disímiles. Los «pobres peruanos son más pobres que los pobres argentinos». Pero una conclusión parece clara: el avance de la concentración del ingreso en la Argentina y el relativo estancamiento de la equidad en la distribución en el Perú. Ello tiene consecuencias políticas muy importantes, toda vez que, según las cifras expuestas, el peso de la concentración del ingreso en la Argentina afectó a las clases medias, sustento histórico de sus movimientos sociales.

¿Qué pasó con el desempleo? Veámoslo en el gráfico 6.

**Gráfico 6. Tasa de desempleo urbano
Argentina-Perú (1980-2000)**



Fuente: CEPAL (1984, 1988, 1993, 2001)

Elaboración propia

Es notorio el incremento de la tasa de desocupación en la Argentina con relación al Perú. A nuestro entender, aquí desempeña un rol importante la «informalidad»⁵, pero los índices de subempleo no surgen en las publicaciones internacionales y las metodologías locales son variadas. Sin embargo, al profundizar el análisis de la década, volveremos sobre el particular.

Esta sección ha pretendido ser, como comentáramos en un comienzo, un bosquejo general de ambos espacios, habida cuenta de que los lectores probables tienen sus visiones locales. Es nuestra pretensión «forzar» el análisis comparativo, para lo cual consideramos muy necesaria esta introducción previa.

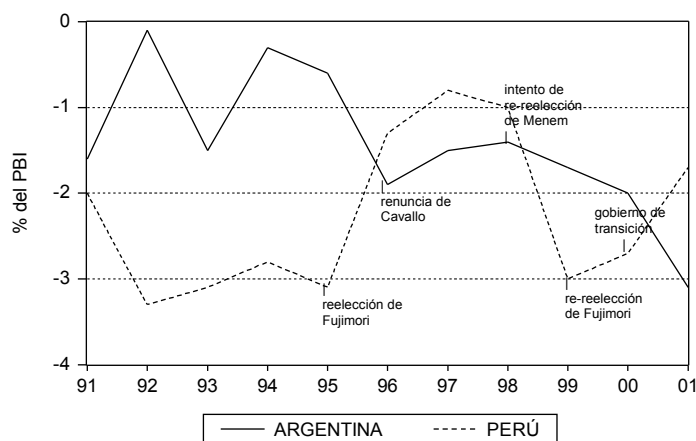
4. Las políticas económicas en ambos espacios durante la última década del siglo XX

Este es nuestro punto central: ¿se siguieron las ideas de Williamson (1990, 1996) sobre el «consenso de Washington»? ¿Podemos hablar, con honestidad, de la implementación de un «modelo neoliberal»? Analicemos en orden las cuestiones delineadas por Williamson (1990, 1996).

⁵ El número de «microempresarios», como se denominan en el Perú, o «cuentapropistas», como se llaman en la Argentina, ha ido creciendo notablemente, como se aprecia, por ejemplo, en el comercio ambulatorio.

4.1 El sector público: déficit, presión tributaria y endeudamiento

Gráfico 7. Déficit fiscal (1991-2001)
Argentina (excluidas provincias y municipios)
Perú (solamente gobierno central)



Fuente: CEPAL (2001); FMI (2001, 2002)
 Elaboración propia

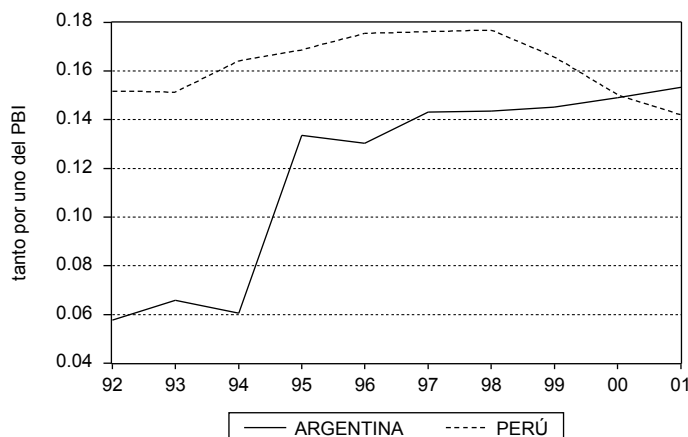
A nuestro entender, los factores políticos primaron en el déficit fiscal antes que los factores técnicos, como veremos luego, con el endeudamiento. Tanto en el caso argentino como en el caso peruano, la búsqueda de un «tercer mandato», no contemplado en las normas constitucionales, se reflejó en un aumento del gasto público con el consiguiente déficit, toda vez que la presión tributaria no tuvo grandes altibajos (cf. infra: gráfico 8). En la Argentina, al menos en lo inmediato, la salida del ministro Cavallo no parece haber tenido consecuencias en el déficit fiscal, aun cuando debemos remarcar que este no incluye los déficits provinciales y municipales.

Esta es una diferencia importante entre el sistema federal argentino⁶ y el sistema unitario peruano, que indudablemente distorsiona las políticas públicas en materia de disciplina fiscal. En ambos casos, el problema «regional», al cual

⁶ En la Argentina existen presupuestos provinciales con recursos propios y transferencias del gobierno federal; también existen los bancos provinciales y capacidad de endeudamiento en ese orden que no es controlada por el Gobierno Federal. Para el caso del Perú, la autonomía solo se refiere a los municipios —provinciales, equivalentes a los partidos o intendencias argentinas; distritales, sin equivalente en la Argentina, y que dependen de los provinciales—. Los recursos principales son el impuesto predial, las licencias, las patentes y similares, con algunas transferencias no muy significativas del gobierno central.

nos referiremos en las reflexiones finales, parece ser uno de los puntos cruciales para el desarrollo global y equitativo.

