

## Argentijnse bloeiperiode

*Na jarenlange stagnatie en instabiliteit vertoont de economie van Argentinië onder aanvoering van de tandem Menem-Cavallo een opmerkelijke opleving. Deze bijdrage biedt een overzicht van de economische geschiedenis van Argentinië en de huidige stand van zaken.*

In het begin van deze eeuw was Argentinië een van de rijkste landen ter wereld. Het maakte, met de VS, Canada en Australië, deel uit van een groep nieuwe landen die de beschikking hadden over grote oppervlakten vruchtbare landbouwgrond wat hen tot belangrijke landbouwexporteurs maakte. Hoewel de andere bovengenoemde landen inmiddels alle gevestigde industrielanden zijn, is Argentinië nog ontwikkelingsland.

De periode van stagnatie begon direct na de tweede wereldoorlog, en was nauw verbonden met de opkomst van generaal Juan Domingo Perón. Perón was in veel opzichten het prototype van de Latijns Amerikaanse populist: een enorm charisma, geliefd zowel als gehaat bij grote gedeelten van de bevolking, en met een duidelijke mening over het te voeren economisch beleid. Het Peronisme beoogde met name twee doelen: vergroting van de rol van de staat, en afscherming van de Argentijnse economie voor buitenlandse invloeden door het volgen van een strategie van importsubstitutie.

### *De rol van de staat*

Het is duidelijk dat de Argentijnse overheid zich niet alleen met te veel

zaken heeft beziggehouden, maar ook met de verkeerde. Aan het belangrijkste wat een goed functionerende overheid kan leveren, een stabiele macro-economische en institutionele omgeving, heeft het in Argentinië tot 1991 grotendeels ontbroken.

Daarentegen intervenieerde de overheid direct in diverse bedrijfstakken die beter aan de particuliere sector overgelaten hadden kunnen worden, zoals transport, petrochemie, staal, en scheepsbouw. Er bestonden maar weinig prikkels tot efficiënt werken in deze bedrijven. Bovendien werd de overheidssector als een belangrijke bron van banencreatie beschouwd, en konden de provincies de meerderheid van hun rekeningen naar de federale overheid in Buenos Aires sturen zonder dat ze voor inkomsten (of verantwoording) zorg hoefden te dragen. Deze drie factoren leidden tot een voortdurend grote financieringsbehoefte voor de (geconsolideerde) publieke sector. Doordat voor de gemiddelde Argentijn belastingontduiking volkssport nummer één was, en doordat het niet altijd mogelijk was om te lenen op binnenlandse of buitenlandse kapitaalmarkten, leidde dit meestal tot monetaire financiering en dus chronisch hoge inflatie. Uitschieters hierin maakten stabilisatieprogramma's noodzakelijk, die echter meestal recessief uitpaktten. (zie ook figuur 1).

### *Importsubstitutie<sup>1</sup>*

Het voornaamste doel van een strategie van importsubstitutie was het beschermen van de binnenlandse economie tegen de grillen van de wereldeconomie, door middel van quota's en tarieven. De binnenlandse industrie zou zo veel mogelijk zelfvoorzienend moeten zijn; de exportsector werd slechts gebruikt om strikt noodzakelijke importen te financieren. Exportpromotiestrategieën daar-

entegen, een belangrijke determinant van de successen van de Oost Aziatische NICs, gaan uit van een omgekeerde redenering: wanneer er maar genoeg geëxporteerd wordt, heeft men altijd de beschikking over harde valuta om importen mee te betalen. In de praktijk leverde het importsubstitutiebeleid een aantal problemen op die op langere termijn steeds ernstiger werden. Schaalvoordelen konden onvoldoende benut worden, en het ontbreken van buitenlandse concurrentie leidde tot een dramatische daling van de binnenlandse produktiviteit. Ook leidde het creëren van grote hoeveelheden regels tot 'rent seeking': ondernemers hielden zich meer bezig met het verkrijgen van quota's, dan met productieve activiteiten.

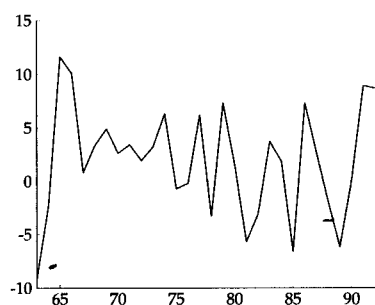
### *De militaire periode: 1976-1983*

In het begin van de jaren zeventig ging de periode van stagnatie over in een van achteruitgang. Terwijl de inflatie vóór 1975 nooit de 150% op jaarbasis had overschreden, werd chronisch hoge inflatie in de jaren zeventig en tachtig eerder regel dan uitzondering (zie figuur 2). De mate van instabiliteit wordt geïllustreerd door het feit dat sinds 1970 maar liefst vier keer een nieuwe munt is ingevoerd (zie tabel 1), zodat één huidige peso gelijk zou zijn aan 10<sup>13</sup> pesos uit 1969!

