

Documento de trabajo

El programa económico y las reformas propuestas por Milei a la luz de la teoría económica y la historia argentina

Una contribución al debate de soluciones a los problemas argentinos

Por Eugenio Díaz Bonilla y Federico Poli

Marzo 2024



Sistémica
Asesoramiento estratégico
y gestión para el desarrollo

Tabla de contenido

<i>INTRODUCCION</i>	2
<i>Sección I. Algo de historia</i>	4
<i>Sección II. La teoría política y la económica</i>	10
1. Visiones sobre el Estado y el capitalismo	10
2. Políticas públicas, fallas del mercado y de gobierno.....	11
3. El caso de la Argentina	16
<i>Sección III. Los casos históricos de reformas en la Argentina</i>	18
1 Videla-Martínez de Hoz (1976-1980)	18
Contexto.....	18
Principios y etapas del Plan	19
Objetivos e instrumentos	20
Algunos resultados económicos	23
2. Menem-BB-Erman-Cavallo (1989-1996)	24
Contexto.....	24
Objetivos e Instrumentos	26
Algunos resultados económicos	30
3. Conclusiones de estas experiencias históricas	31
Apéndice sobre el problema del tipo de cambio	36
<i>Sección IV. Las reformas y el programa económico de Milei</i>	38
IV.1. Los riesgos del sinceramiento de precios relativos	39
IV.2. El plan de estabilización como segundo paso	41
IV.3. Apreciaciones sobre las reformas estructurales	43
4. Algunas reflexiones preliminares sobre el “Pacto de Mayo”	45
<i>Sección V. Comentarios finales</i>	47
<i>Bibliografía</i>	51

El programa económico y las reformas propuestas por Milei a la luz de la teoría económica y la historia argentina (1)

Eugenio Díaz Bonilla- Federico Poli (2)

INTRODUCCION

El Presidente ha usado principalmente dos tipos de justificaciones para el “mega decreto” y la Ley Omnibus.³ Por una parte, ha reiterado una interpretación histórica que afirma que Argentina fue en algún momento una potencia (o “la” potencia) mundial debido al “modelo de la libertad,” que se trata de restaurar con el decreto y la ley. Por ejemplo, en su reciente discurso en Davos ha argumentado que “Cuando adoptamos el modelo de la libertad – allá por el año 1860 – en 35 años nos convertimos en la primera potencia mundial, mientras que cuando abrazamos el colectivismo, a lo largo de los últimos 100 años, vimos como nuestros ciudadanos comenzaron a empobrecerse sistemáticamente.”

El otro argumento ha sido económico. Por ejemplo, en el mismo discurso, critica la teoría económica moderna, que llama neoclásica, ya que “diseña un instrumental que, sin quererlo, termina siendo funcional a la intromisión del estado, el socialismo, y la degradación de la sociedad.... So pretexto de un supuesto fallo de mercado se introducen regulaciones que lo único que generan es distorsiones en el sistema de precios, que impiden el cálculo económico, y en consecuencia el ahorro, la inversión y el crecimiento... Este problema radica esencialmente en que [no] comprenden qué es el mercado, ya que si se comprendiera se vería rápidamente que es imposible que exista algo así como fallos del mercado.... El mercado es un mecanismo de cooperación social donde se intercambian voluntariamente. Por lo tanto, dada esa definición, el fallo del mercado es un oxímoron. No existe fallo de mercado.”

En esta nota analizamos ambas premisas (la histórica y la económica) en dos secciones separadas para poder caracterizar mejor cuál es el problema de Argentina que se necesita resolver. A continuación, se hace un breve repaso de algunos de los intentos previos de desregulación de la economía. Sobre la base de esas secciones, luego se analizan el decreto y la ley. El documento

¹ Documento para discusión

² Se agradecen los comentarios recibidos de José Antonio Ocampo, Paulina Beato, Roberto Arano y Gabriel Martínez a quienes se exceptúa de toda responsabilidad sobre el texto. Las opiniones de los autores son a título personal y no compromete a ninguna institución en las que estos tengan afiliación.

³ Cuando este documento estaba básicamente terminado, el Presidente Milei dio su discurso al Congreso para inaugurar el 142º período de Sesiones Ordinarias del Congreso, en el cual convocó al Pacto de Mayo. En esta versión final hemos incluido comentarios sobre el discurso y el Pacto en algunos puntos del texto previo y en un Post-Scriptum.



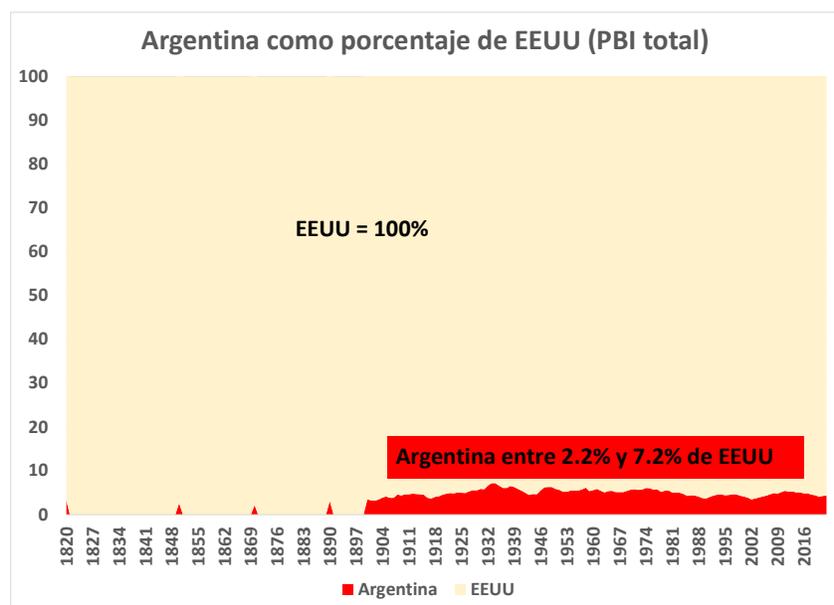
cierra con conclusiones para un mejor abordaje de los serios problemas económicos, sociales y políticos que está sufriendo nuestra Patria.

Como la mayoría de nuestros compatriotas, compartimos con el Presidente y el gobierno recientemente elegido la urgencia por tratar de superar la crisis actual y poner a la Argentina en un patrón sostenido de desarrollo económico y social. También estamos de acuerdo en la necesidad de repensar el funcionamiento del Estado en relación con la economía y la sociedad. Pero para eso se necesita tener en claro cuáles son los problemas principales, de dónde surgen, y cuál es la mejor manera de solucionarlos. Creemos que las premisas históricas y de teoría económica en las que se basa el Presidente no son correctas, y esto afecta la calidad de las propuestas del mega decreto y la Ley Omnibus, que abarcan en nuestra opinión, aspectos positivos y otros que no van a solucionar, y aún pueden empeorar, los problemas que aquejan al país. Acá ofrecemos nuestras reflexiones con la esperanza de poder contribuir al debate de soluciones que nos permitan superar este período tan difícil con un diálogo democrático, civilizado y solidario.

Sección I. Algo de historia

Una condición necesaria (aunque no necesariamente suficiente) para que un país pueda ser considerado una potencia mundial es el tamaño de la economía. Mirando el PBI total de Argentina,⁴ y tomando como referencia el de EEUU (Gráfico 1), se puede ver que nunca fuimos “la” potencia mundial. Hemos oscilado entre el 2.2% y el 7.2% del PBI total de EEUU (en amarillo, como 100%), y en el último dato (2022) Argentina representa el 4.2% de la economía de EEUU (Argentina en rojo; el tener marcas rojas aisladas al inicio del gráfico es porque no hay datos para todos los años sino solamente para 1820, 1850, 1870, y 1890; los datos anuales continuos arrancan recién a partir de 1900). El promedio desde 1900 hasta 2022 es casi 5%, y el máximo de 7.2% fue en 1933 cuando el PBI de EEUU cayó más que el de la Argentina durante la Gran Depresión.

GRAFICO 1



Fuente: Maddison Project (hasta 2018) y datos del Banco Mundial (2019-2022)

Una alternativa al argumento que fuimos “la” primera potencia mundial, es que fuimos “el país más rico” del mundo en el siglo XIX. Esto requiere considerar el PBI per cápita (PBIpc de ahora en adelante). Los datos tampoco apoyan esta interpretación. Tomemos nuevamente como referencia a EEUU. Es verdad que desde 1880 (no desde 1860 como argumenta el Presidente; más sobre esto debajo) hay un período de alto crecimiento, que alcanza su máximo en 1896 (los aproximadamente 35 años a que se refiere el Presidente desde 1860 cuando finalmente se aprueba la Constitución Nacional). En ese año el PBIpc argentino llegó al 83% del de EEUU (que estaba en recesión). De todas maneras, no éramos el país más rico: aún en ese año había un 14%

⁴ Los datos provienen de las muy completas series históricas de Angus Maddison, que fueron actualizadas por sus colaboradores en el Proyecto Maddison (ver <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/?lang=en>).



de los países con datos que tenían un PBIpc más alto que Argentina.⁵ Además, al año siguiente la Argentina sufrió la recesión más profunda de la historia con datos (-21%⁶) y el PBIpc cayó a un 61% del de EEUU y un 23% de los países con datos en 1897 tuvieron PBIpc superiores al de Argentina.

En 1910, el año del Centenario y del apogeo de la Feria Mundial en la Argentina (época en la que de acuerdo con ciertas interpretaciones nuestro país era “tan importantes como EEUU”), un 15% de los países con datos (incluyendo EEUU) tenían un PBIpc superior y la economía argentina representaba apenas el 4.7% del PBI total de EEUU (con una población de menos de 7 millones de personas contra casi 93 millones en EEUU).⁷

Finalmente, en 1916, la conclusión del período del “modelo de la libertad” y cuando se supone que empiezan los “100 años de declinación” debido a que el país se habría movido hacia el “colectivismo” (en realidad, fue el año del primer gobierno elegido por voto universal y secreto), el PBIpc en Argentina estaba un 14% por debajo de 1896 y se había caído al 48% del PBIpc de EEUU, mientras que un 26% de los países con datos tenían PBIpc superiores. Como comparación, en 1975 aún con la recesión de fines del gobierno peronista de ese momento, Argentina estaba ligeramente mejor en términos comparativos que en 1916: tenía un PBIpc casi del 50% del de EEUU, y aproximadamente un 18% de los países con datos tenían PBIpc superiores a la Argentina. Si hubiéramos podido mantenernos en el porcentaje del PBIpc de EEUU de 1975 ahora nuestro ingreso por habitante estaría ubicados entre Portugal y España; es decir seríamos un país desarrollado, y estaríamos muy por encima de todos los países de América Latina.

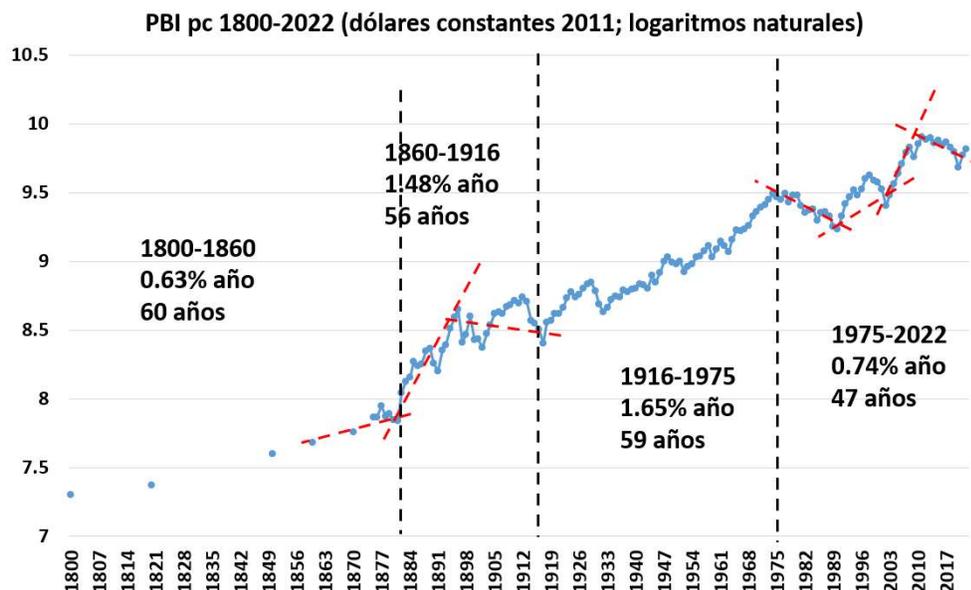
Otra manera de notar que la idea de los “100 años de declinación” es incorrecta puede apreciarse en el Gráfico 2 que muestra la evolución del PBI per cápita de Argentina desde 1800 hasta 2022 en dólares constantes de 2011. Se lo presenta en logaritmos naturales para que pueda verse mejor la tasa de crecimiento que está indicada por la pendiente de la línea. El Gráfico muestra la tasa de crecimiento anual de punta a punta para períodos claves y los años que abarca.

⁵ Mostrar el porcentaje de países con PBIpc mayor que Argentina permite una mejor comparación entre períodos, ya que el universo de países con datos se fue ampliando en el tiempo.

⁶ Los datos anuales empiezan en 1875. La segunda peor recesión hasta la actualidad fue en 1900 (-15%), también durante el período del “modelo de la libertad.” Como comparación, las otras dos peores fueron 2002 y 2020, ambas alrededor de -11%.

⁷ Díaz-Bonilla, E. (2017) tiene un breve análisis de la evolución de la población en EEUU y Argentina.

GRAFICO 2



Fuente: Maddison Project (hasta 2018) y datos del Banco Mundial (2019-2022)

Hay varios puntos a notarse. Primero, es cierto que hubo un período fuerte de crecimiento del PBI pc desde 1880 (no desde 1860) hasta 1896, pero una vez que llega a ese máximo se desploma y recién recupera ese máximo nivel alrededor de 1908, o sea 12 años sin crecer durante el tiempo del “modelo de la libertad.” Ese período de alto crecimiento fue una combinación de los cambios económicos y políticas de Argentina (condiciones internas) pero también de condiciones externas como la apertura del mercado inglés y de los altos precios del trigo (que ajustados por inflación estuvieron alrededor de 4-5 veces los valores de 2020; ver Jacks, 2021).

Segundo, en 1916 cuando cierra el período del “modelo de la libertad” con la elección de Yrigoyen, el PBIpc de Argentina estaba al mismo nivel de 1904 (es decir aproximadamente 12 años sin crecimiento de punta a punta).

Tercero, en total, la tasa de crecimiento 1860-1916 del PBIpc, fue el 1.48% anual (punta a punta), contra 1.65% anual en el período subsiguiente cuando se habría abandonado el “modelo de la libertad.”