*Gráfico 8. Presión tributaria
Argentina-Perú (1992-2001)*



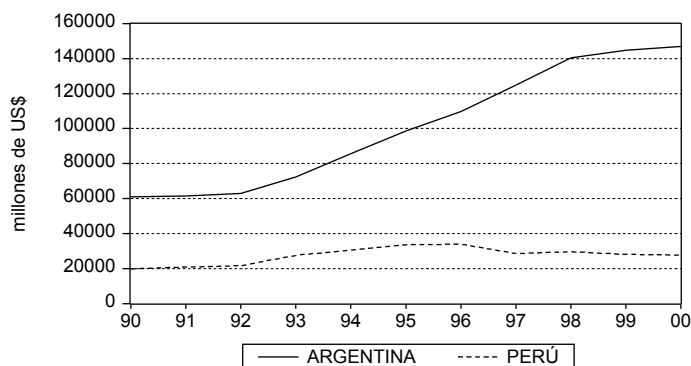
Fuente: FMI (2001, 2002)
Elaboración propia

Si bien la fuente es uniforme, tenemos serias dudas sobre los resultados del período 1992-1994. Es probable que los sistemas de contabilización en la Argentina hayan sufrido reformas respecto de los del FMI; es un aspecto por indagar. Pero con esa salvedad, queda más o menos claro que el mejoramiento de la recaudación tributaria, producto de las reformas que se realizaron, fue más efectivo en el Perú. Una de las cuestiones para esa indagación, entre tantas, es el efecto de esas reformas, que usualmente recayeron en impuestos regresivos respecto del ingreso —como el impuesto al valor agregado, a los combustibles, a artículos considerados suntuarios, etcétera—. Por otro lado, la fácil percepción de impuestos a la renta por retención en la fuente evidentemente incidió en la «informalización» de las economías.

En el caso argentino, la diferencia de políticas de endeudamiento respecto del caso peruano es de fundamental importancia. Para comenzar, veamos el gráfico 9, que muestra esa situación.

Por lo demás, resulta obvio diferenciar los comportamientos. Pero hay elementos muy importantes que resaltar. La deuda pública peruana es esencialmente externa, toda vez que los financiamientos comienzan en la década de 1960, dado que anteriormente el país tenía el problema de su *default* en 1930. Desde ese entonces, y hasta el presente, no se emitieron «bonos soberanos» en el mercado

Gráfico 9. Deuda pública
Argentina-Perú (1990-2000)



Fuente: CEPAL (2001).

internacional⁷; la deuda esta estructurada en el Club de París, el FMI, el BID, los bonos Brady, el Banco Mundial y algunos otros organismos internacionales.

El caso argentino es totalmente diferente, toda vez que la deuda pública no puede ser considerada estrictamente una «deuda externa», ya que se instrumenta en bonos —BONEX, BOCON, etcétera— que pueden estar en manos de suscriptores residentes en el país o en el extranjero. Pero hay algo más que investigar, que nuestras fuentes no denotan: Rapaport (2000: 1007)⁸ hace un desagregado de la deuda externa bruta argentina y de su análisis surge una «composición de esa deuda» que no aparece en las cifras de los organismos internacionales.

Cuadro 4. Estructura de la deuda argentina, 1999
(millones de US\$)

Rubro	Monto
Sector público no financiero y BCRA	84.505
Sector privado no financiero	36.224
Sector financiero sin BCRA	23.628
Total	144.657

Fuente: Rapaport (2000)

⁷ Está previsto para el corto plazo. En cuanto a la emisión de deuda interna, los importes no son significativos.

⁸ La fuente que indica es la Secretaría de Hacienda.

Estas cifras nos dejan perplejos, dado que cabe la pregunta siguiente: ¿esa deuda es totalmente pública? ¿Qué pasa con las deudas públicas de las provincias? ¿Solo se considera «deuda externa» la expresada en dólares o también en otras divisas?

Ese «endeudamiento insólito», que no se conjuga con las cifras del déficit fiscal que vimos, difiere diametralmente del endeudamiento peruano, y aun suponiendo los grandes recursos de las privatizaciones, no justifica de manera alguna que sistemas económicos con pautas fiscales similares, con presiones tributarias semejantes, con déficits fiscales de órdenes de magnitud compatibles —en relación con el PBI—, tengan diferencias tan enormes en el endeudamiento público al fin del decenio. Algo no está claro, siempre siguiendo las estadísticas internacionales.

Finalmente, respecto de la «priorización del gasto público», preconizada por Williamson (1996) —cf. supra—, tomando solamente los ejemplos de Salud y Educación, en comparación con países desarrollados, no se ven incrementos sustanciales.

Cuadro 5. Comparación de gasto público en Educación y Salud (porcentaje del PBI)

País	Educación		Salud
	1980	1997	1990-1998
Argentina	2,7	3,5	4,0
Perú	3,1	2,9	2,2
España	2,3	5,0	5,6
Portugal	3,8	5,8	4,7

Fuente: Banco Mundial (2001: 284-287)

Pero más llamativas son las cifras sobre el crecimiento del consumo de la administración pública y los niveles de ocupación en ella (véase el cuadro 6).

Cuadro 6. Consumo y ocupación en la administración pública

País	Consumo público % del PBI		Empleo público % del empleo total	
	1990	1999	1990	1999
Argentina	3,0	11,0	41,7	40,6
Perú	8,0	15,0	35,7	39,1

Fuente: Banco Mundial (2001: 298-299); *Perú en números* (2001), sobre la base de información de la OIT.