In 1973 kwam Perón, na 18 jaar gedwongen ballingschap, terug uit Spanje. Hij won de verkiezingen met grote overmacht, maar overleed reeds in 1974. Hij werd opgevolgd door zijn vrouw Isabel. Onder haar verslechterde de economische situatie (recessie en zeer hoge inflatie) zodanig dat de militairen zich gedwongen voelden de macht over te nemen. De dictatuur die daarop volgde werd niet alleen berucht door haar politieke repressie, maar ook door haar economisch wanbeleid waarvan de gevolgen nog tot op heden gevoeld worden.

Het begin was echter veelbelovend: onder Minister van Economische Zaken José Martínez de Hoz werd begonnen aan een van de meest ambitieuze economische hervormingsprogramma's uit de geschie-

**Figuur 1. Jaarlijkse groei van het bbp**



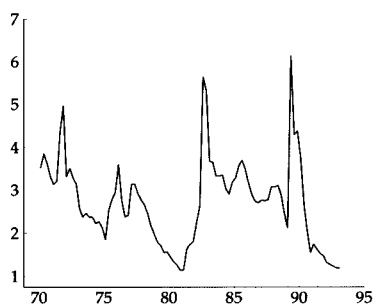
Bron: IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, 1993.

1. Zie ook B. Balassa, G. Bueno, P.-P. Kuczynski en M.H. Simonsen, *Toward renewed economic growth in Latin America*, Institute for International Economics, Washington DC, 1986.

denis<sup>2</sup>. In korte tijd werd zowel de buitenlandse handel als het kapitaalverkeer geliberaliseerd. De micro-economische efficiëntiewinsten werden echter meer dan teniet gedaan door macro-economische instabiliteit. Zeer grote kapitaalinstromen zorgden voor een sterke toename van de buitenlandse schuld: deze steeg van 10 mrd. dollar in 1976 tot meer dan 40 mrd. dollar in 1982. De totale economische groei over deze periode was echter vrijwel nihil, als gevolg van een aantal factoren. De onmacht om de overheidsbegroting op orde te stellen, en de monetaire financiering van het overheidstekort, leidden tot hoge inflatie. Weigeringen om de peso te devalueren hadden een sterke reële appreciatie tot gevolg (zie figuur 3). Hierdoor trad op grote schaal kapitaalvlucht op: in 1989 bevond naar schatting rond 50% van de uitstaande buitenlandse schuld (dat wil zeggen circa 32 mrd. dollar) zich op buitenlandse bankrekeningen<sup>3</sup>. Ironisch genoeg werd dit laatste mogelijk gemaakt door het afschaffen van de restricties op het buitenlandse kapitaalverkeer.

Ten slotte werd een belangrijk deel van de buitenlandse gelden door de militairen besteed aan wapentuig en consumptieve uitgaven, in plaats van aan produktieve investeringen. Door de toegenomen militaire uitgaven voelde de junta zich op gegeven moment ook sterk genoeg om, de onder Brits beheer vallende maar al lang door Argentinië opgeëiste, Falkland Eilanden te bezetten. Enerzijds verwachtten ze dat de Britten zich niet in een onzeker militair avontuur zouden storten, anderzijds hoopten ze in

**Figuur 3. De reële wisselkoers**



In 1979-pesos per 1970-dollar, (reële wisselkoers = nominale wisselkoers \* groot-handelsprijsindex vs/ consumentenprijsindex Arg); een beweging naar beneden is een reële appreciatie.

Bron: eigen berekening, data IMF, IFS.

één klap hun economisch falen goed te maken. De uitkomst van het conflict is bekend: Thatcher stuurde wél een vloot en nog geen maand later gaven de Argentijnen zich over. Na dit gezichtsverlies waren de militairen gedwongen in oktober 1983 verkiezingen uit te schrijven. Deze werden gewonnen door de Radicale Partij van Raúl Alfonsín.