Cuarto, no solamente se creció más desde 1916 que en el período anterior sino que la volatilidad de la economía también fue menor entre 1916 y 1975 que en el período 1860-1916.⁸

⁸ Es interesante notar los comentarios de la revista Banker’s Magazine de 1899 sobre que Argentina y los argentinos: “Siempre tienen problemas con su moneda. O es demasiado buena para uso doméstico o, como suele suceder, es demasiado mala para su uso en el intercambio externo. Generalmente tienen demasiada moneda, pero su propia idea es que nunca tienen suficiente. . . los argentinos alteran su moneda casi con tanta frecuencia como cambian de presidente. . . no hay ningún pueblo en el mundo que tenga un interés más profundo en experimentar con su moneda que los argentinos” (citado en Dornbusch y de Pablo, 1987). Esto es otra constatación de la gran volatilidad



Quinto, el deterioro mayor de la economía tuvo lugar desde 1975, cuando el crecimiento baja a 0.74% anual, menos de la mitad de los dos períodos anteriores, y apenas por encima del período de la independencia y de las luchas intestinas. Este período, como el del “modelo de la libertad,” es también muy volátil. Se pueden ver los 15 años de caída desde el gobierno militar hasta la hiperinflación de 1989 y 1990. Luego viene el auge y la caída de la Convertibilidad (un crecimiento punta a punta entre 1991 y 2001 de casi 2% anual con los datos de Madisson y alrededor de 1.4% con los datos oficiales de Argentina). Siguen los 5 años de crecimiento entre 2002 y 2007 (aproximadamente el 8% anual con datos de Madisson, y alrededor del 7.6% con los datos oficiales de Argentina). Este es el quinquenio de mayor crecimiento en los m’as de 120 años desde 1900 hasta la actualidad.⁹

Luego viene el cambio de tendencia desde el primer gobierno de CFK en 2008 y la caída económica a partir de su reelección en 2011 (cuando empezó el “vamos por todo” que llevó el gasto público de alrededor del 30% en 2007, más o menos en línea con otros países en desarrollo comparables, a más del 41% en 2015, con un déficit fiscal de algo más del 6%, según datos del FMI). La caída de la economía se acentuó y llega hasta el presente, afectada por las malas decisiones del gobierno de Mauricio Macri (que mantuvo el gasto público y el déficit a niveles similares a los de CFK en 2016-2017, financiado con deuda de corto plazo, lo que llevó a la crisis de 2018 y la intervención del FMI), y rematado por las políticas del gobierno de Fernández-Fernández, y todo agravado por el COVID y la sequía. Como resultado, el PBIpc en 2022 estaba aún alrededor de un 9% por debajo del nivel de 2011 (y cuando salgan las cifras finales de 2023, probablemente esté aún por debajo, o sea un período de 12 años sin crecimiento neto).

Una interpretación correcta de la historia de Argentina es reconocer que el crecimiento 1880-1896 fue resultado de los cambios políticos y económicos internos, ciertamente, pero también de las condiciones favorables externas del mercado internacional.¹⁰ Por cierto no se puede desconocer la existencia una clase dirigente que supo decodificar una época (generación del ‘37 y generación del ‘80), construir un Estado e integrar una Nación y un sector empresarial que lideró la transformación.

Una vez que esas condiciones externas se hicieron más desfavorables, “el modelo de la libertad,” que además estaba generando crisis financieras sucesivas por sus políticas internas (como lo demuestra el análisis del Banker’s Magazine citado), entra en un período de declinación. Cuando en 1916, Yrigoyen le gana a “la casta” de ese momento, el PBIpc estaba, como se mencionó, un 14% por debajo de 1896, además de la existencia de importantes desigualdades de ingresos

de la economía debido a los problemas monetarios y de tipo de cambio que ya aquejaban a nuestro país durante los años del “modelo de la libertad”.

⁹ Más adelante se argumenta que las condiciones externas más favorables explican la mitad de dicho crecimiento, mientras que la otra mitad se deben a mejores políticas económicas internas.

¹⁰ Un ejemplo extremo es Haití, que en algún momento en el siglo 17 y 18 tuvo un PBIpc más alto que EEUU porque producía azúcar y otras commodities tropicales de alto valor, pero con una enorme disparidad de ingresos entre la población libre y la esclava, que llevó a la revolución de 1804.

dentro de la población y gran malestar por diferentes casos de corrupción y la falta de democracia.

Argentina durante la colonia y primera parte del siglo XIX se configuró como una economía basada en la ganadería con unidades productoras grandes (dadas las condiciones geográficas y de recursos naturales y los flujos de inmigración), lo que llevó a una mayor concentración de la tierra que en EEUU (que tuvo sustancialmente mayor migración y, al menos en el norte, se estructuró una economía de productores familiares de cereales), aunque menos que en el resto de las Américas¹¹.

Entre 1870 y 1914, el período que el historiador E. Hobsbawm denominó “la era del Imperio”, la Argentina se insertó en el esquema de la división internacional del trabajo como país periférico recibiendo capitales e infraestructura (trenes y puertos) de Gran Bretaña y mano de obra (inmigrantes de Europa) y proveyendo principalmente carnes y granos a la metrópoli¹². En ese período el crecimiento del PIB argentino fue mayor que el de América Latina, con un PBI per cápita casi el doble que el promedio regional en 1914¹³.

Esa base económica, con la expansión de carne y cereales para la exportación en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, hizo que Argentina, aunque con ingresos más bajos y concentrados, y con bastante menos mercado interno e industrialización que EEUU (como se mostró nuestro país nunca ha sido más del 7% del PBI total de EE.UU.), generara suficiente dinamismo económico para que surgiera una clase media amplia. En el escenario de América Latina hacia la crisis del '30, Argentina se destacaba por el grado de su industrialización (20% del PIB frente al 10% de promedio regional) y su urbanización (57% frente al 31% del promedio regional)¹⁴. A su vez, estos sectores medios lucharon por su incorporación política, primero con la Unión Cívica Radical y después con el Partido Justicialista (que también llevó al voto de la mujer). Esto hizo que, revirtiendo la situación previa, desde 1950, Argentina ha tenido un promedio de participación en las elecciones bastante mayor que EEUU (aproximadamente 76% contra 58% en las presidenciales).

En resumen, en Argentina se configuró una tensión entre una economía menos rica y dinámica, y una estructura social más desigual comparada con los EEUU, por una parte, y una población con aspiraciones de mejoras y un sistema político que, en democracia, facilitaba esa participación, por la otra.

Esa tensión generó que desde 1916 hasta 1983 Argentina haya sufrido que dictaduras militares desplazaran periódicamente a los gobiernos elegidos democráticamente. Particularmente

¹¹ Díaz-Bonilla, 2017

¹² Para un análisis detallado de esta relación ver Cap. 1 de Poli, F. (2024)

¹³ Bértola, L. and Ocampo, J.A. (2012)

¹⁴ Idem



nefasta fue la dictadura militar de 1976 que, como se muestra en el Gráfico 2, es cuando realmente se inicia la caída secular de nuestra economía.

El problema de la Argentina no es que abandonó “el modelo de la libertad” por el colectivismo, sino el alto nivel de conflictividad, y un sistema político con mucha participación de la población pero poca capacidad de forjar visiones de mediano y largo plazo mediante diálogos y consenso, con la mentalidad que “el ganador se lleva todo” y, lamentablemente, una tendencia de aprovechar los cortos períodos en el gobierno para enriquecerse.

En esta perspectiva, el problema central es la persistencia de la conflictividad y el péndulo, primero entre gobiernos elegidos democráticamente y dictaduras militares, y desde el regreso de la democracia en 1983, en oscilaciones entre enfoques más neoliberales o más estatistas.

Esa conflictividad se refleja en marcos macroeconómicos con déficits fiscales, alta inflación, precios relativos desajustados de los valores económicos subyacentes, retrasos del tipo de cambio, y múltiples controles (de comercio exterior, de precios internos, de los mercados cambiarios) para tratar de compensar los desequilibrios externos e internos de la economía. Especialmente desde la apertura en los 1970s de las cuentas de capital y la liberalización del sistema financiero esos desequilibrios macroeconómicos llevaron a las crisis recurrentes que ha sufrido nuestra Patria. Un aspecto particular de los problemas macroeconómicos de Argentina (notado por Guido Di Tella en los 1980s) es la tendencia a fijar el tipo de cambio nominal, que termina explotando una vez que los desequilibrios externos se hacen insostenibles.

Como argumentan Mallon y Sourrouille (1973) en el libro en que tratan la política económica en una sociedad conflictiva, “la segunda clase de limitaciones especiales en la conducción de la política macroeconómica de los países en desarrollo consiste en el alto grado de conflicto sociopolítico...en las sociedades más avanzadas, las instituciones actúan como mediadoras y reprimen o moderan sus manifestaciones más extremas...estableciendo instituciones relativamente fuertes y respetadas, tales como tesorerías y bancos centrales que manejan la política macroeconómica de acuerdo con ciertas reglas de juego que gozan de general aceptación. Esto es menos cierto en los países en desarrollo que no están regidos por un partido único poderoso o por un gobierno totalitario”.

En definitiva, el problema central a resolver es la conflictividad y el péndulo con acuerdos de mediano plazo que empiecen por resolver los desequilibrios macroeconómicos, teniendo en cuenta la conflictividad existente en nuestras sociedades.

Al final se incluyen también unos breves comentarios preliminares sobre si la convocatoria al “Pacto de Mayo,” tal como ha sido presentada por el Presidente, puede ser la base de esos acuerdos.

Sección II. La teoría política y la económica

Lo dicho anteriormente no implica que además de llegar a consensos sobre los aspectos macroeconómicos, no sea también necesario repensar la relación entre Estado y economía en nuestro país. La discusión del “mega decreto” y de la Ley Omnibus ofrece una oportunidad para este análisis.

1. Visiones sobre el Estado y el capitalismo

Como punto de partida del análisis es útil considerar la visión que se tiene del Estado, por una parte, y del sistema económico y su funcionamiento, por la otra. Respecto del Estado, y simplificando, hay dos visiones principales. En el primer caso el Estado se considera una relación de poder en la que los grupos dominantes organizan el sistema económico y político en su beneficio y extraen recursos de la sociedad. Esta es la concepción del Estado de Marx y Engels como “comité administrador de los intereses comunes de la burguesía.” Pero también se aplica a sistemas dictatoriales de izquierda, que, en nombre del proletariado, terminan generando su propia élite extractiva. Este parecería ser el marco conceptual del discurso de Davos del Presidente, según el cual “la casta”¹⁵ usa al Estado para extraer rentas de la sociedad. Es una de las dos situaciones polares analizadas por Acemoglu y Robinson en su conocido libro “Why Nations Fail” (2012): se trata de países con “instituciones extractivas” las que llevan al subdesarrollo.

La otra visión del Estado parte de la necesidad de cooperación frente a problemas que no pueden ser resueltos individualmente (como la defensa externa, control del crimen, solución de conflictos entre grupos, y temas similares). El Estado es resultado de un “contrato social”, como argumenta John Locke, pero su poder no es absoluto: los contratantes tienen ciertos derechos inalienables. Un ejemplo es la formulación de Thomas Jefferson en el Preámbulo de la Declaración de la Independencia de los EEUU, quien escribió: “Sostenemos que estas verdades son evidentes por sí mismas: que todos los hombres son creados iguales, que su Creador los dota de ciertos derechos inalienables, que entre ellos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. Que para asegurar estos derechos, los gobiernos se instituyen entre los hombres y derivan sus justos poderes del consentimiento de los gobernados.” Volviendo a Acemoglu y Robinson, se trataría de países con “instituciones inclusivas” que son las que, en este análisis, promueven el desarrollo.

Argentina no entra en esas categorías puras, sino que es una mezcla de instituciones inclusivas con conflictividad que generan el “empate hegemónico” o el “péndulo,” con cambios bruscos de posiciones ideológicas y políticas públicas, como se argumentó en la sección anterior.¹⁶ Lo que

¹⁵ Este es un término electoral muy exitoso, ya que el oyente usualmente identifica la “casta” con los grupos que esa persona considera que es el principal culpable de los males presentes; y la “casta” aparentemente siempre son “otros” y nunca los del grupo al que uno mismo pertenece. Un problema relacionado es quién es el árbitro imparcial que determina quien es “casta” y quien “gente de bien.”

¹⁶ Ver Portantiero (1973), Smith, (1974) y Mallon y Sourrouille, (1973)



se debería discutir civilizadamente es nuestro “contrato social” para el largo plazo respecto de la adecuada articulación entre Estado y el libre funcionamiento de la economía y la sociedad, y así evitar bruscas oscilaciones entre concepciones opuestas.¹⁷

Es de notarse que una parte no trivial de las regulaciones e intervenciones del Estado en Argentina están relacionadas con la inútil pretensión de querer resolver los desequilibrios macroeconómicos con regulaciones microeconómicas (controles de precios, cepo cambiario, restricciones al comercio exterior, etc.). Si se resolvieran los problemas macroeconómicos, entonces buena parte de las inútiles intervenciones microeconómicas relacionadas podrían eliminarse.

Así como hay diferentes visiones del Estado, también pueden identificarse dos visiones del capitalismo como sistema económico basado en la propiedad privada del capital y la operación de los mercados. Una clara articulación de las visiones aparece en la encíclica “Centesimus Annus” (1991) del Papa Juan Pablo II. Allí el Papa preguntaba si, dado el fracaso del comunismo, el capitalismo quedaba como el mejor sistema económico. Su respuesta fue que:

“si por “capitalismo” se entiende un sistema económico que reconoce el papel fundamental y positivo de las empresas, el mercado, la propiedad privada y la responsabilidad resultante sobre los medios de producción, así como la libre creatividad humana en el sector económico, entonces la respuesta es ciertamente afirmativa.... Pero si por “capitalismo” se entiende un sistema en el que la libertad en el sector económico no está circunscrita por un marco jurídico fuerte que la ponga al servicio de la libertad humana en su totalidad, cuyo núcleo es ético y religioso, entonces la respuesta es ciertamente negativa.”

Esta encíclica es parte de la Doctrina Social de la Iglesia Católica (DSIC), que no entra en ninguna de las dicotomías políticas comúnmente utilizadas. Por eso, para el individualismo libertario de Ayn Rand y otros, las ideas reflejadas en la DSIC son “socialistas” o hasta “comunistas,” y para los estatistas y colectivistas, son un “reformismo gatopardista,” que defiende a las “clases dominantes.”

2. Políticas públicas, fallas del mercado y de gobierno

Mientras que la DSIC señala la necesidad de un marco moral para el adecuado funcionamiento de la economía (idea también presente en Adam Smith) el marco analítico de las “políticas públicas” de la teoría económica del bienestar, que fuera criticado por el Presidente Milei en su discurso de Davos, también presenta una serie de distinciones para analizar el funcionamiento de la economía. Es útil aplicar ese marco analítico en la consideración del “contrato social” en sociedades democráticas como Argentina.

El punto de partida es el papel fundamental del sector privado y del mercado, basados en la libertad y creatividad del ser humano, aspectos positivos del capitalismo marcados en

¹⁷ Se incorporó un post-scriptum algunas apreciaciones sobre si el “Pacto de Mayo” puede servir esa función.



“Centesimus Annus”. Pero la teoría de “políticas públicas” también reconoce que existen “fallas de mercado” tales como falta de competencia, externalidades, falta de bienes públicos, asimetrías de información, problemas de coordinación, y temas similares, que pueden necesitar la intervención del Estado para mejorar la eficiencia de la economía.

En el discurso de Davos, el Presidente argumenta que si el mercado es el lugar donde se dan transacciones libres, no puede haber “fallas de mercado.” Citando el discurso:

“Si las transacciones son voluntarias, el único contexto en el que puede haber un fallo de mercado es si hay coacción. Y el único con la capacidad de coaccionar de manera generalizada es el estado que tiene el monopolio de la violencia. En consecuencia, si alguien considera que hay un fallo de mercado, les recomendaría que revisen si hay intervención estatal en el medio. Y si encuentran que no hay intervención estatal en el medio, les sugiero que hagan de nuevo el análisis porque definitivamente está mal. Los fallos de mercado no existen.”