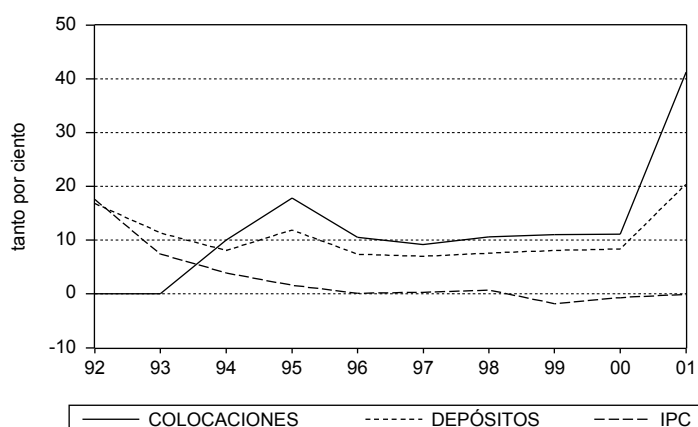
En definitiva, el rol de las privatizaciones se orientó a mantener una estructura del Estado, en lugar de propiciar una reforma estatal. Las cifras del empleo público son elocuentes y, en este extremo, la venta de empresas públicas parece haber actuado más como fuente de financiamiento que como elemento dinamizador y transformador de la estructura económica, aun cuando en ciertas áreas puedan verse cambios en los aspectos exteriores.

4.2 Política monetaria: tasas de interés y tipo de cambio

Aunque ambas variables tienen incidencia directa sobre la inserción en el mercado financiero y comercial mundial, veamos estos temas primero para analizar luego sus efectos en las relaciones internacionales. Tenemos, para comenzar, las tasas activas y pasivas comparadas con el Índice de Precios al Consumidor.

Para los dos primeros años, se carece de datos sobre la tasa activa. Se observa que tanto las activas como las pasivas continúan en niveles casi constantes, a pesar de que la inflación se vuelve nula e, incluso, negativa. El «pico» de 1995 es claramente atribuido al «efecto tequila», en tanto que el de 2001 es reflejo de la incertidumbre sobre la tasa cambiaria. La fuga de depósitos fue un fenómeno conocido durante 2001 y la crisis política de fines de ese mismo año, con la renuncia del presidente De la Rúa.

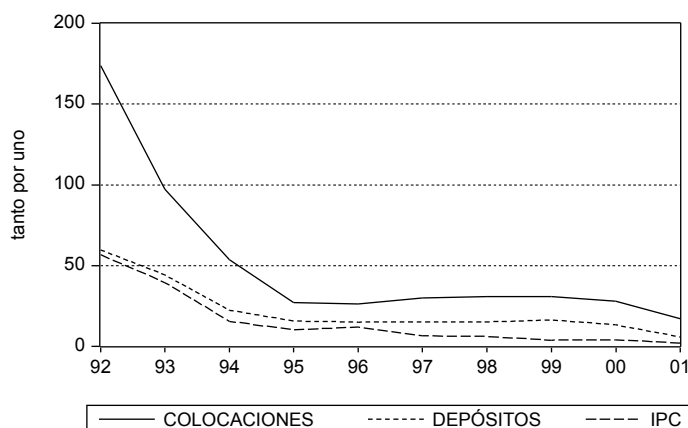
***Gráfico 10. Tasas de interés y variación del IPC
Argentina (1992-2001)***



Fuente: CEPAL (2000); FMI (2000, 2002)
Elaboración propia

En el caso del Perú, cuyos datos vemos en el gráfico 11, las tasas han ido descendiendo al compás de la inflación, especialmente las pasivas, y se ha mantenido un nivel bajo de «tasa pasiva real».

*Gráfico 11. Tasas de interés e IPC
Perú (1992-2001)*



Fuente: CEPAL (2000); FMI (2000, 2002)
Elaboración propia

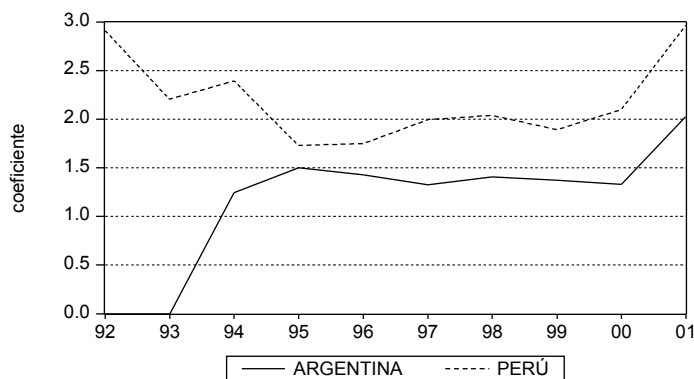
Esto es fruto, a nuestro entender, de las distintas políticas monetarias en ambos países. En el caso argentino, con un tipo de cambio fijo, el control de la «fuga de depósitos» se refleja en el alza desmesurada de las tasas de interés real en época de crisis, con sus claros efectos recesivos⁹. Claro que aquí jugaron un papel importante las expectativas de los operadores. A fines de 2000, el gobierno argentino acordó una operación de «blindaje» con el FMI, cuyo desembolso no se concretó, y se disparó desmesuradamente el «riesgo-país» como corolario de la actitud de ese organismo internacional.

La política peruana fue distinta, en la medida en que el control de la oferta monetaria se realizó con metas de expansión, utilizando un tipo de cambio flexible, cuya competitividad o no será materia de discusión en la sección siguiente, pero la desregulación de los sistemas financieros tuvo como resultado diferentes comportamientos a raíz de las distintas políticas monetarias (convertibilidad versus metas de expansión de la oferta monetaria).