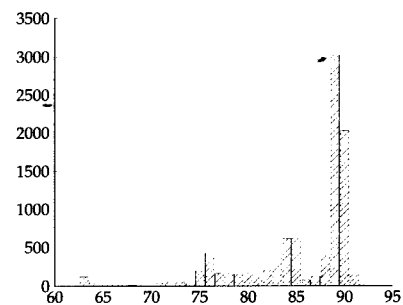
#### *Herstel van de democratie: 1983-1989*

Alfonsín versloeg de Peronistische partij vooral door zijn verzet tegen de mensenrechtenschendingen van de militairen. Als president is hij er echter nooit in geslaagd het economisch verval te stoppen. Ten dele kwam dit door zijn onwil bepaalde hervormingen door te voeren, en ten dele door tegenwerking van de veel sterker met de Peronisten verbonden vakbonden. Bovendien was in 1982 de schulden-crisis uitgebroken zodat nieuw buitenlands krediet, waarop Alfonsín na het herstel van de democratie gehoopt had, niet beschikbaar kwam.

Tussen 1983 en 1989 werden vier grote heterodoxe stabilisatieplannen uitgeprobeerd: 'Plan Austral' in 1985, 'Plan Primavera (lente) I' in 1986, 'Plan Febrero (februari) in 1987, en 'Plan Primavera II' in 1988<sup>4</sup>. Deze operaties leken steeds in het begin succesvol doordat ze meer stabiliteit opleverden. Na verloop van tijd echter schoot de inflatie weer omhoog omdat de bron van alle problemen, het overheidstekort, niet of nauwelijks werd aangepakt.

In 1989 was de situatie zozeer verslechterd dat het land wegzakte in hyperinflatie: op jaarbasis bedroeg de geldontwaarding ruim 3.000% in 1989 (en ruim 2.000% in 1990), maar over kortere intervallen gemeten waren de prijsstijgingen (relatief gezien) nog veel hoger. Het was dan ook geen verrassing dat bij de presidentsverkiezingen de kandidaat van de Radicale Partij, Eduardo Angeloz, ruimschoots werd verslagen door de Peronist Menem. Deze laatste beloofde immers een 'produktieve revolutie', met hogere lonen en meer werkgelegenheid. Angeloz daarentegen had weliswaar een veel gezonder economisch programma, maar hij (c.q. zijn partij) werd toch vooral geassocieerd met de toenmalige rampzalige economische situatie. De opvolging van Alfonsín door Menem werd vervoegd van december naar juni, ten einde sneller

**Figuur 2. Inflatie (bbp deflator), %**



Bron: IMF, *International Financial Statistics Yearbook*, 1993.

maatregelen tegen de voortgalopende inflatie te kunnen nemen.

#### *Menem*

Eenmaal president keerde Menem om als een blad aan de boom. Evenals Fujimori dat later in Peru deed, zette hij alle holle populistische retoriek overboord, en begon geheel tegen alle Peronistische principes in aan een drastisch structureel aanpassingsprogramma. Eindelijk werd het overheidstekort serieus aangepakt. Aan de uitgavenkant werd fors bezuinigd op ambtenarsalarissen, iets dat overigens pas op langere termijn echt effect zal krijgen omdat de ontslagen ambtenaren vooreerst riante afvloeiingsregelingen kregen. Aan de inkomstenkant werd de inning van de belastingen geïntensiveerd, met name door verscherpte controles op ontduiking. Privatiseringsoperaties deden het mes aan twee kanten snijden. Het afstoten van verliesgevend overheidsbezit, zoals de spoorwegen en de nationale telefoonmaatschappij Entel zorgden enerzijds voor (tijdelijk) hogere overheidsinkomsten en namen anderzijds de noodzaak tot hoge toekomstige uitgaven weg. In veel ge-

2. Voor een overzicht, zie J. Ramos, *Neo-conservative economics in the southern cone of Latin America 1973-1983*, Johns Hopkins University Press, Londen, 1986.  
3. Zie mijn proefschrift *The impact of capital imports on the domestic economy - the case of Argentina 1970-1989*, Thesis uitgeverij, te verschijnen, 1994.  
4. Heterodox duidt op een combinatie van maatregelen: orthodoxe (bij voorbeeld krediet-restricties) en structuralistische (bij voorbeeld prijscontroles). Zie ook M.A. Kiguel, *Inflation in Argentina: stop and go since the Austral Plan*, *World Development*, 1991, nr. 8, blz. 969-986.

Tabel 1. Monetaire conversies

Datum	Nieuwe munt	Oude munt
1-1-1970	1 peso nuevo	= 100 pesos
1-6-1983	1 peso argentino	= 10.000 pesos nuevos
14-6-1985	1 austral	= 1.000 pesos argentinos
1-1-1992	1 peso	= 10.000 australes

Bron: IMF, *International Financial Statistics Yearbooks*.

vallen verbeterde de service bovendien sterk.