Esta definición simplemente afirma, pero sin probarlo, que la transacción del ejemplo es entre iguales (nadie tiene más poder) y que el único que tiene poder de coacción es el Estado. Y además ignora la posibilidad de otras fallas de mercado. Por dar unos ejemplos, implícitamente suponer que todos tienen adecuada información sobre lo que están acordando (no hay asimetrías de información o directamente engaños); los resultados no tienen implicaciones no buscadas para otros individuos que no son parte de la transacción (la posibilidad de “externalidades”); lo que se decide no requiere coordinar con otros agentes para que puede efectivizarse (“fallas de coordinación”), y otros temas similares. Las fallas de mercado son mayormente cuando estos supuestos, que el discurso postula como ciertos pero sin mostrar su validez, afectan esa decisión entre individuos.

El discurso continúa reconociendo que puede haber “estructuras concentradas de la economía” (lo que podría llevar a cierto nivel de “coerción”) pero lo atribuye a la presencia del “rendimiento creciente a escala,” sin lo cual “no podríamos explicar el crecimiento económico desde el año 1800 hasta hoy.” Es decir, la concentración (que permitiría a las empresas limitar las opciones de elección, y entonces extraer rentas de otros agentes económicos, todos aspectos negativos), se verían más que compensados por los beneficios a la sociedad de la enorme reducción de costos generada por los rendimientos crecientes a escala de las innovaciones del productor concentrado.

Consideramos que las partes correctas de las afirmaciones del discurso de Davos son: a) que en varios casos las situaciones de monopolio son creadas por intervenciones del Estado (que como se verá enseguida, pueden generar más resultados negativos que los problemas que se quieren resolver con esa intervención); y b) que los rendimientos crecientes a escala pueden más que compensar con beneficios para la sociedad (en precios más bajos y mejor calidad de los productos, por ejemplo) el efecto negativo de la extracción de rentas excesivas como resultado de una posición dominante de mercado.



Pero todos estos aspectos son reconocidos por la teoría y práctica de las “políticas públicas.” Un ejemplo, son los derechos de propiedad intelectual, por los cuales el Estado otorga un monopolio temporal a los creadores de un producto (por ejemplo, medicinas) para generar la expectativa de renta futura que facilite la decisión de invertir en el presente en opciones con resultados inciertos. Otro ejemplo relacionado con el caso de la concentración que lleva a menos competencia es la noción de “mercados disputables o contestables”. Estos existen cuando las barreras a la entrada no son altas y entonces las empresas establecidas deben moderar su comportamiento extractivo porque se ven amenazadas por la entrada de nuevas empresas. La evaluación de la necesidad de intervención por parte del Estado debe considerar la “contestabilidad.” En la misma dirección, las regulaciones sobre la competencia han puesto el impacto total sobre el consumidor como criterio central de análisis, considerando el tipo de casos citado en el discurso de Davos en que hay una importante reducción de costos gracias a los rendimientos a escala.

Además de que los casos mencionados por el Presidente están reconocidos en la teoría y práctica del diseño y aplicación de políticas públicas, también hemos argumentado que los ejemplos del discurso de Davos no cubren todos los casos analizados como posibles “fallas de mercado,” al postular como ciertas determinadas características de las transacciones de mercado que pueden o no existir en la realidad. Si esas características no se dan, entonces tenemos fallas de mercado. Por ejemplo, la presencia de externalidades (efectos colaterales de las actividades económicas, que pueden ser negativos o positivos, y que el generador de los mismos no paga si son negativos o no recibe beneficios si son positivos). Es el caso de una empresa que contamina el ambiente. El Presidente define al “libertarismo” como “el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo, basado en el principio de no agresión.” ¿Quién puede entonces asegurar que las externalidades negativas no afectan como agresiones el proyecto de vida del prójimo?

Otras fallas de mercado son la asimetría de información, que lleva a las regulaciones del Estado para que las empresas den información completa y clara al consumidor acerca de los productos que vende. También existen problemas de coordinación (otra falla de mercado) que pueden requerir la intervención del Estado: por ejemplo, definiendo métricas y estándares para ciertos productos o servicios de manera que no suceda que cada empresa desarrolle sus propias medidas confundiendo al consumidor.

Pero, junto a las fallas de mercado, la teoría y práctica de las políticas públicas reconoce también lo que se llaman “fallas del gobierno.” Hay una variedad de ellas, como el uso del poder para enriquecerse y perpetuarse, incapacidad operacional, e incompetencia, entre otras. Esas “fallas del gobierno” pueden hacer que las intervenciones propuestas, supuestamente para reducir las “fallas de mercado”, terminen generando efectos más negativos que los derivados del problema que se procura solucionar.

En este sentido, se reconoce que el Estado (a través de quienes detentan las palancas de su poder) no necesariamente funciona como un árbitro y promotor benevolente del bienestar general, sino que se necesitan pesos y contrapesos institucionales y un amplio diálogo entre diferentes grupos



de la sociedad.¹⁸ Esto aplica, también, al presente gobierno en su reclamo de poderes extraordinarios para el Ejecutivo, que parece no comprender la ironía de querer asumir sin control la capacidad de coerción del Estado que el discurso de Davos planteaba como una amenaza existencial a la sociedad libre.

Así, la teoría y práctica de las políticas públicas proponen un protocolo para su diseño e implementación. Primero, hay que definir claramente el problema que se quiere resolver, su dimensionamiento (qué tan importante es y a quiénes afecta). Segundo, hay que preguntarse si puede ser resuelto por los actores privados individualmente, y en ese caso, se aplica el principio de subsidiaridad: que el problema se resuelva a nivel de los más interesados; el Estado solamente interviene cuando no hay solución al nivel más inmediato de las partes involucradas. Tercero, si la respuesta a la pregunta anterior es negativa, entonces hay que ver el origen del problema: ¿es una falla de mercado?; ¿o se deben a una intervención estatal inadecuada, en cuyo caso la solución es eliminarla? Cuarto, si es una “falla de mercado” ¿de qué tipo se trata (ya que los instrumentos para su solución pueden diferir)? Quinto, aunque sea una “falla de mercado” ¿tiene el gobierno los instrumentos y la capacidad operativa para resolverla?; ¿cuál son los beneficios y costos de las intervenciones consideradas?

Por todas estas razones, el diseño e implementación de regulaciones en los países desarrollados tiene un proceso de análisis, diseño, e implementación, con amplia consulta de las partes interesadas. Para empezar, las regulaciones no surgen de decisiones intempestivas de funcionarios estatales de segundo nivel, sino que usualmente tienen un proceso de consulta (usualmente 60 o 90 días) para recibir comentarios de las partes interesadas. El documento presentado para la consulta debe tener una explicación clara de los alcances y de las razones de la intervención con su estimación de costos y beneficios. Luego de recibir los comentarios la repartición estatal que está proponiendo la regulación debe dar su resolución final, explicando las razones por que se consideraron o no los comentarios recibidos.¹⁹ Finalmente, todas las regulaciones están en un solo documento consolidado a nivel del gobierno (como por ejemplo el Código de Regulaciones Federales en los Estados Unidos²⁰).

En resumen, es importante evitar las dos posiciones extremas: tanto la de los estatistas que solamente ven “fallas de mercado” que hay que corregir con cada vez mayor intervencionismo estatal (que como se dijo pueden agravar el problema que se quiere resolver), como la de los individualistas libertarios para los cuales los problemas son siempre “fallas de gobierno” que

¹⁸ La teoría del desarrollo más moderna está enfatizando la importancia de espacios institucionales de diálogo público-privado (que no implican “corporativismo”) ver por ejemplo Rodrik (2004) y trabajos de CEPAL (Devlin y Mogueillanky, 2011) y del BID (Fernández-Arias et al, 2016).

¹⁹ Se reconoce que puede haber situaciones de emergencia en las que el proceso deba ser más directo. Pero siempre basado en un análisis previo y revisión posterior.

²⁰ <https://www.ecfr.gov/>

interfieren con mercados que son supuestamente “perfectos,” y todas las intervenciones estatales indefectiblemente llevan al “socialismo.”²¹

Además de las fallas de mercado que afectan la eficiencia, un segundo tipo de razones para la intervención del Estado es la equidad, que responde a la valoración moral que hace la sociedad en su “contrato” sobre los niveles de pobreza y desigualdad, y la justicia social en general. La doctrina económica considera como un “óptimo de Pareto” aquella situación en la cual no se puede mejorar la situación de bienestar de una persona sin afectar la de otra. Pero la doctrina económica también reconoce que ese criterio es limitado ya que hay tantos “óptimos de Pareto” como posibles distribuciones en la dotación de recursos e ingresos (riqueza) que tienen los habitantes de esa economía. Entonces el “óptimo de Pareto” puede al mismo tiempo reflejar una enorme desigualdad de riqueza e ingresos. En la teoría neoclásica la distribución económica de recursos e ingresos es resultado de la productividad de las personas. En la teoría marxista es resultado de la explotación de los que tienen poder (básicamente las clases propietarias que tienen los medios de producción) sobre los débiles y vulnerables (que tienen solamente su trabajo).²² Obviamente, la realidad es más compleja con una variedad de causas, que llevan a las distribuciones existentes de ingresos y riqueza.

Hay también análisis sobre la necesidad de cierta desigualdad en la distribución de la riqueza e ingresos como manera de mantener los incentivos al ahorro, la inversión, el esfuerzo y la innovación, todo lo cual mejora el bienestar general de la sociedad. Pero, por otra parte, diversos estudios argumentan que una desigualdad excesiva, al promover conflictos sociales y facilitar la captura del Estado, repercuten negativamente sobre la gobernabilidad democrática y llevan a menos inversión, empleo, y producción. La discusión es cuál es el balance entre esas tendencias que lleva a un mayor bienestar para todos los individuos en una sociedad.

Por ejemplo, John Rawls, en su libro “A Theory of Justice” (1971), propuso un ejercicio mental basado en el “velo de la ignorancia:” si uno no supiera en qué tipo de sociedad le tocaría vivir y no supiera cómo será su dotación de capacidades personales, ¿cómo preferiría que esa sociedad estuviera organizada? Rawls argumenta que en esos casos se elegiría una sociedad donde aplicarían los principios que a cada ciudadano se le garantiza un régimen de libertades básicas compatible con el mismo régimen de libertades para todos los demás²³; y que habría una opción preferencial por los pobres y menos favorecidos.

La tradición judeo-cristiana siempre ha enfatizado esa opción preferencial en el Antiguo y el Nuevo Testamento. Y la DSI, basada en preceptos morales y en la convicción de que al haber sido

²¹ Es interesante recordar los debates durante la Gran Depresión, especialmente en los Estados Unidos, donde la intervención del Estado para resolver los problemas económicos y sociales, que llevaron a la combinación de mercados y gobierno del “Estado de Bienestar,” fueron tildadas de socialistas.

²² En la teoría del imperialismo es la dominación de unos países sobre otros.

²³ Nótese el punto de tener el “mismo” régimen de libertades. No se trata que todos sean “libres” pero dentro de estructuras que limitan la libertad de algunos y favorecen la de otros.

creados por Dios Padre somos todos hermanos y hermanas, nos exhorta a ocuparnos de los demás como familia (como el Papa Francisco enfatiza en la encíclica “Fratelli tutti”). Esto es muy diferente del individualismo de Ayn Rand y de la tradición libertaria que ella representa. Desde esta perspectiva, la justicia social es una obligación moral, y no un robo, aunque algunos la usen de excusa para robar. Pero tampoco es adecuado el principio de “donde hay una necesidad, hay un derecho” que debe satisfacer el Estado. Entre otras cosas acá también aplica la nota de precaución sobre las “fallas de gobierno” cuando por diferentes razones las intervenciones estatales pueden empeorar la situación que se quería solucionar.

Tanto como en el caso de las fallas de mercado y problemas de eficiencia, en el tratamiento de los temas de pobreza y equidad debería, también, seguirse un protocolo para el diseño y aplicación de políticas públicas que procuran resolver esos problemas. En este sentido es muy relevante considerar en el diseño el efecto de las redes de protección social sobre los incentivos personales para esforzarse y mejorar y la interacción con los sistemas formales de empleo (para que no se generen desincentivos al trabajo formal).²⁴ Hay otros temas de diseño relevantes, como tener una lista única de beneficiarios, evitando duplicaciones y filtraciones pero también para poder hacer un monitoreo efectivo de la evolución de los problemas que se quieren resolver.²⁵

3. El caso de la Argentina

En el caso de Argentina, se han generado en el tiempo, pero especialmente en el último gobierno, una serie de intervenciones estatales que, al no haber seguido la disciplina del análisis de “políticas públicas” sugerida, están ahogando la economía y la sociedad, y, por tanto, deben ser eliminadas o rediseñadas. Como se mencionó, una parte no trivial de esas intervenciones pueden desaparecer con la normalización del marco macroeconómico, que es una prioridad fundamental.

Por ende, debe haber un énfasis central en resolver el problema macroeconómico. Luego, debemos acordar nuestro “contrato social” en un diálogo respetuoso, considerando específicamente los problemas que se quieren solucionar y aplicando el marco de conceptual de “políticas públicas,” discutido más arriba.

Se entiende la urgencia del gobierno por acelerar los cambios microeconómicos y la reducción de regulaciones para facilitar la inversión que compense el efecto recesivo del shock de ordenar la

²⁴ En este sentido es muy apropiado lo señalado por el Presidente Milei en su discurso al Congreso respecto que “Hemos también compatibilizado percibir asistencia social con tener un salario de hasta un millón de pesos, para que quienes perciban un plan social puedan reintegrarse, con el tiempo, al mundo del trabajo.” Un problema de muchos sistemas de protección social es el desincentivo de entrar al mercado laboral formal, al perderse la elegibilidad. En EEUU existe el “Earned Income Tax Credit (EITC)” que trata de resolver esas discontinuidades y desincentivos (<https://www.irs.gov/credits-deductions/individuals/earned-income-tax-credit-eitc>). Un tratamiento más académico es el “Negative Income Tax” propuesto por Milton Friedman en su libro “Capitalism and Freedom” de 1962: simplificando, la idea es que todos están registrados en el sistema impositivo; si ganan por debajo de una línea especificada de pobreza, el gobierno les entrega la diferencia hasta el valor de esa línea; y los que están por encima van pagando su alícuota respectiva.

²⁵ Acá también hay que alabar lo señalado en ese discurso sobre implementar mecanismos directos de apoyo a las personas pobres y vulnerables sin intermediarios y con medios modernos de pago.



macroeconomía. También es necesario reconocer que muchas de las regulaciones que se quieren eliminar se crearon sin haber usado el marco analítico sugerido. Por ende, se puede preguntar por qué habría que usarlo ahora para eliminarlas.

La respuesta a lo primero es que no va a haber inversión en un marco de conflicto social y convulsión política. Michael Porter, en un seminario en la Argentina en 2001, presentó una serie de criterios para mejorar la competitividad y la productividad en nuestro país: el primero fue “establecer un marco macroeconómico y político estable y predecible.” Se puede argumentar que, en el quinquenio que termina en el 2007, el de mayor crecimiento en la Argentina desde el año 1900, se verificó la existencia de un marco macroeconómico²⁶ que facilitaba el crecimiento y un marco político que había llevado a la normalización institucional, luego de la secuencia de presidentes que siguieron a la crisis de la salida de la Convertibilidad. Si no se esperan crisis macroeconómicas ni crisis políticas, entonces los “espíritus animales” de los agentes económicos (a los que se refiere Keynes) pueden operar libremente para la producción y la creatividad económica.