Un rasgo que revela un aspecto de la desregulación financiera está en los comportamientos de *spread* en ambos espacios, como se aprecia en el gráfico 12.

⁹ La necesidad de una tasa de interés real moderada había sido señalada por Williamson (1996: 15).

**Gráfico 12. Diferencial de tasas activas y pasivas
Argentina-Perú (1992-2001)**



Fuente: gráficos 10 y 11.

El *spread* ha sido más alto en el Perú que en la Argentina¹⁰. Además, es notorio su ascenso en ambos espacios en época de crisis política, como en el caso del Perú desde 1999, cuando se discutía la legitimidad del tercer mandato de Fujimori, y como en el caso de la Argentina durante el año 2001. Estas son explicaciones que surgen de la coyuntura política.

El otro aspecto, un *spread* siempre mayor en el Perú, nos parece reflejo de una liberalización de mercados más restringida, en cuanto a oferta y en cuanto a calificación de riesgos. ¿Será la mayor «informalidad» del mercado peruano? ¿O su menor grado de competitividad?

Hay una historia en el área bancaria que constituye una explicación razonable. El Perú funcionó en un régimen de intereses controlados hasta 1991. La reforma de la Ley de Bancos de ese año trastocó los principios de la ley de 1931, la cual, con modificaciones, había regido por un lapso prolongado. Además, los sistemas de indexación previstos en 1982 no funcionaron en la práctica, y el interés legal —para operaciones sin pacto— fue solamente de 5% anual hasta ese año, cuando la inflación desbordaba ampliamente esa tasa de interés.

Para el caso argentino, la «cultura financiera» —si así se la puede llamar— tiene antecedentes en las políticas de Krieger Vasena y Martínez de Hoz, en la década de 1970. La súbita liberalización de un mercado financiero en el Perú, frente a un mercado experimentado, con sus restricciones y liberalizaciones, puede constituir

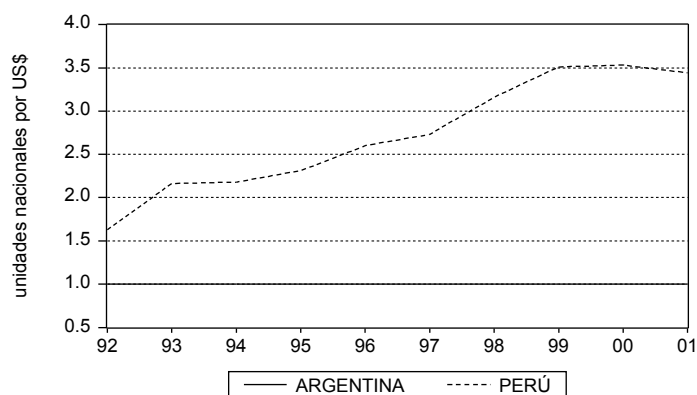
¹⁰ Como señaláramos, en la fuente (FMI) carecemos de datos para la Argentina en 1992-1993. El coeficiente es igual a *tasa activa/tasa pasiva*.

una interpretación sobre los márgenes de *spread*. El período de ajuste tiene sus retardos en función de la experiencia previa.

4.3 La tasa de cambio y el comercio exterior

Las diferentes políticas económicas sobre el tipo de cambio se reflejan en el tipo de cambio real.

*Gráfico 13. Tipos de cambio
Argentina-Perú (1992-2001)*



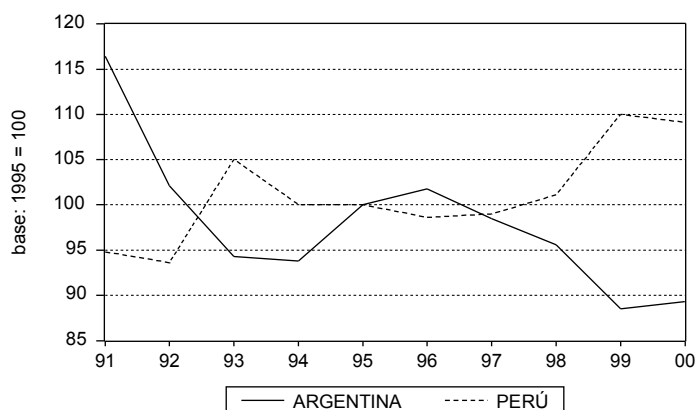
Fuente: FMI

Lo observado en el gráfico 13 constituye una mera ilustración de un fenómeno conocido. La Argentina tomó como decisión política el tipo de cambio fijo y el Perú el tipo de cambio flexible. No es momento ni oportunidad de discutir las ventajas o desventajas de esta medida, sino de mostrar al lector el comportamiento de las variables. Este es un trabajo de historia económica y no un análisis econométrico.

Estos índices de «tipo de cambio real», sobre los cuales tengo mis reservas, muestran claramente un deterioro en la Argentina.

Sus efectos en la balanza comercial se aprecian en el gráfico 14, en el cual, como se observa, el famoso «tipo de cambio real», que tanto argumentan los detractores de la política económica en ambos lares, no tuvo una incidencia «terrorífica» como usualmente se arguye.

**Gráfico 14. Tipo de cambio real efectivo de las importaciones
Argentina-Perú (1991-2000)**



Fuente: CEPAL (2000: 92)

La caída del tipo de cambio real, calculado según la metodología del organismo indicado (CEPAL 2000), merece una reflexión. El método que utiliza el organismo es un sistema de ponderación con los principales «socios comerciales»; sin perjuicio de este, que nos parece válido y evidencia claramente la diferencia entre las políticas cambiarias, es prudente revisar las diferencias en la evolución de las tasas de inflación.

