

La Revolución Económica Argentina

Por Domingo F. Cavallo¹

Washington, DC, Otoño 1991

Los últimos años representan un punto de inflexión en la historia económica de Argentina. Dos años atrás, cuando el Presidente Menem asumió después de seis décadas de una creciente intervención estatal en la economía y de aislamiento del mundo, el país estaba sufriendo una crisis económica muy grave. La inestabilidad económica y los disturbios sociales se hicieron sentir al mismo tiempo, destronando el antiguo orden y la antigua forma de pensar y apareció una oportunidad para reformar íntegramente la política económica. Esa oportunidad no se desperdició.

Mirando el último siglo de historia argentina, queda claro que la necesidad de un cambio de esta magnitud era dramática. Durante la segunda mitad del Siglo XIX y los comienzos del Siglo XX, Argentina disfrutó de una gran prosperidad y estabilidad. Este virtuosismo se perdió hace 60 años.

Los cimientos de aquel periodo inicial de prosperidad fueron apostados en 1853, cuando el país adoptó una constitución similar a la de los Estados Unidos. Durante los años subsiguientes, la economía argentina estuvo bien integrada en el sistema mundial de comercio, de flujo de capitales y de pagos. El gobierno se ocupó de proveer caminos, vías de trenes y otra infraestructura física, y de establecer y operar instituciones apropiadas como el poder judicial. La innovación y la creación de riquezas eran vistas como actividades exclusivas del sector privado. Con pocas excepciones, como por ejemplo la crisis de 1890, el entorno macroeconómico era benigno y en el periodo entre 1870 y 1930 Argentina disfrutó de estabilidad, tanto política como macroeconómica y de un crecimiento sostenido.

Esto comenzó a cambiar en 1930. Un golpe militar llevó al poder a un grupo que tenía como objetivo utilizar la maquinaria del gobierno para beneficiar a grupos particulares. Ellos fueron sucedidos por una serie de gobiernos civiles y militares que estaban confundidos o eran débiles. Estos presidieron durante una virtual interrupción de sesenta años en el desarrollo económico argentino.

Las barreras arancelarias fueron aumentadas para proveer protección de la competencia externa. Comités del gobierno fueron establecidos para regular todos los aspectos del comercio en muchas industrias, fijando los precios de producción tanto de bienes como de

¹Plenario del Grupo de los Treinta "Sea of Changes in Latin America", Washington DC, Otoño de 1991. Publicado por el Grupo de los Treinta, Washington DC, 1992.

servicios. En algunos casos, los comités devinieron en grandes y centralizadas burocracias, recolectando y distribuyendo cargas en sus respectivas industrias y, por ende, ejerciendo un poder considerable sobre todos los aspectos de los negocios. Cada acuerdo era implementado para justificar arreglos similares en otros sectores, para beneficio de otros grupos en la economía. De este modo la intervención se extendió a toda la economía.

Durante los 30s, los agricultores y los profesionales estuvieron entre los primeros en ser regulados de este modo. Posteriormente, en los 40s el Presidente Perón promovió a los sindicatos para que se volvieran una fuerza compensatoria. Desde ese entonces, problemas económicos relacionados con las grandes corporaciones, los profesionales, los agricultores y los trabajadores organizados fueron resueltos políticamente en lugar de serlo a través del mercado. Cuando la economía sufrió el resultado de estas políticas, se volvió una costumbre nacional culpar a los “de afuera”, una actitud que fue progresivamente justificando un mayor aislamiento.

Las cosas empezaron a cambiar en 1983. El país sufrió un colapso económico y político de gran envergadura después de ser derrotado en la Guerra de Malvinas. Los militares perdieron toda credibilidad como fuerza de gobierno sensata, lo que volvió inevitable el retorno a la democracia. Entonces, cuando el Presidente Alfonsín fue elegido, estaba claro que se necesitaba un cambio de régimen, tanto político como económico.

Sin embargo él permaneció prisionero de las ideas estatistas e intervencionistas que habían gobernado la economía argentina durante los últimos 50 años. Adicionalmente, la oposición peronista era demasiado fuerte como para acordar libertad de acción para promulgar e implementar reformas efectivas. Este callejón sin salida, combinado con el continuo declive económico que experimentó Argentina durante la segunda mitad de los 80s, revitalizaron la tendencia nacional a culpar al resto del mundo por los problemas argentinos.

Un aspecto importante de la herencia intelectual de Alfonsín era la idea que una política monetaria expansiva era pro-crecimiento: una filosofía que, cuando fue puesta en práctica, causó problemas económicos tremendos y esta vez probó ser desastrosa. La inflación se aceleró a un punto tal que, cuando su gobierno cayó, llegaba al 200% mensual. Como resultado, la oportunidad de introducir reformas que era considerable en el comienzo de la gestión de Alfonsín se volvió enorme para cuando Carlos Menem asumió como Presidente.

Claramente, la visión estatista prevaleciente estaba equivocada. Más aun, durante el periodo de transición, los gobiernos de Europa Central y Oriental habían abandonado el comunismo. Esto tuvo un efecto profundo en Argentina y derrumbó la credibilidad de las propuestas que impulsaran cualquier otra cosa que no fuese la restauración de un sistema económico de libre mercado.

A pesar que el Presidente Menem en un principio fue visto como un populista y generaba cierto escepticismo, su compromiso con la gente era de una naturaleza filosófica de lo más

amplia. Él no estaba atado a ninguna fórmula económica y era, como consecuencia, libre para adoptar un programa radical de reformas pro-mercado. Sin embargo, había una excepción provechosa al agnosticismo económico del Presidente: su fuerte y prematuro compromiso en regresar a Argentina al concierto de naciones y al sistema económico internacional. Él estaba particularmente ansioso de aprender de la experiencia de otros países y le prestó una buena dosis de atención al éxito de Chile y Méjico así como a las tempranas reformas en España y Portugal.