En ese sentido, las reformas que está proponiendo el gobierno, si efectivamente llevan a mejorar el marco macroeconómico pero generan conflicto social y político por negarse a debatir con argumentos y usar descalificaciones, no cumplirían con el segundo de los criterios de Porter.

La respuesta al segundo punto (por qué aplicar un marco analítico adecuado para eliminar o cambiar las regulaciones cuando ese marco no fue considerado para imponerlas) es que, si se quiere una verdadera revolución cultural, ayudaría inmensamente empezar por un diálogo basado en argumentos racionales.

El discurso de apertura de las sesiones no parece, lamentablemente, reconocer que puede haber debates fundados sobre las propuestas del gobierno: el diagnóstico del Presidente parece ser que los que se oponen son solamente porque ven sus “privilegios” afectados, son corruptos, “no la ven,” o son “almas bellas, para los cuales las formas o las comas en un texto pesan más que la voluntad de cambio.” No todo diálogo es debilidad, o “jugar el juego mediocre de la política,” o prestarse “al toma y daca de siempre.” La voluntad de cambio se debería expresar en argumentar de manera racional lo que cada uno piensa y tratar de llegar a soluciones superadoras.

²⁶ Estimaciones econométricas de unos de los autores muestra que del crecimiento del PIBpc promedio de alrededor del 8% anual en ese período, aproximadamente solamente la mitad es explicada por las condiciones económicas internacionales (precio de commodities, tasa de interés, y crecimiento económico global), el efecto “rebote” de la recesión de 2002, y la mayor estabilidad política. Es decir que hasta un 3-4% de crecimiento anual per cápita se puede atribuir al marco económico. Eso es más del doble del crecimiento promedio anual desde 1875. La idea que ese crecimiento se debió solamente al “precio de la soja” tiene que ser matizado reconociendo que en términos nominales el precio de ese producto entre 1991-1999 fue 254 USD/tonelada, mientras que en el quinquenio 2002-2006 fue 265.3 USD/tonelada, apenas un 4% superior. Es cierto que los precios de la soja (y los alimentos en general) se recuperan de los niveles muy bajos de 2001, pero hasta 2006 estaban aún en línea con los valores de mitad de los 1990s. Es recién en 2007 que se verifica el salto importante que continuó hasta 2008 y posteriormente.

Sección III. Los casos históricos de reformas en la Argentina

Los períodos económicos que denominamos populistas, siguiendo una tradición económica argentina²⁷, se caracterizan por montar esquemas de represión financiera y cambiaria (fijación arbitraria del tipo de cambio y la tasa de interés, control de cambios) para extender la posibilidad de financiamiento monetario del déficit fiscal, reprimiendo inflación y restringiendo la demanda de reservas internacionales.

Los ciclos de la economía argentina muestran que después de un período de política económica populista viene otro de signo contrario que intenta desanudar las excesivas regulaciones que, en los distintos campos, traban el desarrollo del sector privado/la economía. Esta afirmación no implica sostener que todos los ciclos reformistas tengan igual agenda, objetivos ni resultados. Claramente, no fue similar el planteo ni los resultados ni las reformas del gobierno de Frondizi-Frigerio (1958-62) y el de Menem-Erman González-Cavallo (1989-96) o el de Videla-Martínez de Hoz (1976-80).

Nos detendremos en el repaso de estas dos últimas experiencias. En el análisis diferenciaremos el programa macroeconómico, por un lado, de las reformas económicas estructurales, tanto las de mercado (desregulación, apertura externa) como las del estado (desburocratización, privatizaciones). Respecto a los programas macroeconómicos, nos interesa evaluar el tipo de medidas encaradas y sus resultados, en particular sobre precios relativos, pero también sobre las variables macro, partiendo de las condiciones iniciales y considerando las condiciones externas. Respecto a las reformas estructurales encaradas, nos interesa evaluar la amplitud de las mismas y el plazo en que se plantearon, además, de la interacción de las mismas con el programa macroeconómico. En este sentido, en las conclusiones del apartado veremos la economía política de las reformas estructurales.

1. Videla-Martínez de Hoz (1976-1980)

Contexto

El 2 de abril de 1976, a una semana de la toma del poder por parte de los militares, Martínez de Hoz lanza el “Programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía” en el que plantea 3 objetivos: 1. Redefinición de las funciones del Estado y redimensionamiento, 2. Liberalización, apertura y modernización de la economía y 3. Estabilización de la moneda.

Las políticas y medidas no se plantearon en simultáneo, la velocidad de cada ítem dependió de circunstancias específicas. Se visualizaba, las políticas y medidas, como interdependientes, en lo que era visto como un acercamiento global y coherente. No se creía en la posibilidad de un shock, tampoco en un gradualismo excesivo, el Ministro hablaba de pragmatismo.

²⁷ Rogelio Frigerio (1982), Marcelo Diamand (1985) y Aldo Ferrer (1977)



En la segunda mitad de los setenta la economía mundial estaba todavía sufriendo el impacto del shock petrolero y del alza de los precios de las materias primas en general, incluyendo las agropecuarias que exportaba Argentina²⁸. Algunos analistas²⁹ atribuyen a las cambiantes condiciones internacionales de aquellos años, en gran medida, el fracaso de los planes de estabilización del denominado Cono Sur (Argentina, Uruguay, Chile)³⁰. Nos referimos específicamente a las condiciones de liquidez internacional que posibilitaron, en un primer momento, el arribo a esta región (incluyendo México y Brasil) de un importante flujo de capitales financieros que incrementaron el endeudamiento externo de estos países y, posteriormente, el reflujo de los mismos que generó la crisis de la deuda.

Principios y etapas del Plan

Los dos principios que rigieron la acción económica, según el propio Ministro, fueron la subsidiariedad del Estado nacional, frente al sector privado y frente a provincias y municipios, y la apertura de la economía.

Se pueden diferenciar analíticamente 4 etapas del programa económico durante el período 1976-81 en que Martínez de Hoz estuvo frente al Ministerio de Economía³¹:

- (i) 2/4/1976, lanzamiento del programa. Sinceramiento de precios relativos (liberación de precios, control de salarios y unificación cambiaria) y control del déficit fiscal financiado con emisión. También se implementó la reforma del sistema financiero en julio de 1977, una de las más relevantes;
- (ii) 5/1978. Medidas de ajuste al programa. No se verificaba la expansión económica esperada ni la reducción de la inflación. El Ministro diagnosticó rezagos en el impacto de la política monetaria sobre la tasa de inflación y, también, la incidencia en esta de la formación de expectativas que ajustan a lo largo del tiempo;
- (iii) 12/1978. Etapa de apertura económica y confianza en la empresa privada como motor de la economía. Presupuesto 1979 sin financiamiento monetario, tablita cambiaria y apertura de la cuenta de capitales. Política antiinflacionaria basada en el enfoque monetario de balance de pagos: control del tipo de cambio con libertad de capitales que determina endogeneizar la oferta monetaria y la tasa real de interés interna (igual a la tasa internacional más la prima de riesgo). Supone una demanda de activos monetarios reales estable.
- (iv) 7/1980. Nuevo reajuste de la política a partir de un paquete impositivo y externo (comercial y de capitales) que buscaba mejorar el tipo de cambio real (en los niveles más bajos de la historia) y las cuentas públicas. Para ese entonces la

²⁸ Argentina se benefició con los niveles de precios de materias primas, fortalecidos por el boicot estadounidense a la URSS, oportunidad de mercado que nuestro país aprovechó.

²⁹ Fernández, Roque (1987)

³⁰ Esta afirmación no implica que desconocieran la relevancia de otros factores como el déficit fiscal o la política de ingresos

³¹ Sourrouille, Juan (1983)

economía mundial había sufrido el segundo shock de precios del petróleo y estaba entrando en recesión, por las altas tasas de interés en los Estados Unidos y otros países desarrollados. La caída de la economía mundial se repite en 1982.

Objetivos e instrumentos

Podemos afirmar que las distintas fases del programa económico de Martínez de Hoz, durante los 5 años de vigencia, fueron distintos ensayos para intentar abatir al monstruo de mil cabezas en que se había convertido la inflación, sujetos a la restricción política impuesta por los militares gobernantes de evitar la recesión para no perjudicar la paz social. Desde esta óptica podemos entender los cambios importantes que se introdujeron, a lo largo del tiempo, en la política comercial externa, en la política cambiaria, en la política monetaria, en la política de precios y salarios y en el manejo de la apertura de la cuenta de capitales externo.

En materia cambiaria, se pasó de un *crawling peg* pasivo (devaluaciones según la inflación interna y la internacional), vigente desde agosto de 1977, al anuncio en diciembre de 1978 del esquema de la tablita cambiaria (minidevaluaciones diarias preanunciadas) que rigió a partir de enero de 1979. Al asumir en abril de 1976, el equipo económico había continuado con el esquema de desdoblamiento cambiario (financiero, libre y flotante, alto y comercial fijo, bajo) hasta noviembre de 1976, utilizando la brecha para mejorarle el tipo de cambio al exportador, permitiendo liquidar un porcentaje cada vez mayor de las ventas externas por el mercado libre. El tipo de cambio venía de una maxidevaluación del 100%, en junio de 1975, como parte del paquete de sinceramiento de precios de shock (tarifas públicas, también) conocido como Rodrigazo, al que se le sumó el incremento durante los meses de marzo, abril y mayo de 162% del tipo de cambio importador, por encima de los otros precios de la economía (tarifas, precios industriales y al consumidor y salarios).

Fue durante el esquema de la tablita cuando se produjo el fenómeno de la “plata dulce” o boom importador y turístico debido al episodio del retraso cambiario. Diría tiempo después, Martínez de Hoz: “La tablita nos causó mucho daño. Estuvimos viendo alternativas para bajar la inflación. Una opción era la estrechez monetaria, pero como iba a causar recesión, preferimos no hacerlo. Tampoco se quería bajar el gasto...luego de dos años nos dimos cuenta de que 100% era un piso que no podíamos perforar, si no inventábamos algo³²”.

También la política salarial y de precios se sujetó al objetivo anti-inflacionario. El programa se lanzó con un anuncio de inmediata liberalización de los precios de la economía, eliminación de controles, con excepción de medicamentos (a cargo del Ministerio de Salud Pública). En materia salarial se estableció un congelamiento hasta mayo cuando se permitió un aumento del 17% frente a incrementos de precios al consumidor, de marzo a mayo, del 107%. A partir de entonces, con frecuencia bimestral o trimestral, se otorgaron ajustes mínimos sobre los convenios

³² Chelala, Santiago (2014)



colectivos de trabajo, durante un año.. En la práctica se estableció una suerte de salario máximo porque se dictó una norma que establecía que, a los fines impositivos, se reconocería como costo variaciones de los salarios hasta un monto dispuesto por la política oficial. A partir de marzo de 1977 se permitieron otorgar a las empresas incrementos de suma fija sobre el salario básico de convenio por mejora de productividad (sistema de márgenes de flexibilidad) y en septiembre de 1979 se decretó la libertad para negociar por empresa³³. Respecto a los precios, dada la dificultad para bajar la tasa de inflación, el 9/3/1977 el Ministro lanzó la tregua de precios que estableció el congelamiento de precios por 120 días, a contar desde el 22/2/1977. Luego de más de 30 años con congelamiento de alquileres, en 1977 se decidió un programa de liberalización trimestral de contratos de alquiler a 2 años y medio (1/11/79).

Hasta un instrumento que es una señal de largo plazo como la estructura arancelaria y de promoción de exportaciones fue contaminada por las urgencias de la política antiinflacionaria. A fin de año de 1978, a partir de un estudio de protecciones efectivas³⁴, se anunció un cronograma de reducción gradual (trimestral) de aranceles desde principios de 1979 a fines de 1984. Se esperaba reducir a la mitad el arancel máximo (desde 85% a 40%) y el arancel promedio (exceptuando autos y azúcar, con regímenes especiales) de 25% a 15%. Sin embargo, el gradualismo de esta reforma arancelaria fue desvirtuado reiteradamente debido a la utilización de la reducción de aranceles como instrumento para reprimir aumentos de precios. Así, a menos de un mes del anuncio del cronograma, por Res. 6/79, se puso en marcha un mecanismo de adelantamiento de las rebajas arancelarias para los sectores que mostraran incrementos de precios. De este modo, unos cuantos sectores industriales sufrieron desprotección arancelaria de shock que estaba programada recién para 1985. Esas modificaciones determinaron que el arancel promedio para octubre de 1979 fuera menor que el programado para enero de 1981³⁵. Además, se combinó con una fuerte apreciación del tipo de cambio real, cuyos efectos sobre la protección efectiva real fueron mayores que los de la reducción arancelaria.

En 1980, se anunció la disminución de gravámenes extra-arancelarios en medio del mayor atraso cambiario de su historia. También se procedió al dismantelamiento de la promoción de exportaciones que determinó la rebaja trimestral de los reembolsos a las exportaciones, desde el 25% hasta su desaparición en el primer trimestre de 1986.

Otra señal de largo plazo, la estructura impositiva, también estuvo sujeta a modificaciones dictadas por las necesidades de corto plazo del programa económico (el atraso cambiario). El Ministro realizó anuncios en julio de 1980 con el objeto de mejorar el tipo de cambio real, dado su gran atraso, y mejorar la recaudación fiscal: Generalización del IVA e incremento de su tasa de 16% al 20%, eliminación de 20 gravámenes de afectación específica que incidían sobre costos de producción, eliminación de contribuciones sobre el salario (5% destinado a Fondo Nacional de la

³³ Frenkel, Roberto (1984)

³⁴ Julio Berlinsky (1978)

³⁵ Schvarzer (1986)

Vivienda + 15% aporte patronal previsional), reforma al impuesto a las ganancias, derogación de exenciones impositivas a empresas del estado, sustitución del impuesto a la herencia por impuesto sobre los capitales y al patrimonio, ajuste por inflación de balances.

La reforma estructural más trascendente, junto a la reforma comercial externa, fue la del sistema financiero que, si bien tendía hacia un sistema financiero moderno, por problemas de implementación y contexto, generó grandes costos. En julio de 1977, se implementó una reforma financiera de shock: liberación de las tasas de interés hasta entonces reguladas (negativa en términos reales), otorgamiento de la captación y asignación del crédito a los bancos comerciales (hasta entonces asignación del crédito en manos de los bancos comerciales pero la capacidad prestable dependía de la asignación de la misma por parte del BC) y seguro de depósitos total, garantía total, obligatoria y gratuita.

Se estableció un nuevo encaje del 45% para todos los depósitos del sistema. Dada la alta inflación, se consideró que sería oportuno remunerar los altos encajes de los depósitos de ahorro y a plazo fijo a un mínimo de 30 días, para lo cual el BC creó la Cuenta de Regulación Monetaria. Se entendía que esta era un modo de compensarles a los bancos la pérdida por el impuesto inflacionario sobre los saldos inmovilizados en el BC de modo de evitar un incremento de los costos bancarios y de la tasa de interés. En agosto de 1979, a través de la Ley 22051, estableció un régimen de garantía de depósitos optativos y oneroso para las entidades financieras.