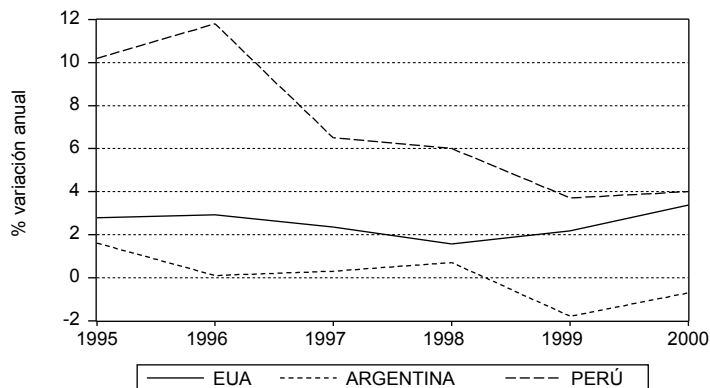
En efecto, el «quiebre» en el tipo de cambio real argentino está claramente relacionado con el control de la inflación, que llega a ser menor que la de Estados Unidos. Planteado políticamente como un logro y con argumentos jurídicos sustentables, podría ser razonable en un país que en lo fundamental comercia con Estados Unidos. Eso es parcialmente cierto para caso del Perú, pero falaz en el caso argentino.

Obsérvese en el gráfico 15 que, en el último lustro, la tasa de inflación argentina fue persistentemente inferior que la estadounidense, de tal manera que la tasa de cambio no se correspondía con el criterio establecido por la Teoría de la Paridad del Poder Adquisitivo, a diferencia del sistema de tipo de cambio flexible utilizado en el Perú, que guardó relación con los postulados teóricos señalados.

Sin embargo, esa disparidad en el tipo de cambio real, sea calculada por el método de la CEPAL, sea calculada según la Teoría de la Paridad del Poder Adquisitivo sobre la base de la inflación de Estados Unidos, no ha sido el único factor que incidió en los balances comerciales.

En el caso peruano, con una tasa de cambio real relativamente estable en la década y con incremento al final de ella, el déficit comercial se mantuvo.

Gráfico 15. Tasas de inflación
Argentina, Perú y Estados Unidos (1995-2000)

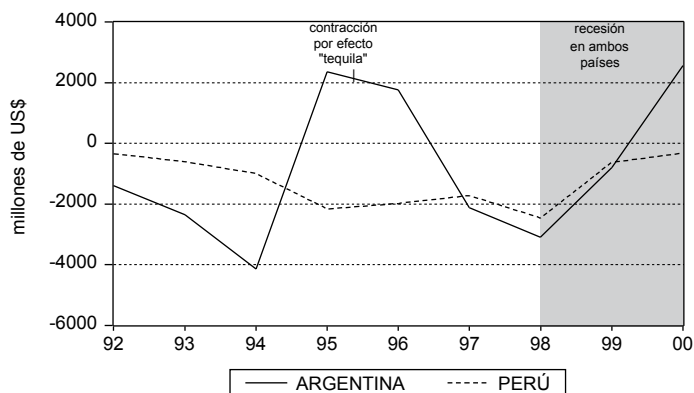


Fuente: FMI

Por su parte, la Argentina, aun con tipos de cambio reales bajos, tuvo superávit comerciales.

Hay que señalar, sin embargo, que esos superávit comerciales provienen en gran medida de la contracción de importaciones proveniente de una disminución de la demanda, como sucedió en la Argentina durante la crisis del «tequila». Por otro lado, en ambos países hay una recesión económica generalizada, con la consiguiente disminución de las importaciones.

Gráfico 16. Balance comercial
Argentina-Perú (1992-2001)



Fuente: FMI (2000)

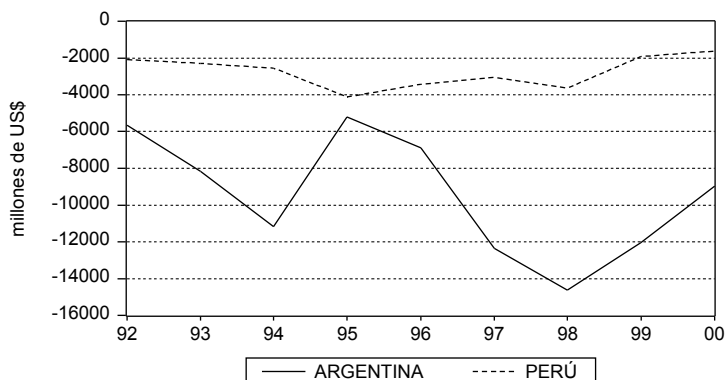
No obstante la discusión sobre el tipo de cambio, en ambos países las exportaciones se duplicaron a lo largo de la década. En la Argentina pasaron de 12.399 millones de dólares estadounidenses en 1992 a 26.409 millones de dólares estadounidenses en 2000. Para el Perú, la marca de 1992 fue de 3.662 millones de dólares estadounidenses y de 7.026 millones de dólares estadounidenses en 2000 (FMI 2000).

Las diferencias más notables se encuentran el balance en cuenta corriente. Ello se puede atribuir al crecimiento vertiginoso del endeudamiento argentino —cf. supra gráfico 9— y los servicios derivados de dicho endeudamiento. Aquí también tenemos dudas sobre el sistema de contabilización, toda vez que ese déficit no se condice con una situación sólida en materia de reservas al finalizar al año 2000: 25.146,90 millones de dólares (FMI 2000).

