

Clase N° 6

Argentina hasta la crisis brasileña

Domingo F. Cavallo¹
Harvard University, Cambridge, Massachusetts, U.S.A.
2004

Hacia el segundo semestre de 1998 Argentina era considerada en Washington la economía más exitosa de todas las que habían reestructurado su deuda en el marco del Plan Brady.

Ninguno de los patrocinadores del “Consenso de Washington” se preocupaba por destacar que las reformas económicas de Argentina diferían de sus 10 recomendaciones. Por el contrario, Argentina era considerada como el “mejor alumno” del FMI, el Banco Mundial y el Gobierno de los EE UU.

En la reunión anual del FMI y el Banco Mundial que se realizó en Washington en Octubre de 1998, el entonces Presidente Carlos Menem fue invitado a exponer sobre su exitosa experiencia, compartiendo la tribuna con Bill Clinton.

Muchos economistas argentinos de reconocido nivel profesional en el exterior, eran invitados a conferencias. Todos elogiaban la experiencia Argentina.

Habiendo sido el ministro, debo decir, más importante de la Administración Menem durante siete años, renuncié en 1996. Después de dejar el cargo, seguí denunciando las mafias que había combatido cuando me encontraba en el Gobierno porque ellas continuaban operando de alguna manera protegidas por o interactuando con el poder. Cuando me invitaban a hablar en el exterior, mis referencias a ese tema no eran bien recibidas. Decían que me había vuelto un político ambicioso y veían a mi sucesor en el Ministerio de Economía, Roque Fernández, como un economista menos politizado y más ortodoxo.

La descripción de las reformas implementadas por Argentina entre 1989 y 1998 que ustedes encontrarán en las lecturas del Syllabus es muy detallada y no las voy a reproducir aquí. En su lugar, voy a contarles aspectos de nuestra experiencia que me parecen importantes para examinar cómo fuimos decidiendo y diseñando las reformas, en qué medida aprendimos de nuestros vecinos y de nuestra historia y cuál fue la influencia del “Consenso de Washington”.

Apenas elegido Presidente, la primera decisión estratégica de Menem no se refirió a la organización de la economía, sino a la política exterior de Argentina. Menem decidió que debíamos pasar a ser una Nación confiable para nuestros vecinos, para Estados Unidos, Europa y Japón, y, en lo posible, para todas las naciones del mundo.

¹ Este trabajo corresponde al dictado de clases en la Universidad de Harvard en calidad de Robert Kennedy Visiting Professor in Latin American Studies - Department of Economics, correspondiente al primer semestre de 2004.

Esta línea de acción que puede parecer obvia no lo era. Era un profundo cambio en el país. Argentina había tenido una relación distante, y a veces conflictiva, con los Estados Unidos desde la primera Reunión Panamericana de 1890. Nuestra relación con Europa se había deteriorado mucho con motivo de la Guerra del Atlántico Sur y no habían cesado las hostilidades con el Reino Unido, país con el que no teníamos relaciones diplomáticas. Teníamos problemas de límites no resueltos con Chile, con el que estuvimos a punto de entrar en guerra en 1978. Estábamos embarcados en una costosa carrera nuclear con Brasil y ninguno de los dos países había ratificado el Tratado de Tlatelolco de desnuclearización de América Latina. La inteligencia israelí había detectado que la Fuerza Aérea Argentina estaba desarrollando en forma secreta un misil de mediano alcance para exportarlo a Irak. Habíamos asociado a inversores Japoneses en proyectos de inversión con empresas estatales Argentinas y luego habíamos paralizado los emprendimientos sin explicación alguna.

Guido Di Tella y yo habíamos advertido que la relación con el Mundo era el tema que Menem consideraba prioritario. Aunque éramos dos de los economistas más escuchados por los dirigentes justicialistas y la Argentina se encontraba al borde del colapso, Menem nos consultaba más sobre temas de política exterior que sobre temas de economía.

En 1989, Menem estaba convencido que los cambios que estaban sucediendo en el Mundo iban a ofrecer oportunidades de progreso para las naciones que, lejos de aislarse, decidieran participar activamente en el proceso de globalización. Menem tenía muy presente que a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, Argentina había logrado ubicarse entre las 10 naciones de mayor ingreso per cápita del Mundo gracias al aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por el proceso de globalización de aquella época. Por supuesto, nosotros compartíamos su visión.

Sin embargo, en materia de organización económica, Menem conservaba aún la tradicional concepción corporativa del Peronismo. Esto se reflejó en su decisión de designar Ministro de Economía al máximo ejecutivo de la más importante empresa multinacional de propietarios argentinos y Ministro de Trabajo a un dirigente gremial. No pensaba en términos de “Reglas de Juego” sino que tomaba decisiones de acuerdo a la urgencia de los problemas y con relación a los tópicos que le presentaban sus asesores y ministros.

El estilo de toma de decisiones y la implementación de las medidas era muy desordenado y los resultados fueron magros. Hacia principios de 1991 se seguía viviendo un clima stagflacionario que amenazaba nuevamente desembocar en hiperinflación y la imagen positiva del Presidente en la población había caído a menos del 15 %. Sin embargo, Argentina había logrado mejorar su imagen externa y se habían producido muchos avances hacia una muy buena relación con Chile y Brasil, así como con los Estados Unidos, Europa y Japón. Argentina había participado en la Guerra del Golfo como integrante de la Fuerza Multinacional organizada bajo el paraguas de Naciones Unidas y eso le ayudó a Menem a establecer una relación especial con el Gobierno de George Bush.

En 1991 Menem reestructuró el Gabinete. Yo fui designado Ministro de Economía y Guido Di Tella Ministro de Relaciones Exteriores. Hasta ese momento Guido Di Tella había sido Embajador ante la Casa Blanca y yo Ministerio de Relaciones Exteriores.