En un análisis de ese período se mencionó que "el período que va desde 1977 a marzo de 1980 es probablemente el periodo más próspero en toda la historia del sector financiero argentino. La prosperidad terminó en forma abrupta al fin de marzo de 1980"³⁶ Esa prosperidad, y su abrupto final, estaban relacionadas, en tanto se debieron a un marco macroeconómico y regulatorio que promovió la entrada de capitales, en momentos de gran liquidez internacional, y la toma de excesivos riesgos financieros con un dólar supuestamente predeterminado. También regulaciones bancarias, como el seguro de depósitos total y sin costo, alentaron comportamientos irresponsables.

En marzo y abril de 1980 se produjo una crisis bancaria que determinó la intervención, por parte del BC, de tres de los más grandes bancos privados nacionales que representaban el 10% de los depósitos del sistema (U\$S 2 mil millones). Se emitieron redescuentos por más de U\$S 2 billones equivalente al 27% de la base monetaria del país. La emisión monetaria debida a las instituciones que se liquidaron en 1980 fue de 3% del PIB³⁷.

En materia de privatizaciones, el todopoderoso Ministro pudo avanzar poco porque no existía la voluntad de las FFAA gobernantes de privatizar sectores que consideraban estratégicos. El gasto público se vio incrementado por el reequipamiento militar, dados los conflictos de guerra (Chile, Gran Bretaña). Así, durante todo el período, se convivió con un déficit fiscal menor que el

³⁶ Fernández, Roque (1987)

³⁷ Fernández, Roque (1987)

heredado, pero alto. La acción más importante en materia de privatizaciones se concentró en lo que se denominó el programa de “privatización periférica” que se trataba de la transferencia al sector privado de las actividades y servicios prestados a la empresa pública, a través de contratos de obras y servicios.

Algunos resultados económicos

Los números fiscales y monetarios muestran los problemas en estos frentes:

- El gasto público total que en 1975 era del 39% del PIB alcanzó en 1980 el 44%, en tanto la inversión pública, que representaba el 2,1% del PIB en 1975, si bien hacia 1980 se volvió a ubicar en ese valor, entre 1976 y 1980, promedió 3% del PIB.
- El déficit fiscal financiero consolidado (Nación, provincias, municipios), o necesidades de financiamiento total, se redujo gradualmente. Entre 1976 y 1980, el déficit fiscal total, en términos del PIB, pasó del 14,3% al 5%, niveles aún elevados. Los países en desarrollo, y la Argentina en particular, se financiaron con el llamado “reciclaje de los petrodólares,” el planteamiento que hizo del G7 para tratar de aliviar la desaceleración mundial fruto de los shocks petroleros, y que eventualmente llevó a la crisis de la deuda de los 1980s.
- El déficit del sector público fue en promedio algo más del 6% del PBI entre 1976-1980³⁸. El servicio de la deuda externa³⁹ pública y públicamente garantizada pasó del 1.5% del PBI en 1975 al 2.7% en 1980^{40 41}
- La reducción de la emisión monetaria también fue gradual. El financiamiento monetario del gasto del Gobierno nacional pasó del 63% en el primer trimestre de 1976 a desaparecer, recién, en 1979.

En su conjunto, los resultados de la política económica de estos años fueron decepcionantes:

- El PIB mostró un compartimiento muy volátil: venía de una contracción de casi -1% en 1975, tuvo otra caída, menor, en 1976 (-0,7%), creció fuertemente en 1977 (6%) pero volvió a caer fuerte en el año 1978 (-3,9%), en tanto, en el año 1979 mostró el mayor crecimiento en mucho tiempo (6,8%) para volver a un crecimiento apenas perceptible en 1980 (0,7%).
- La variación del PIB per cápita entre 1980 y el máximo (1974) muestra una caída de 0,6%. El sector industrial mostró el mayor ciclo de estancamiento desde los años '30s: los valores del PIB industrial en 1980 fueron similares a los del año 1974⁴². Entre 1980 y 1974, son los sectores vinculados a los servicios los que lideran el crecimiento, 15%, de un modo que no registraba antecedentes históricos y le sigue la producción agropecuaria con 10%.

³⁸ Ferreres (2015)

³⁹ No incluye la deuda pública interna.

⁴⁰ Banco Mundial, World Development Indicators

⁴¹ Entre 1980 y 1983, todavía con los gobiernos militares, la deuda pública total (externa e interna) que había estado alrededor del 34% del PBI en 1975, salta al 64% en 1983 (Ferreres, 2004), y el servicio de la deuda externa solamente, sube hasta 6-7% del PBI entre 1981-1983 (WDI, Banco Mundial).

⁴² Sourrouille, Juan (1983)

- Los niveles de inflación minorista, luego del pico del año 1976 (444%), se estacionaron en niveles cercanos al del Rodrigazo (1975: 182%), entre 1977 y 1979 fluctuó entre 176 % y 163%, y descendieron a 100% en 1980 y 1981.
- Las reformas estructurales llevadas adelante fueron importantes en lo que respecta al sector externo de la economía (movilidad de capitales y comercio exterior) y al sistema financiero, en cambio casi no avanzaron sobre ninguno de los rubros sociales (previsión social, educación, vivienda y salud). Solo se provincializó la educación primaria.

	Exportaciones	Importaciones	Bce comercial	Bce cta.cte.
1975	2961	3947	-985	-1285
1976	3916	3033	883	650
1977	5652	4162	1490	1290
1978	6400	3834	2566	1834
1979	7810	6700	1110	-536
1980	8021	10540	-2519	-4767

En U\$S millones

2. Menem-BB-Erman-Cavallo (1989-1996)

Contexto

a. Las hiperinflaciones

Entre 1989 y 1990, la economía argentina había sufrido dos hiperinflaciones: entre febrero y agosto de 1989 con el Gobierno radical, el final del Plan Primavera,⁴³ y entre diciembre de 1989 y marzo de 1990, cuando naufragó el Plan Bunge & Born y asumió la conducción de la economía Erman Gonzalez. En ambos casos ocurrió una huida de la moneda local (Austral, en ese entonces) buscando refugio en el dólar por la incertidumbre, lo que disparó el tipo de cambio.

La hiperinflación de 1989 duró 5 meses con una tasa media de inflación del 87% y un incremento del tipo de cambio nominal de 40 veces; en cambio, la de 1990 duró 3 meses, con una tasa media de inflación de 67% mensual y un alza de 10 veces en el tipo de cambio nominal.

El dólar pasó de valer 100 australes, al momento de las elecciones presidenciales, en mayo de 1989, a 1000 australes en noviembre de 1989 y 10 mil en diciembre de 1990.

En 1990, el episodio de la hiperinflación se dio sin que mediara emisión de moneda, por el simple incremento de la velocidad de circulación del dinero, único caso en el mundo.

⁴³ El gobierno Radical se vio muy afectado por la herencia de la deuda de los gobiernos militares y el colapso de los precios de las materias primas en la segunda mitad de los 1980s.

La hiperinflación es un fenómeno del siglo XX y se registran sólo 16 casos en la economía mundial. La más famosa fue la sufrida por Alemania en 1923 pero también países como Austria, Hungría, Polonia y, en nuestro continente, Bolivia, Brasil, Perú y Nicaragua la padecieron.

La hiperinflación, más que un salto cuantitativo en la tasa de inflación, es un cambio cualitativo porque destruye la capacidad de arbitraje del estado entre los sectores y clases sociales y marca el agotamiento de un sistema. Se trata de un fenómeno económico traumático para una sociedad que implica la pérdida de la moneda, símbolo de la unidad del Estado Nación. Para tener una idea de lo que en la práctica significa sólo decir que los precios en las góndolas de los supermercados se llegaban a remarcar dos veces al día.

Dado que se debía enfrentar una situación distinta a todo lo conocido en el pasado, el instrumento de política económica a diseñar debía tener especificidades distintivas. En híper, el debate sobre la relación entre política monetaria, nivel de precios e inflación pierde sentido.

b. El ajuste fiscal y monetario, previo a la convertibilidad: Reforma del Estado, Emergencia económica y plan Bonex

Antes de lograr hacer pie con el Plan de Convertibilidad, en abril del año 1991, Menem buscó la estabilidad y el crecimiento de la economía con tres Ministros: Miguel Angel Roig, que murió a los pocos días de asumir de un infarto cardíaco, Néstor Rapanelli (18 de junio de 1989- 18 de diciembre de 1989) y Erman Gonzalez (19 de diciembre de 1989- 4 de febrero de 1991). Los dos primeros fueron producto del acuerdo político del flamante Presidente con el grupo económico Bunge & Born, de ahí su nombre Plan BB.

Una parte de la “tarea sucia” del ajuste había sido realizada durante las gestiones de los Ministros de Economía que lo precedieron a Cavallo: Néstor Rapanelli y Ermán González, a través de tres instrumentos: la Ley de Emergencia Económica (Ley 23.689 de septiembre de 1989) y la Ley de Reforma del Estado (23.696 de agosto de 1989), enviadas a poco de asumir el Gobierno, y el Plan Bonex (enero 1990).

La Emergencia Económica intentaba cortar con “sintonía gruesa” el déficit público, dando fin a los gastos fiscales, a través de “la suspensión de subsidios y subvenciones, de regímenes de promoción, del pago de estímulos a las exportaciones, la afectación con destino al Tesoro de impuestos de asignación específica, modificaciones en el impuesto a la transferencia de combustibles, el régimen de compensación de créditos -deudas del sector público y de particulares con el Estado-, revisión de los regímenes de empleo público, limitaciones para efectuar contrataciones y designaciones de personal, entre los más importantes”.

Por su parte, la Reforma del Estado habilitaba la privatización de amplios sectores del Estado.

Finalmente, el Plan Bonex de enero de 1990 implicó el refinanciamiento forzoso de los pasivos internos del Banco Central implementada a través de canje de depósitos a plazo del sistema

financiero por títulos de deuda denominados Bonex 89. Esta operación confiscatoria de punci3n monetaria aspiraba a terminar con el d3ficit cuasi-fiscal generado por el Banco Central.

Si bien es cierto que por cuestiones de simplificaci3n se refiere al plan de convertibilidad, la regla de convertibilidad propiamente dicha era solo “una pata” de un programa de estabilizaci3n, reforma comercial (con la apertura y el lanzamiento del Mercosur) y reformas estructurales, que incluy3 la reforma del sistema de pensiones, su privatizaci3n, y una reforma fiscal.

Objetivos e Instrumentos

a. La convertibilidad como sistema monetario

La Ley de Convertibilidad determin3 una regla de pol3tica monetaria vinculada al tipo de cambio fijo entre el peso y el d3lar estadounidense, 1 peso ser3a igual a 1 d3lar. El Banco Central pasaba a ser una caja de conversi3n: emit3a contra el ingreso de d3lares y cuando se lo demandaba vend3a reservas internacionales al precio de 1 peso. Por lo tanto, toda la base monetaria estar3 respaldada por reservas internacionales y, de este modo, se disuad3 a los especuladores de “no correr” contra el peso.

La Caja de Conversi3n no era nueva en la Argentina, hab3a sido aplicada a fines del siglo pasado por el Presidente Carlos Pellegrini, luego de la crisis de 1890.⁴⁴

La Convertibilidad puesta en marcha en abril de 1991, fue exitosa en cortar la hiperinflaci3n, estabilizando la econom3a (aunque reci3n convergi3 con la inflaci3n de Estados Unidos luego de 1995, lo que acumul3 una sobrevaluaci3n de la moneda local; ver m3s adelante) y lanz3ndola a un proceso inicial de alto crecimiento,⁴⁵ lo que gener3 euforia en los mercados internacionales.

b. Las privatizaciones

En 1991, Menem ya hab3a privatizado ENTEL, la empresa nacional de telefon3a, y Aerol3neas Argentinas, entre otras, haciendo uso de la, ya citada, ley de Reforma del Estado que habilitaba la privatizaci3n total o parcial, o la conces3n total o parcial de servicios, prestaciones en obras cuya gesti3n se encuentre a su cargo, o a la liquidaci3n de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad perteneciera total o parcialmente al Estado, que hayan sido declaradas “sujetas a privatizaci3n” por el Poder Ejecutivo con aprobaci3n por ley del Congreso.

Cavallo, desde 1991, dio empuje a esta pol3tica de reforma del Estado que implic3 un ingreso de fondos por un total de U\$S 10,300 mil millones entre 1990 y 1995 que a valor presente de 1996 implicaba U\$S 16 mil millones (U\$S 31 mil millones de 2024).

⁴⁴ Esa crisis fue parte de los problemas econ3mico-financieros durante el per3odo del “modelo de la libertad,” notados por el comentario del Banker’s Magazine citado antes.

⁴⁵ Como se vio en la secci3n sobre la historia econ3mica, el crecimiento punta a punta para todo el per3odo de la Convertibilidad (1991-2001) fue alrededor de 1.8%.

Fue sorprendente la extensión y velocidad que tomó el programa de privatizaciones, al que algunos comparaban en velocidad y amplitud con el de Margaret Thatcher, el más agresivo en el mundo hasta entonces. Comprendió la casi totalidad de las empresas productivas y de servicios del Estado: teléfonos, aerolíneas, ferrocarriles y subterráneos, áreas petroleras, canales de televisión y radios, centrales y redes de transporte y distribución de energía eléctrica, distribución y transporte de gas, provisión de agua y red cloacal, puertos, entidades bancarias, y empresas siderúrgicas, petroquímicas, químicas, astilleros, y de ingeniería tanto del área civil cuanto militar. A YPF, la petrolera estatal y la más grande empresa del país, la transformaron en una sociedad privada con minoría estatal, además, otorgaron en concesión los servicios ferroviarios, y de correos, peaje en las rutas principales.

Es indudable que esta política significó un antes y un después en materia de modernización de infraestructuras (telecomunicaciones, electricidad y gas) gracias a las privatizaciones.

Las tarifas dolarizadas, la falta de control de los compromisos de inversión de las empresas por parte de órganos cooptados por el sector privado eran detalles que nadie prefería señalar.

c. La apertura económica

El otro componente del programa económico, además de la regla de convertibilidad que regía la política cambiaria y monetaria, de la reforma del estado con las privatizaciones y de la desregulación, era la apertura comercial externa que implementó el Ministro Cavallo.

En marzo de 1991 el Ministerio de Economía aprueba una reforma que termina con todas las restricciones cuantitativas a las importaciones (excepto en el sector textil y automotriz) y redujo la estructura arancelaria a tres niveles, según el valor agregado: 22%, 11% y 0% (modificado posteriormente a 22%, 13% y 5%).

El monto de las importaciones se duplicó entre 1990 y 1991, se triplicaron las de bienes de capital y se quintuplicaron las de bienes de consumo.

En 1991 se firma el Tratado de Asunción que formalizó el MERCOSUR (Mercado Común del Sur) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Se planteó llegar a un mercado común pasando por una unión aduanera para lo cual se debía acordar una estructura arancelaria común entre todos los socios.

d. La desregulación de la economía y la reducción de impuestos

En el origen de los males de la convertibilidad se encontraba un tipo de cambio bajo, cuyo atraso se profundizaría con el paso del tiempo, en vez de corregirse como habían esperado las autoridades económicas al lanzar el Plan de Convertibilidad y, luego, con el impacto de sucesivos paquetes de medidas implementados. Como se menciona luego, esa falta de competitividad se profundizó cuando, a mediados de los 1990s, el dólar empezó a apreciarse en los mercados mundiales.