Ese cuantioso déficit en cuenta corriente no puede atribuirse ni al «consenso de Washington» ni al mal denominado «modelo neoliberal». Son más bien los factores políticos que desviaron los postulados que señala Williamson (1996: 15). Liberalización no es sinónimo de indisciplina, especialmente en las áreas fiscales y monetarias. Veamos los resultados en el gráfico 17.

En todo caso, si el FMI cumple funciones internacionales de «superintendencia financiera», la crisis argentina actual, vista desde el gigantesco déficit en cuenta corriente, tiene sus comienzos por lo menos en 1996, año en el que se produce la renuncia del ministro Cavallo, artífice del plan de convertibilidad. La entidad no hizo referencia alguna al punto y fue recién a fines de 2000 que concertó una operación de «blindaje», como se la denominó, cuyos desembolsos no se concretaron.

*Gráfico 17. Balance en cuenta corriente
Argentina-Perú (1992-2000)*



Fuente: FMI (2000)

4.4 Desregulación, privatización, inversión extranjera y derechos de propiedad

Esas premisas fueron cumplidas en su gran mayoría en ambos países. El impacto más importante se notó en la mejora de los servicios públicos. Sin embargo, en materia de regulación de tarifas, el avance fue más notorio en el Perú, con la existencia de organismos que cumplen la tarea de «tribunales administrativos» para la defensa de los consumidores. Un temperamento similar se aplica para los casos de monopolios, acuerdos de precios por parte de productores y reclamos en general. Incluso los concursos de acreedores se ventilan fuera del Poder Judicial.

Y es que el tema del Poder Judicial es uno de los puntos claves para el funcionamiento institucional. Creo que a este respecto se ha avanzado poco en ambos espacios. Los procesos son muy lentos, los resultados a veces inciertos y la utilización política del sistema judicial es una práctica común. Ese fue el fundamento en el Perú para la creación de «tribunales administrativos» en defensa de los consumidores y que funcionan con bastante eficiencia, especialmente en los servicios públicos —teléfonos y electricidad, por ejemplo—.

Las privatizaciones, en esos casos, no se convirtieron en monopolios privados sin control alguno y permitieron un mejoramiento de las condiciones de vida. En el caso argentino, eso no se observa. Como ejemplos podemos mencionar las tarifas telefónicas, alejadas del sistema internacional de precios, y también los «peajes».

Todos estos ejemplos y el sistema de precios al detalle en general dan en la Argentina la imagen de un mercado poco competitivo. En un sistema de libre mercado y con tipo de cambio fijo, los precios de los artículos transables deberían ser semejantes al resto del mundo, pero aparentemente eso no sucedió, salvo en los últimos años y como consecuencia de la recesión. En otros términos, el «grado de monopolio» ha sido mayor en la Argentina que en el Perú¹¹.

En materia de «derechos de propiedad», la situación peruana es mucho más compleja que la argentina. Los litigios por tierras, resabios de la Reforma Agraria y de las invasiones consecuentes, son inacabables, y las sentencias, difícilmente ejecutables¹². Por otra parte la «piratería intelectual» —libros, CD, software— se realiza públicamente por el llamado «sector informal urbano».

Este es un aspecto que es necesario enfatizar: la transformación del mercado laboral. Es cierto que ha aumentado la desocupación, especialmente en la

¹¹ Por eso, el doloroso remedio de la devaluación abrupta debe ser tomado como un «castigo» al mal funcionamiento del mercado.

¹² ¿Cómo desalojar un fundo invadido por 2 mil familias que viven en precarias viviendas de esteras? Es difícil imponer la autoridad y, además, se suman los costos políticos.

Argentina, pero también se ha ido transformando la estructura laboral. Y es en esa modificación que se conectan los aspectos políticos. La «masa trabajadora», por así decir, cada vez está más orientada al autoempleo en pequeñas y medianas empresas, muchas veces talleres familiares.

Esa puede ser una válvula de escape a la presión social, pero es discutible si el problema se origina en las reglamentaciones laborales. Veamos en el cuadro 7 una comparación de las regulaciones más importantes.

Cuadro 7. Comparación de la legislación laboral de la Argentina y el Perú

Caso	Argentina	Perú
Contrato de trabajo	Cabe la contratación limitada. Solo aprendizaje y pasantías; máximo un año con edades de 18-25. En general, es indeterminado.	Cabe la contratación limitada. Tiene un régimen especial; varía según la modalidad; puede llegar a los cinco años.
Agencias de empleo	No.	Sí. Se permiten también cooperativas y empresas privadas de servicios.
Sector informal y PYME	Según puntaje de difícil cálculo.	Microempresas < 10 operarios Pequeñas < 20
Descanso semanal	Desde las 13:00 horas del día sábado hasta las 24:00 del día domingo.	Remunerado: el día domingo, usualmente.
Participación en beneficios	Previo pacto.	Obligatoria para empresas > 20 trabajadores, con porcentajes según las ramas de la industria.
Salario mínimo	Sí.	Sí.
Vacaciones remuneradas	De 14 a 35 días según la antigüedad.	30 días por cada año y/o labor mayor de 260 días.
Compensación por tiempo de servicio	No.	Denominada CTS. Equivale a un sueldo por año que se deposita en un banco a nombre del trabajador. Si bien solo puede disponer del fondo en caso de cesantía, hay excepciones para retiros parciales.
Despido	Falta grave = a criterio de los jueces. Sin causa. Con preaviso e indemnización = 1/12 de sueldo por cada mes trabajado.	Falta grave. Sin indemnización salvo CTS. Sin causa. Hasta 12 sueldos + la CTS.
Relaciones colectivas	Sindicatos por actividad o gremio.	Sindicatos por empresa, actividad, profesión o gremio.
Convenciones de trabajo	Preferentemente colectivas a nivel de gremio o actividad.	Preferentemente a nivel de empresa.