In januari 1991 werd Domingo Cavallo, een in de VS opgeleide hoogleraar in de economie, minister van Economische zaken. Direct na zijn aantreden introduceerde hij het Convertibiliteitsplan, waarin nominale indexaties (voorheen een belangrijke oorzaak van hoge inflatie) voortaan verboden werden, en één peso gelijk werd gesteld aan één dollar. Om deze pariteit te garanderen werd de overheid verplicht de binnenlandse geldhoeveelheid voor 100% te dekken met goud en buitenlandse deviezen. Het IMF ondersteunde deze plannen met kredieten van eerst een mrd. dollar en later drie mrd. dollar<sup>5</sup>. Verder werd in april 1993 overeenstemming met de buitenlandse crediteuren bereikt om 2,4 mrd. dollar van de buitenlandse schuld kwijt te schelden en de overige 25 mrd. dollar te herstructureren.

#### Huidige situatie

De toekomstperspectieven van de Argentijnse economie zijn in lange tijd niet zo goed geweest. De groei van het bbp was 8,9% in 1991 en 8,7% in 1992 (voor 1993 wordt een cijfer van 6% á 7% verwacht), en de inflatie die na het bedwingen van de hyperinflatie van 1989-1990 in 1991 met 141% nog erg hoog was, bedroeg in 1992 nog maar 15,3%. Voor Latijns-Amerikaanse begrippen is dit zeer laag, vooral ten tijde van een opgaande conjunctuur. Potentiële exportmarkten lijken toe te nemen sinds het succesvol verloop van zowel de GATT als NAFTA, het vrijhandelsverdrag tussen de VS, Canada, en Mexico dat in de toekomst zuidwaarts uitgebreid kan worden (Chili en Argentinië lijken de belangrijkste kandidaten). Politiek lijkt de democratie zich stevig gevestigd te hebben. Bovendien wil de regering Menem vooral de banden met het Westen aanhalen, hetgeen tot uiting kwam in de bijdrage van een Argentijns oorlogsschip in de Golfoor-

log tegen Irak. De diplomatieke relaties met het Verenigd Koninkrijk zijn weer hersteld, en Menem is vol zelfvertrouwen dat de Falkland-eilanden op termijn weer bij hun 'rechtmatige' eigenaar zullen terugkeren. Hij bood zelfs aan de 2.000 man sterke Falklanders uit te

kopen voor 2 mln. dollar per persoon<sup>6</sup>.

#### Problemen

Er liggen echter nog enige gevaren op de loer. In de eerste plaats berust de huidige voorspoed sterk, en wellicht te sterk, op de tandem Menem/Cavallo. Het is nog niet duidelijk of eventuele opvolgers hun beleid willen en/of kunnen voortzetten. Toen de president op 15 oktober jl. plotseling voor een hartoperatie naar het ziekenhuis moest, werd in financiële kringen gevreesd voor de continuïteit van het beleid.

Een tweede punt van zorg is de reële wisselkoers, die hoewel de binnenlandse produktiviteit gestegen is toch te laag lijkt. De vaste nominale wisselkoers en het feit dat de Argentijnse inflatie, hoewel relatief laag, sinds 1989 toch voortdurend hoger is geweest dan de Amerikaanse, hebben geleid tot een sluipende reële appreciatie (zie figuur 3). Hier doemt het oude probleem weer op dat de wisselkoers niet voor zowel inflatiebestrijding als bevordering van het internationale concurrentievermogen gebruikt kan worden. Voorlopig lijken de reserves aan harde valuta (circa een mrd. dollar in 1992) hoog genoeg om de inwisselbaarheid te garanderen, maar of ze ook hoog genoeg zijn om een speculatieve aanval te weerstaan is uiterst twijfelachtig. Zolang het vertrouwen in het financieel-economisch beleid sterk blijft zal dat ook niet nodig zijn, maar het illustreert het belang van het voorgaande punt. Een groter probleem lijkt het negatieve effect dat de lage wisselkoers op de betalingsbalans heeft. Door hoge rente- en aflossingsverplichtingen over de uitstaande buitenlandse schuld, kan evenwicht slechts bereikt worden wanneer de exporten beduidend hoger zijn dan de importen. Door de stijging van de importen (eerst consumptie- en later kapitaalgoederen) als gevolg van de gestegen economische groei bedroeg het te-

kort op de lopende rekening in 1992 ruim 8 mrd. dollar. Hieruit zou dan weer een opwaartse druk op de wisselkoers (en dus ook op de inflatie) ontstaan. Voorlopig lijkt de vaste peso-dollar koers een stokpaardje van Cavallo te zijn, zodat laatstgenoemde een devaluatie zo lang mogelijk zal proberen uit te stellen.