En el lanzamiento del Plan de Convertibilidad, Cavallo y Juan José Llach, Viceministro, preocupados por el atraso cambiario, afirmaban que los precios iban a bajar en alrededor del 30%, liderados por los no transables (servicios). Esta deflación permitiría recomponer el tipo de cambio en términos reales y recuperar, así, la rentabilidad perdida por la industria y el campo. Contrariamente a lo esperado por el equipo económico, la inflación acumulada entre abril de 1991 y abril de 1992 fue de 25%. El índice de precios entre 1991 y 1995 creció casi 4 veces, mientras que en el mismo período el de Estados Unidos subió un 17%, lo que con el tipo de cambio 1 dólar igual a 1 peso, representó una substancial apreciación contra el dólar. Desde 1996 la inflación en Argentina se colocó por debajo de la de Estados Unidos, revirtiendo parcialmente la apreciación previa contra el dólar. En 2001, y ajustando por el diferencial de inflación, lo que en 1991 en Argentina valía un dólar ahora costaba casi 3 dólares comparado con EEUU. La contrapartida fue el importante salto del desempleo y el quiebre de empresas.

En particular, el desempleo que en los diez años previos a la Convertibilidad había sido en promedio del 6% anual, pasó a un promedio del 17% entre 1995 y 2001⁴⁶. Ese fue el período de mayor desempleo y más persistente registrado en esa base de datos del FMI. Como comparación el tremendo golpe del COVID19 llevó a un desempleo del 11.6% según la misma base de datos.⁴⁷

Adicionalmente, el dólar había empezado un proceso de apreciación en los mercados mundiales que llegó a cerca del 30% por encima de los valores de principios de los 1990s. Esto hizo que una serie de países con tipos de cambio fijos se vieran obligados a devaluar, empezando con México en 1995, y siguiendo con varios países de Asia (1997), Rusia (1998) y Brasil (1999).

La política desregulatoria se compuso de un número importante de Decretos específicos y uno muy amplio, denominado Decreto general de desregulación, el 2284 de noviembre de 1991. Los decretos específicos se dictaron entre el año 1991 y 1992 y abarcaron aspectos parciales de, entre otros, los sectores de petróleo, mercados de medicamentos, seguros, cementos, cargas aéreas, transporte terrestre de cargas, transporte de pasajeros de media y larga distancia, minería, pesca, reorganización portuaria y navegación marítima y fluvial, correos, honorarios profesionales.

En los considerandos del Decreto general de desregulación de la economía se expresaba “que la persistencia de restricciones que limitan la competencia en los mercados o que traban el desarrollo del comercio exterior contribuye a distorsionar artificialmente los precios relativos entre el conjunto de los bienes y servicios comercializados exclusivamente en el mercado interno

⁴⁶ FMI, World Economic Outlook

⁴⁷ Otro caso de interpretación histórica incompleta en los análisis del Presidente es su comentario en el discursos al Congreso sobre que “el salario promedio en dólares al tipo de cambio paralelo...sea de \$300 cuando la década de los 90 había llegado a los 1800 dólares...Esto es el populismo nos quitó el 90% de nuestros ingresos, llegando a un nivel de locura tal donde un tercio de los trabajadores formales son pobres.” Se obvia que el nivel de desempleo fue el mayor de la historia reciente, resultado de la apreciación del tipo de cambio que llevaba a esos salarios ilusorios en dólares. En última instancia lo que importa para el bienestar de la población y para el crecimiento de la economía es la “masa salarial”, resultado de multiplicar el salario por el número de gente empleada.

y los bienes comercializados en los mercados externos, y que tales distorsiones afectan a la competitividad externa de la economía nacional”.

Las medidas del Decreto abarcaban cuatro campos: i) mercado interno de bienes y servicios, ii) comercio exterior, iii) regulaciones públicas de mercados de producciones regionales y de industrias capital intensivo y iv) mercado de capitales.

Entre las medidas desregulatorias se incluían la disolución de las Juntas Nacionales de Granos y Carnes, la FOPAL, la Dirección Nacional del Azúcar, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Comisión Nacional del Algodón.

Esta política, teóricamente, permitiría una reducción del precio de los insumos -bienes y servicios- que eran utilizados por los sectores productores de transables, perjudicados por el tipo de cambio vigente. Es cierto que se lograron reducciones de precios en algunos sectores, pero no en la magnitud como para salvar la distorsión existente. Alinear precios relativos por vía indirecta se probaría un camino demasiado complejo y fallido. Entre 1991 y cuarto trimestre del 2000, la variación de precios en los servicios privados fue de 171,3%, en los servicios públicos de 202,4%, en tanto en la industria apenas de 115,2%.

A esta política se sumaron, con el mismo objetivo, los anuncios del Teatro Cervantes (agosto 1992) entre los cuales figuraban:

- La eliminación del Impuesto a los Activos Productivos, comenzando con los productores de commodities industriales
- Eliminación de los Impuestos a los Combustibles usados por los productores rurales y el transporte (fuel oil, kerosene)
- Sustitución del Impuesto provincial a los Ingresos Brutos por otro sobre las ventas minoristas.
- Eliminación del Impuesto provincial sobre los sellos
- Eliminación de Impuestos provinciales sobre energía eléctrica, gas
- Parte del pago de aportes patronales a cuenta del IVA (tomarlo como IVA compra).
- Incremento de las tasas de estadística sobre las importaciones y los reembolsos de exportaciones para mejorar los tipos de cambio efectivos.

Decía el Ministro de Economía en ese discurso de inauguración del Consejo de la Producción, la Inversión: “La meta es eliminarlos por completo, pero podemos ir eliminándolos de a poco, en la medida en que la reducción del gasto o el aumento de los impuestos más neutrales permita actuar sobre estos malos impuestos. Nuestra idea es eliminarlos primero para los que enfrentan más dramáticamente la competencia externa, porque producen bienes que se exportan o porque compiten con importaciones. Y en el caso de los impuestos a los activos, eliminarlos primero para aquellos sectores que compiten con el exterior y que son muy intensivos en el uso del capital”.

En agosto de 1993 lanzó el Pacto Fiscal Federal a través del cual el equipo económico intentó implementar gran parte de las reformas tributarias anunciadas en el Teatro Cervantes y avanzar en varios aspectos de la desregulación en las provincias.

e. La reforma previsional

En el año 1994, el Gobierno aprueba una reforma previsional que implicaba dejar atrás el régimen de reparto y solidaridad y pasar a otro de tipo privado con cuentas de capitalización individuales. Entre otras cuestiones, esta reforma implicaba un desfinanciamiento fiscal, derivado de los aportes previsionales que dejaba de recibir el estado mientras debía seguir atendiendo al conjunto de los ya jubilados. Este déficit debía ser financiado con colocación de deuda interna que tomaban mayoritariamente las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones) que recibían y administraban los aportes de los trabajadores.

Algunos resultados económicos

La superación del programa de convertibilidad de la crisis del Tequila, 1995, sin romper el compromiso del tipo de cambio fijo, significó una señal importante, para los mercados internacionales y los organismos internacionales, de la “solidez” del modelo, en contraste con muchos de los intentos de estabilización del pasado basados en el tipo de cambio. Entre tanto, la desocupación superaba nuevos escalones (casi 17% en octubre de 1995) y los problemas del sector productivo generaban cierres de una cantidad muy importantes de PYMES.

Los resultados en términos de crecimiento del PIB y estabilidad de precios del Plan de Convertibilidad hasta la crisis del Tequila del año 1995 fueron importantes: el PIB creció casi 30% entre 1990 y 1993 (9% en 1991, 8,6% en 1992 y 6% en 1993) y este último año se logró que la inflación al consumidor descendió a valores de un dígito (7,3%) desde valores de 1343% en 1990. Sin embargo, aún a 7,3% era alrededor de tres veces la inflación de EEUU con el tipo de cambio fijo. El PIB total real cayó casi 3% en 1995 pero en 1996 retomó el crecimiento hasta el año 1999 en que Brasil devalúa y se acaba el plan (1996: 5,5%, 1997: 8,1% y 1998: 3,9%). El PIB total real de la Argentina entre 1993 y 1998 había crecido a un promedio anual directo de 4,4%.⁴⁸

El inicio de la depresión pudo atribuirse a la devaluación de Brasil en enero de 1998, dada la inflexibilidad de la paridad cambiaria. Así, entre el segundo trimestre de 1998, cuando el PIB alcanzó su máximo valor, y el último trimestre de 2001, antes de la devaluación, la declinación del producto agregado fue de 15,6% (2/3 de esa caída ocurrió en el segundo semestre de 2001). Además, se verificó una declinación abrupta del empleo a tiempo total y el incremento en la tasa de desempleo que, en los meses previos a la salida de la convertibilidad, superó 18% de la PEA (Población Económicamente Activa), la más alta de nuestra historia. Estos dos fenómenos en el mercado de trabajo fueron los que explicaron el empeoramiento en la distribución del ingreso y

⁴⁸ Como se mencionó antes, si se toma todo el período de la Convertibilidad, y ahora considerando el PBI per cápita, el promedio de punta a punta es alrededor de 1.8% anual.

el incremento de la pobreza durante el régimen de convertibilidad. En el año 2000, el decil de las familias más ricas equivalía a 38 veces el de las familias más pobres, mientras en 1991 llegaba a 23,6 veces⁴⁹. La contracción económica también determinó un incremento del déficit fiscal consolidado hasta 6% del PIB, a pesar de los ajustes contractivos, y generó la insostenibilidad de la deuda pública externa que hizo saltar el riesgo país a niveles records.

El sistema financiero estaba deteriorado, había perdido 22% de los depósitos, la tasa de interés era altísima en términos nominales y, más aún, en términos reales, dada la deflación en curso...peor aún, era exorbitante en términos de dólares. Las provincias estaban endeudadas con garantía de coparticipación al 16% en dólares. Las empresas se endeudaban a tasas aún más altas, lo cual incrementaba, artificialmente, por un período largo de tiempo su deuda en argendólares. Este fue el comienzo de la insolvencia generalizada del sistema financiero, que cobraba esas tasas astronómicas a empresas, familias y provincias y retribuía en altas tasas, en argendólares, a los depositantes. Adicionalmente a este problema, ante la asfixiante iliquidez que generaba la fase contractiva de la convertibilidad, con la salida de capitales, que implicó la pérdida de la mitad de las reservas internacionales del BC, durante el año 2001, el gobierno nacional comenzó a emitir unas letras de cancelación de obligaciones provinciales, LECOP, para cancelar deudas de la Nación con las provincias y, simultáneamente, estas, también, empezaron a emitir monedas locales con las que pagaban a los empleados públicos y proveedores, otorgándole poder cancelatorio para los impuestos provinciales. De este modo, el Estado Nacional perdía uno de sus atributos esenciales, que aseguraban la integridad territorial, el monopolio de la emisión de moneda.

En síntesis, la economía no estaba en una simple recesión sino en una profunda depresión económica de la que nadie veía la salida. Una situación asimilable a la Gran Depresión norteamericana de los años `30s⁵⁰.

Se avanzó de manera contundente en privatizaciones/reformas de sectores de servicios públicos e infraestructuras, como nunca antes en la historia, muchas de las cuales fueron realizadas a través de leyes: gas natural, electricidad, petróleo, puertos. También en materia de sector externo (cuenta de capitales y cuenta corriente-comercial) avanzó hacia la liberalización, Mercosur mediante. Se llevó adelante una reforma previsional que determinó el pasaje de un sistema solidario de reparto a otro de capitalización individual, lo que generó un importante déficit fiscal. Más allá de provincializar (y, en algún caso, municipalizar) la educación secundaria y la salud, no se avanzó en reformas en estos campos, así como tampoco en mercado laboral ni viviendas.

3. Conclusiones de estas experiencias históricas

⁴⁹ Frenkel, Damill, Maurizio (2002).

⁵⁰ Poli, Federico (2023)

Las experiencias de liberalización, en sentido amplio del término, y desregulación económica impulsadas por Martínez de Hoz, a mediados de los años `70s, y por de Erman-Cavallo, a fines de los años `80s, dejan una serie de enseñanzas.

Los grandes títulos de la agenda de reformas estructurales es casi la misma, que se pueden resumir en reformas del estado y reformas del mercado. Ambas gestiones hacen énfasis en la idea de “modernizar” el país y adoptar las reglas de juego de un capitalismo de mercado. Martínez de Hoz se refiere a su programa como de “bases para una Argentina moderna⁵¹”, en tanto el Viceministro de Cavallo, J.J. Llach, planteó que “la reforma fue mucho más allá de la estabilización, se propuso establecer las bases de un nuevo sistema económico⁵²”.

El programa macroeconómico es central para explicar el éxito/fracaso de las reformas estructurales. Es la política fiscal, monetaria, cambiaria y financiera la que determina las variables centrales de la economía, los precios relativos: tipo de cambio, tasa de interés, salarios, tarifas e impuestos. Ambos programas se caracterizaron por un tipo de cambio bajo, que se fue atrasando, crecientemente, con el paso del tiempo, una tasa de interés alta y restricción de financiamiento para las PyMES.

Con ese cuadro de precios relativos, la integración de la Argentina al mundo, a partir de una reducción gradual de aranceles y la eliminación de restricciones cuantitativas, tuvo un impacto negativo sobre el sector productor de bienes transables, varios de los cuales hubieran podido mantener su viabilidad con un tipo de cambio más realista. Por ejemplo, la participación de la industria en el PIB, que desde 1980 se había mantenido un poco por debajo del 40% del PBI, empieza a caer vertiginosamente y en 2001 apenas representa el 25% del PBI. Un error muy frecuente en el análisis es la confusión de las consecuencias del programa macroeconómico con las de las reformas estructurales, porque en la práctica se desenvuelven casi simultáneamente y el impacto es uno solo. Esto determinó que perdieran aceptación histórica las reformas por las consecuencias de la mala macroeconomía.

En cada uno de los casos, existieron especificidades que agravaron la situación de los sectores productivos:

- En el caso del programa de Martínez de Hoz, se convivió con alta inflación todo el período y volatilidad acentuada del nivel de actividad, con el PIB fluctuando entre casi 7% en 1979 y -4% en 1978.
- En el caso de Cavallo, las tarifas de los servicios, que ajustaban por la inflación de los EEUU, según los contratos de las privatizaciones, significaron una distorsión que agravaba la situación de rentabilidad relativa de los sectores transables, que, como se comentó, ya estaban afectados por la apreciación del tipo de cambio.

⁵¹ Martínez de Hoz (1981)

⁵² Llach, Juan José (1997)

En ambas experiencias, importan las condiciones iniciales:

- En el caso de Martínez de Hoz, el fuerte ajuste de precios relativos de Celestino Rodrigo, conocido como Rodrigazo, a principios de junio de 1975: devaluación de 160% del tipo de cambio comercial y 100% del tipo de cambio financiero, 75% tarifas de transporte urbano, 181% los combustibles y 100% los salarios y la alta inflación que disparó.
- En el caso de la convertibilidad, se venía de las dos hiperinflaciones (1989 y 1990) y, fue fundamental para la estabilización, el ajuste fiscal y monetario, realizado en el año y medio anterior del Gobierno de Menem, a partir de las leyes de Reforma del Estado, Emergencia económica y el plan Bonex de punción monetaria.