Fuente: Vega Ruiz (2001).
Elaboración propia.

En general, el régimen de contratación parece más flexible en el Perú; también lo son especialmente las negociaciones sindicales, llevadas a cabo por empresas más que por actividades o gremios. Esta es una diferencia importante en la función política de esas organizaciones gremiales. En el caso argentino, su capacidad económica, derivada de aportaciones «cuasimpulsivas», les otorga un poder político que sus similares peruanas no tienen¹³.

En el campo de la previsión social, en ambos espacios se adoptaron los sistemas privados tanto para los esquemas jubilatorios como para las prestaciones de salud. Si bien se mantienen los sistemas nacionales de pensiones y salud, en los sectores urbanos formales prevalecen las instituciones privatizadas. En el caso argentino, parte de las funciones de salubridad —obras sociales— son manejadas, directa o indirectamente, por las organizaciones gremiales.

Pero es en la diferenciación entre el sector urbano formal (SUF) y el sector urbano informal (SIU)¹⁴ donde es notorio el contraste entre ambos países. Conforme con esta clasificación, forman el SIU los trabajadores independientes —excepto técnicos y profesionales—, los microempresarios —empresas con menos de cinco trabajadores— y el servicio doméstico.

Las cifras se aprecian en el cuadro 8.

Cuadro 8. Empleo

Año		Argentina		Perú	
		1990	1999	1990	1999
Sector	Subsector				
Informal	Independiente	20,5	20,5	30,6	27,5
Informal	Doméstico	5,4	5,7	4,5	5,0
Informal	Microempresario	13,6	13,5	13,3	16,4
Formal	Privado	14,3	11,1	10,6	6,5
Formal	Público	38,6	34,8	32,7	35,5
Total SIU		39,5	39,8	48,4	48,8
Total SFU		53,0	45,9	43,3	42,1
Desempleo urbano		7,5	14,3	8,3	9,1
		100,0	100,0	100,0	100,0

Fuentes: Fernández Baca y Webb, eds. (2001); CEPAL (2000).

Elaboración propia.

¹³ A excepción, probablemente, del Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP), que agrupa a los docentes de escuelas públicas y que cuenta con recursos provenientes de la denominada «derrama magisterial», con aportes descontados directamente de sus haberes. Esos fondos se utilizan para préstamos de asistencia y se realizan inversiones.

¹⁴ Siguiendo la clasificación de la OIT.

Contrariamente a lo que podría suponerse, la proporción del SIU no varía en ambos países. Eso quiere decir que la desocupación en la Argentina aumentó a expensas del SFU, tanto público como privado. En cambio en el Perú, parte la disminución del empleo formal privado fue parcialmente absorbida por el empleo formal público. Como las cifras comparativas corresponden a 1999, época de la campaña hacia un tercer mandato de Fujimori, es probable que esta coyuntura haya influido en algunas contrataciones.

Pero, en resumen, la estructura del empleo informal es mayor en el Perú que en la Argentina, y el desempleo urbano mayor en este último país. Parece obvio que la rigidez de los salarios a la baja es la explicación más lógica, probablemente por razones culturales: «Yo por menos no trabajo». Esa sería una explicación adicional a las recientes medidas argentinas que, comenzando por la reducción de salarios en el sector público, culminaron con una devaluación enorme y generalizada, que no es sino una forma de bajar los ingresos.

Aparentemente, esto confirma que los efectos competitivos que podrían provenir de la desregulación del mercado laboral y la privatización de las empresas públicas no se reflejaron en las cifras de empleo, como tampoco lo hizo la mentada «reforma del Estado», cuyo objetivo es transferir empleo público al sector privado¹⁵.

5. Reflexiones finales

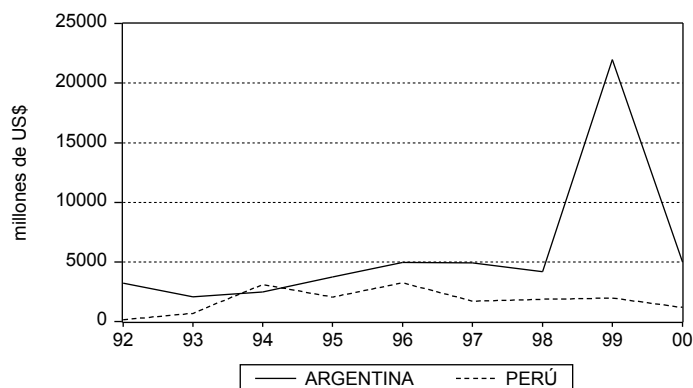
La «agenda», como la denomina Williamson (1990, 1996), fue parcialmente seguida y se insertó más bien en las estructuras del corporativismo político de ambos países¹⁶. Según esos principios, la alianza entre el Estado y determinados grupos no promueve la institucionalización democrática, sino más bien lo contrario. En el caso del Perú, el régimen de Fujimori fue un ejemplo evidente. Para la Argentina, la cuestión es aún más compleja: la formación de «grupos de poder» —como los sindicatos, los industriales y las fuerzas armadas, con alianzas alternadas desde la década de 1940— aún perdura.

Los resultados se ven en el mantenimiento de las estructuras del Estado, haciendo aparente el propósito competitivo de las privatizaciones, que a fin de cuentas resultan vehículos de financiamiento. Vemos en el gráfico 18 parte de esos resultados.