Ten derde blijft het leger, zij het op de achtergrond, een onzekere factor. De militaire uitgaven zijn al onder Alfonsín belangrijk teruggebracht, hetgeen tot protesten leidde. Zowel onder Alfonsín als onder Menem waren er opstandjes door jonge, extreem nationalistische, officieren. Hoewel deze snel, en met behulp van de rest van het leger, werden bedwongen gaven ze menigeen toch een onbehaaglijk gevoel. Het is daarom belangrijk dat de lopende herstructurering van het leger, waaronder de privatisering van een aantal staalproducenten die door het ministerie van defensie beheerd werden, goed zal verlopen.

Ten slotte bestaan er aanwijzingen dat de armoede in de jaren tachtig is toegenomen. Hoewel de armere delen van de bevolking het meest leden onder de hyperinflatie, heeft de bevestiging ervan voor hen ook sociale kosten met zich mee gebracht. De belangrijkste component hiervan vormt de netto gestegen werkloosheid die nu twee miljoen mensen bedraagt (18% van de beroepsbevolking) vooral door ontslagen bij privatiseringen en bezuinigingen op ambtenarensalarissen<sup>7</sup>. Er bestaat weinig twijfel dat deze ontslagen noodzakelijk waren om de produktiviteit te verhogen. Maar intussen is een relatief grote groep mensen in de problemen gekomen, vooral omdat een sociaal vangnet in Argentinië ontbreekt. Vorig jaar december waren er protesten (waarbij doden vielen) in de arme noordelijke provincie Santiago del

5. IMF Survey, 12 augustus 1991 en 13 april 1992.

6. NRC Handelsblad, 1 januari 1994. Het is niet zeker of hij dit voorstel serieus meende, of dat hij het deed uit diplomatieke overwegingen, in de zekere veronderstelling dat het toch afgeslagen zou worden. Economist Intelligence Unit, *Country Report*, vierde kwartaal 1993.

7. De groei in het aantal banen als gevolg van de economische groei werd vooralsnog te niet gedaan door de gestegen arbeidsparticipatie. Zie: *The Economist*, 12 februari 1994.

Estero. Aanleiding was de aankondiging van een grootscheepse bezuinigingsronde bij de provinciale overheid, terwijl grote groepen ambtenaren nog drie maanden salaris te goed hadden.

Een aparte categorie nieuwe armen wordt gevormd door de gepensioneerden. Door de slechte financiële conditie van het staatspensioenfonds hebben velen van hen jarenlang niet gekregen waar ze recht op hadden: in augustus 1992 waren betalingsachterstanden opgelopen tot ruim 10 mrd. dollar<sup>8</sup>. Door de vergrijzing van de Argentijnse bevolking, alsmede de lage pensioengerechtigde leeftijd, zal dit probleem de komende jaren blijven spelen. Reorganisatie en (gedeeltelijke) privatisering van het Staatspensioenfonds, wat in buurland Chili een groot succes was, moet uitkomst brengen.

## **Slotopmerkingen**

Na periodes van relatieve stagnatie sinds de tweede wereldoorlog, absolute stagnatie sinds het begin van de zeventiger jaren, en hyperinflatie in 1989-1990 bevindt de Argentijnse economie zich nu weer in een periode van bloei. De inflatie lijkt geheel onder controle, en de economische groei is hoog. Het voornaamste probleem is momenteel de buitenlandse concurrentiepositie die door een geleidelijke reële appreciatie aan het verslechteren is. Twee manieren om dit tegen te gaan hebben ieder hun eigen bezwaren. Een nominale devaluatie kan de inflatie weer aanwakkeren en het vertrouwen in het economische beleid gericht op stabiliteit ondermijnen. Verlaging van de binnenlandse inflatie door een krapgeldbeleid brengt het risico van een nieuwe recessie met zich mee. Bovendien betekent het ontstaan van een 'nieuwe generatie' armen (met name gepensioneerden en werklozen) dat de regering onder druk staat om de collectieve uitgaven te verhogen, iets wat de nog steeds wankele overheidsfinanciën moeilijk kunnen verdragen.

## **Thijs de Ruyter van Steveninck**

De auteur is verbonden aan de vakgroep Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam en aan het Tinbergen Instituut.

---

8. *IMF Survey*, 21 maart 1994.