En todos los casos, además de las políticas internas, deben considerarse las condiciones externas (crecimiento global, precios de las materias primas, tasa de interés y similares) que interactuando con las primeras determinan los resultados económicos de cada experiencia. También los ciclos de liquidez global y de las tasas de interés, influyeron en las subidas y bajadas de las dos experiencias analizadas. Un ejemplo mencionado previamente es la evolución del dólar en los mercados globales y su impacto sobre la sostenibilidad de la Convertibilidad. Las tasas en los '70s empezaron a subir en 1977 y llegaron a picos en los 1980s, que llevó a la crisis de la deuda. Otro aspecto relacionado, señalado, por ejemplo, por Delgado (2013), es la correlación entre precios internacionales y crecimiento en Argentina; refiriéndose a la economía desde 1983, pero extensible al pasado también, argumenta que: “Como regla básica, las expansiones económicas se asocian a las fases ascendentes de los términos de intercambio, y las recesiones -más aún, las crisis- a los tiempos de declinación.”⁵³ Es de recordar que, a nivel internacional, los ciclos de altos precios de materias primas se verifican junto a bajos niveles de tasa de interés internacional y la depreciación del dólar.⁵⁴

Las dos experiencias terminaron en crisis de deuda externa debido al atraso cambiario, la ventaja del financiamiento internacional barato en ciclos de gran liquidez global y los déficits fiscales y de cuenta corriente externa. Cuando los inversores externos visualizan que, por la pérdida de competitividad, el alto déficit de cuenta corriente externo no tiende a cerrarse, ocurre un *sudden stop* del financiamiento, que determina el ajuste del tipo de cambio. A los nuevos niveles de paridad y del PIB, la deuda externa incrementa su ratio respecto al PIB y muestra su insostenibilidad.

Los resultados en materia de privatizaciones y reducción del déficit fiscal fueron muy dispares:

- Martínez de Hoz no logró avanzar en un proceso de privatizaciones relevante, durante esos años incrementó el gasto público (empujado por el gasto militar), convivió con altos

⁵³ Esta correlación entre los precios de las materias primas y el crecimiento económico en países en desarrollo es más general; ver Díaz-Bonilla, E. (2015)

⁵⁴ Díaz-Bonilla, E. (2015)



niveles de déficit fiscal y el financiamiento monetario recién desapareció en el año 1979. Además, mostró un incremento notable de la deuda externa. La economía se ubicó en un régimen de alta inflación.

- En los ´90s, por el contrario, se implementó un fuerte proceso de privatizaciones, casi se abatió el déficit fiscal (en la segunda mitad de la década vuelve a niveles bajos) y desapareció el financiamiento monetario del mismo. Se registró un fuerte aumento de la deuda externa principalmente para cubrir el desfinanciamiento producido por la privatización del sistema previsional. La Argentina conoció los niveles de inflación más bajos del último medio siglo.

Se observa que la economía política de las reformas estructurales nos muestra que, una cantidad importante de estas, terminan estando dictadas por las necesidades de corto plazo del programa macroeconómico. Así:

- Las medidas tomadas a lo largo de los 5 años de la administración Martínez de Hoz estuvieron guiadas, en gran parte, principalmente, por el objetivo de vencer la inflación, que se mostró esquivo durante todo el período.
- En el caso de las medidas tomadas durante los años ´90s, una vez vencida la hiperinflación, luego de lanzado el plan de convertibilidad, a partir de 1992, las medidas fueron dirigidas, principalmente, al sostenimiento de la paridad cambiaria, base del sistema de estabilidad de precios, explicación de la política de ofertismo fiscal (reducción de impuestos a los sectores transables) y desregulación. También estuvo presente, en algunas medidas, el objetivo de impulsar reformas estructurales en relación con “las reglas de juego que conforman la organización económica⁵⁵” (Caso reforma del sistema previsional y apertura de la economía)

No obstante, las reformas estructurales, un indicador como el crecimiento no fue muy promisorio en ninguno de los dos casos analizados, y, en el caso de la Convertibilidad, tampoco, el empleo. Además, ambas experiencias llevaron a crisis más profundas posteriormente. Una parte importante de la razón de lo señalado es la presencia de un marco macroeconómico inadecuado, y, en particular, a la tendencia en la Argentina de usar el tipo de cambio para controlar la inflación. Esto ha llevado al ciclo de “fijación” y “explosión” del tipo de cambio nominal, ya marcado por Guido di Tella (1987), y que ha continuado, desde entonces, generando una gran volatilidad al tipo de cambio real (es decir ajustado por la inflación) y a la economía argentina.⁵⁶

Finalmente, en ninguna de las dos experiencias existió un plan global de desarrollo económico que enmarcara las decisiones de política económica. No se pensó de modo estratégico desde el Estado en generar estímulos para que haya inversión privada en sectores con potenciales externalidades y desarrollo de ventajas competitivas adquiridas. Ni Cavallo ni Martínez de Hoz

⁵⁵ Cavallo (1984)

⁵⁶ El tema nos parece tan central que dedicamos un apéndice a continuación para profundizarlo.



pensaban en un rol para el Estado de estas características, creían que el mercado solo resuelve los problemas del desarrollo económico⁵⁷.

⁵⁷ Poli, Federico (2023)

Apéndice sobre el problema del tipo de cambio

Desde 1964 hasta 2022, de 212 países en la base de datos del Banco Mundial, solamente la República Democrática del Congo nos supera en devaluaciones anuales de 40% o más (26 años sobre 58 con datos, o 45% del tiempo, contra 23 sobre 59 años en Argentina, o 39% del tiempo). Además, nuestro país está en el puesto 9 de las devaluaciones históricas individuales más altas (4730% en 1989), solamente superado por explosiones peores en Zimbabwe, Nicaragua, Iraq, Congo DR, Bolivia, Surinam, Myanmar y Perú. Algunos analistas argumentan que si la devaluación ayudara con la competitividad deberíamos ser muy competitivos porque, como se muestra en el texto, hemos tenido un buen número de devaluaciones y seguimos con problemas de competitividad. Este argumento tiene la causalidad invertida: el problema de competitividad y recurrencia de crisis proviene de querer fijar el tipo de cambio nominal, que “explota” cuando se hace insostenible. El problema no es la devaluación sino el intento de fijar el tipo de cambio nominal sin haber atendido a los problemas básicos que generan la inflación.

El único período en el que se usó un mecanismo de flotación administrada manteniendo un tipo de cambio competitivo y estable (ajustado por la inflación) fue entre 2002 y 2007, lo que, junto con otros factores, incluyendo un manejo fiscal balanceado, llevó, como se mencionó, al período de crecimiento más alto desde el año 1900. Es notable que los que proponen fijar el tipo de cambio nominal, supuestamente para dar certezas a los agentes económicos, en realidad están generando una gran variabilidad del tipo de cambio real, que es el más relevante para el crecimiento y el empleo, y para la demanda de dinero (en tanto que un alto atraso cambiario amplía la brecha entre el dólar oficial y el paralelo, que reduce la demanda de moneda local).

El Gráfico 3 muestra la enorme variabilidad del tipo de cambio real multilateral (ITCRM) contra una canasta de moneda que calcula el Banco Central.



GRÁFICO 3- Fuente: Banco Central de la República Argentina



Se puede ver el período de estabilidad sin competitividad de la Convertibilidad, y el período de estabilidad con competitividad y crecimiento entre aproximadamente 2002 y principios de 2008. También se puede observar el importante ajuste reciente del tipo de cambio, que llevó el ITCRM a valores cercanos del período de alta competitividad, pero solamente por unos pocos días, ya que la inflación persistente hizo que en pocas semanas haya bajado a los niveles del gobierno de Mauricio Macri y continúa en trayectoria descendente. Esta gran volatilidad y pérdida de competitividad no ayuda ni con la inversión, el crecimiento y el empleo, así como también reduce la demanda de dinero (lo que acelera la inflación a cualquier nivel de la oferta monetaria).

Las devaluaciones son traumáticas, pero, como se mencionó, se deben al intento equivocado de usar el tipo de cambio nominal como ancla antiinflacionaria. La teoría y la historia económica muestran que los intentos de estabilización que usan el tipo de cambio nominal como ancla terminan en crisis⁵⁸. Sería preferible tratar de estabilizar el tipo de cambio real, usando un índice multimoneda como el del Banco Central (para fomentar el crecimiento y el empleo), y usar todos los otros mecanismos fiscales, monetarios, y de políticas de ingresos para ir reduciendo paulatinamente la inflación en varios años. Algo similar fue la trayectoria de Chile entre mitad de 1980s y de los 1990s, que, por alrededor de una década, mantuvo un tipo de cambio real competitivo, facilitando altas tasas de crecimiento del PBI per cápita (5.3% entre 1985 y 1997) y permitiendo el surgimiento y consolidación de sus sectores de exportación (que han ayudado al crecimiento y al empleo desde entonces), mientras que convergía paulatinamente hacia una inflación de un dígito bajo: desde más de 30% en 1985 hasta 5% recién en 1998.

⁵⁸ Calvo y Vegh (1999)



Sección IV. Las reformas y el programa económico de Milei

En este apartado ensayamos unas reflexiones sobre las reformas incluidas en el DNU y el proyecto de ley ómnibus impulsadas por el gobierno, que implican una modificación amplia y profunda de los marcos regulatorios de una cantidad grande de sectores de la economía, y su relación con el programa económico que se puso en marcha.

Consideramos que la economía argentina necesita sincerar precios relativos, desregular, equilibrar la macroeconomía y promover fuertemente la inversión y el empleo, para relanzar el proceso de acumulación de capital, roto hace más de una década, y superar el subdesarrollo. Así podríamos llegar a ser un país desarrollado capitalista exitoso de tamaño medio.

Luego de un largo período de administraciones estatistas/populistas, que generaron exceso de malas regulaciones que traban la actividad económica, se hacía necesario deshacer esa maraña para que la economía pueda lanzarse a un proceso de desarrollo de sus fuerzas productivas.

Hubiera sido lógico y esperable que el nuevo Gobierno encarara el proceso de sinceramiento de precios relativos y normalización de la economía de forma gradual junto a un ajuste fiscal y monetario más de shock para ir hacia la recuperación de los equilibrios macroeconómicos.

La idea de “un paquete amplio de reformas relevantes” es correcta pues manda una fuerte señal pro-inversión, imprescindible para mostrar un cambio de rumbo profundo en la política general del país. Le da ritmo a esas modificaciones en una Argentina que se había convertido en un ambiente incierto y hostil para el ejercicio sano de la actividad económica.

Por otro lado, creemos acertado el planteo que se desprende de la simultaneidad del sinceramiento de precios relativos y la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, junto al envío de un paquete de reformas que incluye un régimen de promoción de grandes inversiones y de desregulación de algunos mercados, como el aerocomercial (para permitir la inversión), así como la modernización del mercado laboral y eliminación de la industria del juicio, para aumentar el empleo.

El racional subyacente es que se necesitan estas reformas “ahora mismo”, para que haya inversión y empleo genuino, y que sustenten el proceso de estabilización. Correctamente, ese planteo considera la dimensión macroeconómica juntamente con la productiva.

Pero se debería haber priorizado algunas reformas estructurales básicas e indispensables, sobre las cuales podría haber tenido consensos en el Congreso, con una ley que incluyera la modernización laboral, el fomento de las inversiones y seguridad jurídica, y la fórmula de ajuste previsional.

En vez de un planteo de este tipo, se eligió una estrategia en materia de reformas económicas maximalista que pretendía refundar el capitalismo argentino a través de un DNU y una ley ómnibus que mezclaba todo tipo de reformas, desde reforma del estado a reformas



microeconómicas de funcionamiento de sectores económicos y modificaciones de los códigos civil y comercial. En medio de todo eso, se incluyó un paquete fiscal que contenía incrementos de impuestos que eran parte del ajuste propuesto.

Lamentablemente, no todas las reformas propuestas (DNU y proyecto de ley) son adecuadas para fortalecer el proceso inversor y el empleo privado, dadas las características específicas de funcionamiento de los distintos sectores económicos. Tampoco parecen todas las reformas de necesidad y urgencia ni del mismo nivel de prioridad como para estar contenidas muchas de ellas en un DNU.

No se registra, en la historia argentina, un paquete de reformas de tan amplio alcance concebido como un “big bang” desregulatorio (ver IV.3). En los casos históricos analizados (Martínez de Hoz en los `70s y Cavallo en los 90s), se plantearon reformas estructurales importantes en distintos campos, a lo largo de un período de, por lo menos, un quinquenio. Por cierto, se plantea esta transformación radical desregulatoria de shock en el contexto de la mayor debilidad política en el Congreso que haya mostrado un oficialismo desde la vuelta de la democracia, que implicará la necesidad de alianzas políticas amplias. Debilidad replicada, también, a nivel territorial: este gobierno no tiene ningún gobernador y solo 37 diputados y 8 senadores de su heterogénea alianza.

Respecto a las formas, consideramos que dialogar y negociar con los sectores afectados no significa debilidad ni tener que ceder en el punto de vista, sino solo dar la oportunidad a los sectores expresarse y ser escuchados, como hicieron los congresistas con el proyecto de ley ómnibus. Como expresamos, las reformas deben ser planteadas y ejecutadas luego de un proceso de evaluación de impacto de las mismas, lo que hasta el momento no se ha hecho.

En el Congreso, finalmente, el Gobierno, en búsqueda de consensos, decidió, en primer lugar, retirar el paquete fiscal para, más tarde, retirar el resto de la ley por temor a su desgajamiento. El DNU, por su parte, tiene interpuestos algunos amparos que, por ejemplo, dejan sin efecto el capítulo laboral y pende, sobre este, la amenaza de su tratamiento por el Congreso.

IV.1. Los riesgos del sinceramiento de precios relativos

El desafío macro que enfrenta el Gobierno es enorme, consideramos que es la peor herencia, desde aquel trágico año 2001. La complejidad del problema radica en que todos los precios relativos están distorsionados, hay desborde monetario en la deuda del Banco Central, déficit fiscal y vencimientos de deuda externa difíciles de enfrentar por cuatro años de procrastinación.

Mientras se corrigen los precios distorsionados es difícil diseñar un plan de estabilización. Pero tampoco parece haber un plan de estabilización de mediano plazo claramente definido.

La economía argentina se encuentra en la etapa de sinceramiento de precios relativos y la búsqueda de equilibrios macro. Por tanto, como plan de emergencia se buscó cerrar la brecha fiscal con recortes de gasto y aumentos de impuestos, y mejorar el sector externo. Al momento



de escribir estas líneas, como señalamos, el Gobierno retiró el paquete fiscal del proyecto de ley sin anunciar su reemplazo con lo cual es incierto el plan de ordenamiento macroeconómico inicialmente anunciado.

El sinceramiento de precios relativos es inflacionario, por definición, porque hace emerger inflación reprimida. Sobre el éxito de un proceso de este tipo es que se debe montar un plan de estabilización.

Era necesario y correcto sincerar precios y tarifas, incluido el tipo de cambio, pero consideramos que había que administrar ese ajuste a lo largo del tiempo, balizarlo, no cebarlo con el objetivo de licuar el gasto y los agregados monetarios para ir hacia los equilibrios fiscal y financiero.