¹⁵ Debería profundizarse este análisis con las diferencias salariales entre el sector público y el privado, pero esto escapa al objeto de este trabajo.

¹⁶ Para el concepto de corporativismo latinoamericano aplicado a la Argentina, véase Erro (1993).

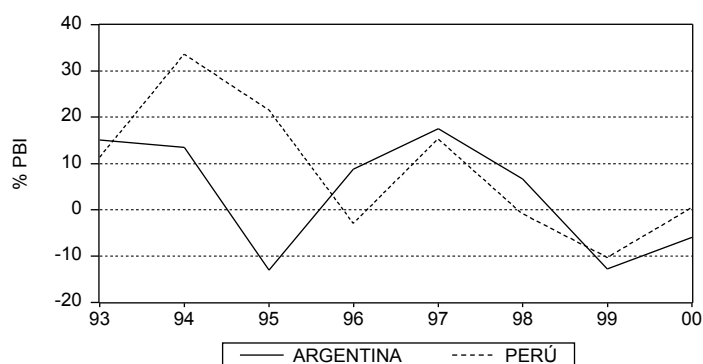
*Gráfico 18. Inversión extranjera directa
Argentina-Perú (1992-2000)*



Fuente: CEPAL (2000)

Aquí la «inversión», especialmente en el caso argentino, fue lisa y llanamente destinada al financiamiento del déficit en cuenta corriente. ¿Inversión o capital golondrina atraído por las altas tasas de interés real? En ninguno de ambos países funcionaron mecanismos de control para los flujos transitorios de capital, como, por ejemplo, existen en Chile.

*Gráfico 19. Formación bruta de capital
Argentina-Perú (1992-2000)*



Fuente: CEPAL (2000)

La «perversión» no está en el «modelo neoliberal» sino en la clase dirigente, que orientó las medidas hacia la pervivencia del «modelo anterior». El caso argentino y su reciente crisis es una muestra patética. Sindicalistas e industriales estuvieron a favor del abandono de la convertibilidad, a la que atribuían todos los males; resultado: disminución de los ingresos y profundización de la recesión.

Si se tuvieron que imponer restricciones a los retiros de depósitos, a pesar de las altas tasas reales de interés, fue por una crisis de confianza en el manejo político. Por otro lado, existe el problema de la regionalización en ambos países.

Recientemente, en el Perú, en la región sur hubo un rechazo popular a la privatización, que, en realidad, es hacia el manejo político centralista. Igual sucede en la Argentina, donde el gran problema deficitario parece surgir en la confrontación entre el Gobierno Federal y los intereses provinciales. Esa percepción, equivocada o no, de que los recursos se transfieren de las regiones al centro del poder político, impide el proceso de competitividad e integración nacional.

Finalmente, dentro del plano de la integración, está el problema latinoamericano en general. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), creada en 1960, transformada en la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE), no llegó a consolidarse. El Grupo Andino, creado en 1969, no ha alcanzado sus metas originales. Los problemas financieros del Brasil y la devaluación del real a finales de la década pusieron en peligro al Mercosur, mostrando, una vez más, que para que exista integración económica se necesita coincidencia política, interna y externa, en torno a las metas macroeconómicas, como lo ha confirmado la Unión Europea.

Mientras persistan los sistemas políticos estamentales, basados en «grupos de poder» que traducen sus propios intereses a la política económica, difícilmente se podrá obtener un desarrollo socioeconómico en condiciones de equidad.

Fuentes y referencias bibliográficas

Fuentes

BANCO MUNDIAL (2001) *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*. Madrid: Mundi Prensa.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - CEPAL (2001) *Balance preliminar de las economías de América y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas

(2000) *Balance preliminar de las economías de América y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas

(1993) *Balance preliminar de las economías de América y el Caribe*. Santiago: Naciones Unidas.

(1988) *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. Santiago: Naciones Unidas.

(1984) *Balance preliminar de la economía latinoamericana*. Santiago: Naciones Unidas.

FERNÁNDEZ BACA, Graciela y Richard WEBB (editores) (2001) *El Perú en números*. Lima: Cuánto.

- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2002) *International Financial Statistics*. Washington D. C.
- (2001) *International Financial Statistics*. Washington D. C. Recurso electrónico
- (2000) *International Financial Statistics*. Washington D. C. Recurso electrónico.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO –OIT (1998) *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*. Ginebra: OIT.
- VEGA RUIZ, María Luz (editora) *La reforma laboral en América Latina*. Lima: OIT.

Referencias bibliográficas

- ADRIANZÉN CABRERA, Carlos (2001) «¿En retroceso?». *Moneda*, n.º 130, Lima, BCR, pp. 72-75.
- DÍAZ-ALEJANDRO, Carlos (1985) «Good-Bye Financial Repression, Hello Financial Crash». *Journal of Development Economics*, n.º 19, North Holland, pp. 1-24.
- ERRO, Davide G. (1993) *Resolving the Argentine Paradox. Politics and Development 1966-1992*. Boulder: Lynne Rienner Publisher.
- FITZGERALD, E. V. K. (1981) *La economía política del Perú: 1956-1976*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- NORTH, Douglass C. (1993) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- RAPAPORT, Mario (2000) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.
- VEGA-CENTENO, Máximo (2001) «Un consenso que no fue. La política económica y el desarrollo». *Moneda*, n.º 130, Lima, BCR, pp. 76-78.
- WILLIAMSON, John (editor) (1996) «The Washington Consensus Revisited», Development Thinking and Practice Conference. Washington D. C.
- (1990) *Latin American Adjustment*. Washington D. C.: Institute for International Economics.