En ese momento, Menem decidió poner en marcha el plan de reorganización de la economía, basado en “Reglas de Juego” y no en decisiones puntuales y discrecionales, que yo le había propuesto y explicado en los momentos libres durante los muchos viajes al exterior que hicimos juntos mientras fui su Canciller.

Tanto en el diseño de la propuesta como en su explicación a Menem utilicé intensamente la información que yo tenía sobre las experiencias de Chile, de Bolivia y de México. Chile era un ejemplo en materia de apertura, privatizaciones y desregulación. Bolivia nos ayudaba a pensar en la reforma monetaria, dado que como nosotros había sufrido un proceso hiperinflacionario que había producido una dolarización de hecho de la economía. Finalmente México había logrado el apoyo de Estados Unidos para reestructurar su deuda externa con una quita del 35 %.

Menem entendió que ese plan requeriría un trabajo político muy intenso para conseguir el apoyo del Partido Justicialista, del Congreso Nacional y de los Gobernadores. Sin duda, la clave debía ser la Reforma Monetaria. Sin embargo, una Reforma Monetaria no produciría efectos por sí misma. Por el contrario, debía ir acompañada de un nuevo esquema presupuestario, balanceado y confiable, por la apertura de la economía y por la introducción de competencia en los mercados domésticos.

Un éxito inmediato contra la hiperinflación daría a la Administración el apoyo necesario de la opinión pública y de los dirigentes políticos. Necesitábamos utilizar sabia y rápidamente este apoyo para producir todas las reformas necesarias no sólo para consolidar el proceso de estabilización, sino también para impulsar el crecimiento económico.

Los resultados fueron espectaculares durante los años subsiguientes. La inflación bajó al 3 % anual hacia 1994 y la economía creció cerca del 38 % en cuatro años. El Peronismo ganó las elecciones parlamentarias de 1991 y la mayor parte de las Gobernaciones. En 1993 Menem logró un acuerdo con Raúl Alfonsín para reformar la Constitución Nacional, lo que le permitiría acceder a la reelección en 1995.

En 1991, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay formaron el MERCOSUR, el bloque comercial del Cono Sur. En 1994, nuestro socio en el MERCOSUR, Brasil, decidió lanzar un paquete económico similar al argentino, aunque no tan estructurado y completo. El Plan, se llamó Plan Real, y tuvo muy buenos resultados tanto en términos de estabilización de la economía como de crecimiento económico. Esta coincidencia de políticas económicas, trajo aparejado un armonioso período entre ambas naciones.

A principios de 1995, el efecto tequila produjo un impacto muy negativo sobre la economía argentina. Se produjo una fuerte salida de capitales y cayeron los depósitos bancarios un 18 % en sólo tres meses. Lejos de abandonar las reglas de juego profundizamos las reformas económicas en vigencia, logramos apoyo financiero externo para privatizar los bancos provinciales y extender las reformas económicas a varias provincias, con lo que conseguimos limitar el impacto recesivo y comenzar a salir de la recesión en menos de un año.

La economía volvió a crecer en 1996 y gozó de otro período de expansión de casi tres años. Si bien la desocupación aumentó significativamente durante la recesión de 1995, las reformas a la ley laboral introducidas ese año y la reactivación económica del año siguiente, permitieron que entre mayo de 1995 y Octubre de 1998 la tasa de desocupación bajara del 18,5 al 12,5% de la población económicamente activa.

En abril de 1991, El FMI no estuvo dispuesto a apoyar con un préstamo Stand By el lanzamiento del Plan de Convertibilidad. Tres meses más tarde cambió de actitud y otorgó un apoyo significativo, el que fue clave para que Argentina pudiera reestructurar su deuda en el marco del Plan Brady. Japón nos otorgó un importante crédito acompañando al apoyo del FMI. A pesar de que Argentina había decidido no solicitar los dos últimos desembolsos de la denominada Facilidat Ampliada que nos habían otorgado para el Plan Brady en el segundo semestre de 1994, el FMI estuvo dispuesto a desembolsar esos fondos y otros adicionales para contrarrestar el efecto Tequila sobre nuestra economía en 1995. De esa forma pudimos demostrar que se puede lograr un significativo ajuste en la cuenta corriente de la balanza de pagos sin alterar el valor de la moneda. Entre 1994 y 1995 redujimos en 3 % del PBI el déficit de la Cuenta Corriente.

Como consecuencia de la flexibilidad demostrada por la economía Argentina, a pesar de su rígido sistema monetario, el FMI comenzó a predicar su teoría de los “dos rincones”(two corners) en materia de sistema cambiario: la libre flotación limpia y la fijación fuerte (strong peg), argumentando que los sistemas cambiarios intermedios son propensos a las crisis (crisis prone).

Tan fuerte era el prestigio de nuestro “Currency Board” hacia 1998 que yo era criticado cuando reiteraba mi idea original, de considerarlo sólo un mecanismo transitorio, para dar lugar a la libre flotación del peso (en competencia con el dólar), cosa que podría haberse hecho en 1997, cuando se estaba produciendo una fuerte entrada de capitales de corto plazo. Incluso en 1999, cuando ya se había producido la devaluación del Real, mi propuesta de otorgar flexibilidad limitada al Peso mediante la adopción, como tutor, de una cesta de monedas en lugar del Dólar, también fue criticada.

Por ese entonces yo tenía la sensación que a ocho años de su creación, nuestro sistema monetario había sido entronizado en el “Consenso de Washington”, aún cuando a mi no me hacía feliz escuchar con tanta frecuencia que nuestras reformas económicas no eran otra cosa que la aplicación a la Argentina de aquel ostentoso recetario.