Sin embargo, armar un equipo económico para llevar a cabo estas reformas llevó un tiempo. La importancia del concepto de un “equipo económico” en un comienzo no era valorada por la administración Menem. Las responsabilidades sobre los varios ministerios involucrados en el manejo económico estaban distribuidas a través de las distintas facciones políticas representadas en el gobierno. Se intentó comenzar con algunas privatizaciones y la reducción del gasto público. Sin embargo, la reforma impositiva no fue posible. Más tarde se volvió claro que la coherencia de ideas dentro del equipo económico era una precondición para la reforma abarcadora que el país necesitaba. Hoy en día, a finales de 1991, se puede decir que una visión común sobre el futuro es compartida por los funcionarios públicos de todas las áreas de la gestión económica.

Aparte de las privatizaciones y las reformas presupuestarias, Argentina ha reducido drásticamente o eliminado los aranceles y las restricciones a la mayoría de las importaciones. Mediante una ley del Congreso, ha transformado al Banco Central en una virtual caja de conversión: la moneda está respaldada o por oro o por moneda extranjera. Al ser la política monetaria inmune a cualquier tipo de presiones, el gobierno ha restaurado la confianza en la moneda y la gente ha comenzado a valorar al Austral de igual forma a como solían hacerlo con el Dólar: como reserva de valor, como unidad de cuenta y como medio de pago.

A finales de Octubre de 1991, el Presidente anuncio en un decreto de 122 artículos que desmantelaba los comités reguladores. Las regulaciones sobre la salud, la seguridad y el medioambiente se mantendrían, pero los controles sobre asuntos estrictamente económicos como horarios de apertura, precios y tarifas serian fijados en los mercados, libres de las interferencias del gobierno.

Es extraordinario cómo han cambiado las actitudes. Durante los últimos años, se habían hecho esfuerzos para conseguir que el Congreso desarme los controles, uno tras otro, pero sin ningún resultado. Los agricultores no tolerarían la desregulación de los precios que reciben los productores, por miedo a que estos caigan pero que las empresas de transportes siguieran cobrando altos precios por sus servicios. Los transportistas luchaban en contra de la desregulación de los servicios de transporte del sector agrícola porque, según argumentaban; las cubiertas de sus camiones costaban cuatro veces más que el precio internacional, de lo que culpaban a los aranceles a las importaciones. Un grupo de presión

tras otro habían frustrado las reformas parciales intentadas, siempre citando los beneficios gozados por otros para justificar sus propias prácticas restrictivas.

El Presidente interpretó que las circunstancias justificaban la promulgación por decreto y, mientras su gobierno terminaba con prácticas restrictivas en un gran número de industrias monopólicas, se preparó para una protesta pública. Sin embargo, nada de esto pasó. Por el contrario, la mayor parte de la prensa y del público entendieron al decreto como necesario y de mucha visión. Es más, los líderes legislativos fueron tan sorprendidos por la popularidad de la medida que se apuraron en ratificar el decreto con legislación propia.

Existía un potencial problema sobre el empleo público relacionado con la supresión de tantas agencias. Este fue resuelto reasignando empleados de los viejos comités a la Dirección General Impositiva con el objetivo de mejorar la recolección de los impuestos. La evasión impositiva era endémica. Sin embargo, desde que se le dio inicio a ese operativo, la recaudación ha subido fuertemente como porcentaje del PBI.

Las reformas en Argentina siguen incompletas. Existe una gran preocupación porque la inflación sigue en 1,5% mensual- muy por debajo de 200%, pero sigue estando en una tasa que evaporará la competitividad rápidamente dado que la moneda esta virtualmente atada al Dólar. Por otro lado, falta avanzar en el programa de privatizaciones, el cual está a la mitad. Se deben establecer marcos regulatorios claros antes de que muchos monopolios estatales puedan ser privatizados. Durante la mayor parte de 1991, el Congreso y los sindicatos se han opuesto a esto.

Sin embargo, muchos cambios de una importancia crítica ya han ocurrido:

- 1) Argentina se ha vuelto a abrir al mundo. Por un lado, se siguen ejemplos internacionales de reforma económica; y, a un nivel más práctico, el comercio y los flujos de capitales están sustancialmente liberalizados.
- 2) Las privatizaciones y la liberalización han reducido la intromisión del estado en la economía; y la política ya no es la llave para acumular riqueza en Argentina.

Este último punto merece énfasis. La política y la economía están siendo separadas progresivamente, hasta el punto que parece acertado predecir que las elecciones futuras serán disputadas por quienes puedan implementar un programa liberal con más efectividad, en lugar de por quienes pueden ofrecer alternativas diferentes en sus fundamentos.

Este cambio extraordinario en las políticas económicas sólo fue posible después de crisis económica y política simultáneas. Convulsiones previas de un tipo o del otro no habían sido suficientes. La experiencia de 1989 de hiperinflación en Argentina, la evidencia de éxitos y fracasos en el exterior, y la resultante quiebra intelectual del estatismo, tanto de derecha como de izquierda, crearon la posibilidad de introducir reformas amplias y radicales.

Un consenso nuevo y generalizado a favor de las políticas de libre mercado ha emergido. Basada en este nuevo consenso y las políticas que lo han acompañado, Argentina ahora debería prosperar como lo hizo a comienzos del Siglo XX y disfrutar de muchos años de crecimiento y prosperidad bien dentro del próximo siglo.