Es cierto que se están verificando algunos avances en materia de absorción monetaria, recuperación de la hoja de balance del BC, reducción de la brecha y calma cambiaria. Pero no se puede llevar adelante el ajuste de los agregados monetarios y financieros (sobrante monetario/dólar, etc) despreocupado de los equilibrios productivos y sociales.

En ninguna de las experiencias históricas de programas de salida de esquemas de política económica populista se dio, como en el programa actual, una liberación de precios de shock en todos los mercados (alquileres, combustibles, salud, transporte, energía) junto a una megadevaluación (superior a 100%) en una economía que ingresa a una fuerte recesión con salarios reales de los trabajadores formales que experimentaron una caída del 22% a noviembre de 2023, durante los últimos 6 años y medios (mediados de 2017), mucho peor en informales y cuentapropistas.

El riesgo del proceso descontrolado de sinceramiento de precios relativos es que si no se baliza el sendero, se sucedan varias vueltas de ciclos inflacionarios antes de llegar a cierta calma en el proceso de normalización macroeconómica.

El Gobierno debería estar activo en conversar con algunos sectores que forman precios muy relevantes para la economía. Prácticamente todos los programas de estabilización exitosos tuvieron un componente importante de “política de ingresos,” que en definitiva son negociaciones de precios y salarios con los actores económicos relevantes.

Tomemos el ejemplo de la medicina prepaga. Está claro que el sistema de salud y los proveedores privados de servicios de salud están en situación de emergencia, que las cuotas se habían atrasado mucho y que precisaban actualización. No parece sostenible, ni económica ni socialmente, que en tres meses aumenten un 120%, aproximadamente. Algo similar se puede plantear en el caso de los combustibles. En el caso de la medicina prepaga, le agrega complejidad el hecho de que se trata de un sector que brinda un servicio público y debería ser semi-regulado por el Estado puesto que recibe fondos provenientes de los salarios de los trabajadores, dirigidos a financiar el sistema nacional de salud. Lo que está sucediendo con el sistema de salud, con la



liberación de precios para las prepagas como si se tratara de un mercado del sector privado y no uno de servicio público esencial, es de mucha gravedad.

También se debe poder actuar sobre los formadores de precios en sectores que evidencian precios adelantados (respecto a la inflación) en mercados oligopólicos y muestran un comportamiento en materia de precios injustificado. No nos olvidemos que todos estos aumentos tienen que ser absorbido por “un precio” clave que está muy atrasado que es el salario.

Si todos los sectores con precios atrasados tienen un comportamiento de este tipo y no dosifican a lo largo del tiempo la recuperación de la renta y del precio, lo que va a pasar es que no va a aguantar el sistema. Administrar el necesario ajuste de precios y tarifas NO es gradualismo. Era lógico que acompañaran la mejora de ingresos porque es el salario con lo que la gente paga los nuevos precios. Hoy en la economía tenemos nuevos precios y viejos salarios. El Presidente en campaña sostenía algo correcto en el sentido que ciertos sinceramientos de tarifas (hablaba de los subsidios a energía y transporte) se iban a realizar una vez que se hubieran recuperado los ingresos.

La falta de administración del proceso de sinceramiento de precios relativos está conduciendo a problemas de tipo de atraso cambiario importante en ese caso, y futuras presiones en los mercados por una nueva vuelta devaluatoria. No sería el escenario ideal al volverse al ciclo de “fijación” y “explosión” marcado por Guido di Tella en los 1980s.

La idea de que los ajustes la gente los financie con los dólares ahorrados es para una parte de la población, que viene complementado sus ingresos de este modo desde hace rato. Un sector importante de la clase media no tiene esa posibilidad y otra parte no puede abusar de esa práctica.

IV.2. El plan de estabilización como segundo paso

En un primer momento, el Presidente mostró pragmatismo y dejó de lado los slogans de campaña sobre la dolarización y desaparición del Banco Central. Más tarde, volvió a insistir con la dolarización como objetivo último de su política. Es preocupante que exista ese ruido en este momento de gran incertidumbre sobre el futuro. Es cierto que la dolarización hoy no es posible realizarla, pero, además, es una mala idea perder la política monetaria y cambiaria. En caso de un shock externo, se dejaría de tener el amortiguador del tipo de cambio para evitar que todo el ajuste vaya todo sobre cantidades producidas y sobre empleo. Tampoco resulta una buena idea el tipo de cambio nominal fijo. El reclamo por estabilidad es enorme y es lógico que así lo sea, pero entendemos que no debe ser estabilidad a cualquier costo. Además, hay que entender qué se quiere estabilizar, si el tipo de cambio nominal (lo que desestabiliza enormemente al tipo de cambio real) o si poner el énfasis en este último. Tenemos la experiencia de la estabilidad del tipo de cambio nominal de la convertibilidad, que salió cara en términos productivos, dada la apreciación del tipo de cambio real debido a la continuación, por alrededor de cinco años, de niveles de inflación incompatibles con ese mecanismo cambiario. Como se mencionó, sería más



conveniente monitorear la estabilidad del tipo de cambio real usando a canasta multimoneda del Banco Central (ver Gráfico Apéndice Sección III).

Hay muchos interrogantes sobre el programa económico, en particular la política monetaria y cambiaria. Pero más básico aún, al momento de escribir estas líneas, está puesta en duda el ancla fiscal, es decir, cómo se cerrará la brecha fiscal, aunque no suficiente, imprescindible en un plan de estabilización. El ancla cambiaria que, como se señaló, están utilizando y que está generando un *carry trade*, luce insostenible en el mediano plazo. A diferencia de otros momentos históricos, hoy, la economía argentina no tiene capacidad de tomar deuda externa y tampoco tendrá ingresos extraordinarios de algún super-ciclo de commodities.

En ninguna de las experiencias revisitadas se utilizó tan centralmente la recesión como disciplinadora de los precios y, menos aún, se lo explicitó como hace en la actualidad el Gobierno. Por ejemplo, la Convertibilidad, así como el Plan Austral, fueron programas reactivantes, durante los años de Martínez de Hoz si bien hubo subidas y bajadas del nivel de actividad, la política económica tenía la restricción impuesta por los militares de no recesionar la economía para mantener la paz social, en épocas convulsionadas de lucha contra la guerrilla.

En un documento reciente en el que se repasaron casi 50 programas de estabilización económica en América Latina⁵⁹ se muestra que los casos exitosos tienen algunas características en común. Una es que entran con superávit externo y fiscal, y el banco central con acumulación de reservas. Otra es que entran con un tipo de cambio competitivo, en muchos casos con *overshooting*, que es reducido paulatinamente en el tiempo, como fue el caso de Chile mencionado entre la mitad de los 1980s y aproximadamente la mitad de los 1990s.

Finalmente, en un programa de estabilización no puede faltar una política de ingresos, es decir, que los precios y los salarios se ajusten de acuerdo a la pauta de inflación futura y no la pasada, para cortar la inflación inercial. La política de ingresos es muy importante, pero debe estar montada sobre un esquema de sostenibilidad macro, no de represión de precios y salarios porque eso en algún momento explota.

⁵⁹ Palazzo, G., Rapetti, M. y Waldman, J. (2023)

IV.3. Apreciaciones sobre las reformas estructurales

Las referencias serán parciales, dada la amplitud de las reformas planteadas y la diversidad de sectores tratados.

DNU	Proyecto de ley
Transformación de empresas del estado nacional	Reorganización administrativa-Privatizaciones
Reformas del Código Civil y Comercial de la Nación	Ídem
Reformas del Régimen de Sociedades	Reformas en materia de operaciones de crédito público y de la ley de mercados de capitales
Modificaciones al Régimen de Salud	Modificaciones a la Ley Nacional de Salud Mental
Modificaciones Régimen de locación de inmuebles-Alquileres	Aspectos penales y sobre anticorrupción
Reforma aspectos laborales	Ídem
Derogación de ley de tierras rurales	Creación de un régimen de incentivos para grandes inversiones (RIGI)
Reformas en materia energética	Ídem
Reformas Ley de servicios de comunicación audiovisual y ley argentina digital	Perspectivas del sector de medios, telecomunicaciones y tecnología
Modificación política aeronáutica	Cambios Judiciales: 1. Régimen de sucesiones y 2. Divorcio
Modificación trámites aduaneros	Modificaciones Ley Federal de Pesca 24922
Eliminación del registro de despachantes de aduana y registro de importadores/exportadores	Reformas en materia ambiental
	Cambios en materia de arbitraje
	Cambios en materia de transporte
	Se deroga la Ley de Libros (Ley 25.542)
	Cambios en materia de seguros
	Nuevo proyecto de ley de defensa de la competencia
	Cambios en aspectos organizativos de la justicia
	Modificaciones en materia de transporte
	Modificaciones a la Ley General de Sociedades y Ley Orgánica de la Inspección General de Justicia
	Reformas en materia de propiedad intelectual, así como relacionadas con la cultura
	Derogación de la ley de creación del INADI, y reforma a la protección de la gestación y la niñez, capacitación en materia de género.

Fuente: En base a Estudio Marval O´Farrell Mairal⁶⁰

Empecemos por algunas de las reformas incluidas que consideramos valientes e importantes para destrabar el proceso de inversión y empleo, en general y en sectores específicos. Lo que más nos sorprendió positivamente es el pragmatismo desarrollista del Presidente que expresa el revolucionario Régimen de Incentivos para Grandes Inversiones (RIGI) que puede disparar un proceso inversor de una envergadura tal que puede cambiar el perfil de la Argentina en poco

⁶⁰ Estudio Marval O´Farrell Mairal (2023) y Estudio Marval O´Farrell Mairal (2024)



tiempo. Transformación como en su momento logró la promoción que permitió la consolidación de las grandes empresas productoras de insumos básicos industriales (aluminio, celulosa, petroquímica, siderurgia, papel de diario) a partir de 1958 y los años ´70s. El capítulo laboral reduce la litigiosidad, atacando la industria del juicio, y adapta a los cambios tecnológicos las formas de contratación. La política de cielos abiertos, que amplía la oferta aérea con las líneas *low cost*, significa una revolución en ese campo. Medidas como la prohibición al Poder Ejecutivo para restringir exportaciones otorga seguridad jurídica a la inversión en un país que abuso de ese tipo de restricciones arbitrarias.

Pero la “lluvia de inversiones” no va a tener lugar con marcos macroeconómicos inadecuados (que auguran futuras crisis) y con alto conflicto político, lo cual eleva la incertidumbre. Como se argumentó previamente, la expectativa de crisis económicas y/o políticas no permiten que los agentes económicos puedan concentrarse libremente en sus actividades productivas.

En lo que respecta a las modificaciones impulsadas que nos resultan objetables, consideramos que, en algunos casos, se puede presumir desconocimiento, en otros, prejuicios ideológicos, y, finalmente, diferencias conceptuales con los principios con que se llevaron adelante. Repasamos algunas de ellas:

- La eliminación de políticas activas de promoción de la producción local parece responder a prejuicios ideológicos. Nos referimos al compra nacional, que a igualdad de condiciones en las licitaciones públicas prioriza, con un margen de preferencia al proveedor local, y el desarrollo de proveedores, diseñadas para ayudar a fortalecer sectores estratégicos, típicas en todos los países desarrollados.⁶¹
- Una ingenua desregulación del comercio exterior, bajo la idea de que cualquiera pueda importar, sin necesidad de cumplir determinados requisitos legales o de patrimonio, no teniendo la Aduana la fortaleza institucional necesaria, puede llevar a descontrol del contrabando y la subfacturación como ocurrió en los años ´90s. Se incluyeron reformas erradas a una cantidad importante de sectores económicos, entre ellos, la pesca, el sector naval, biocombustibles, las sociedades de gestión colectiva.
- La eliminación de la administración del comercio exterior en el azúcar, en el marco del MERCOSUR, que evita que, en momentos de exceso de oferta en el mercado brasileño (2do. Productor mundial), inunde nuestro mercado con precios bajos y destruya la producción local, es un desconocimiento de la especificidad de funcionamiento de ese sector. Todos los países del mundo tienen este tipo de regulaciones del comercio exterior.
- La reforma en el sistema de salud que implica un retiro del estado (Superintendencia de Salud) en la coordinación del mismo, asimilando el servicio, en el caso de las prepagas, a

⁶¹ Esas preferencias no están cubiertas en las normas multilaterales de la OMC, ya que la contratación pública está explícitamente exenta de las principales disciplinas tanto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT - artículo III: 8a) como del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) (párrafo 1 del artículo XIII).



uno bajo la lógica del mercado privado (se eliminan todas las funciones de la Superintendencia de Salud vinculadas con la autorización y revisión del valor de las cuotas de las entidades de medicina prepaga). El planteo subyacente en el DNU implica “suponer que no existen problemas de asimetría informativa, rendimientos crecientes a escala, externalidades y otras fallas de mercado y que los servicios de salud tienen para la población la misma prioridad que cualquier otro gasto y dejar que cada uno pueda elegir libremente donde conseguir la mejor respuesta a sus problemas de salud de manera individual en función de sus posibilidades⁶²”.

- La derogación de la ley del libro que establece el precio único para estos, con el fin de defender la bibliodiversidad y la existencia de librerías en todo el país, generando un límite al poder de mercado de grandes jugadores.
- También es cuestionable muchas de las empresas públicas que abre la posibilidad a privatización como Banco Nación, BICE, el INTI e YPF, por motivos variados.
- Otro tema es el de los Fondos Fiduciarios. No parece el mejor enfoque acusar de corruptos a todos los que quieren una discusión criteriosa de la operación de dichos fondos. La combinación de pedir atribuciones como en el Art 3 que le delegaría las facultades legislativas al Ejecutivo y el Art 4 inciso (m) que le permite “crear, modificar, transformar y/o eliminar” los fondos fiduciarios puede ser considerada excesiva, al darle al gobierno poder sin control, que es precisamente el problema actual. Si esos fondos están actuando sin controles adecuados, lo que estaría sucediendo en más de un caso, se necesita implementar o reponer mecanismos adecuados de control, respetando la división de poderes y los pesos y contrapesos institucionales correspondientes, y no pidiendo el gobierno manejar los FF de manera relativamente discrecional. Lo que se necesita es analizar a) el objetivo y origen de recursos de cada FF y su organización y el mecanismo de toma de decisiones; b) definir si siguen siendo necesarios, y los que no, cerrarlos o fusionarlos; y c) cuál sería el mecanismo que permita mayor agilidad en la ejecución con adecuados controles y con un monitoreo y evaluación de los resultados. Es importante que se haya puesto el tema en la mesa. Pero no se resuelve pasándole la potestad discrecional de unos a otros. O acusando de corruptos a los que no quieren hacerlo.

4. Algunas reflexiones preliminares sobre el “Pacto de Mayo”

⁶² Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariel (2023)



Consideramos promisorio que el Presidente en su discurso al Congreso haya propuesto el “Pacto de Mayo” como manera de pasar de lo que llamó el escenario de confrontación a otro basado en acuerdos. Sin embargo, hay varios aspectos del planteo que preocupan.

Uno, quizás el menos importante, pero no irrelevante, es llamar al diálogo anunciando que no tiene “demasiadas esperanzas de que tomen este camino. Creo que la corrupción, la mezquindad y el egoísmo están demasiado extendidos.” Si hay real voluntad de dialogar no resulta lo más adecuado desacreditar a aquellos a los que se está invitando a conversar.

Un segundo aspecto es que el Pacto de Mayo está supeditado a aprobar la ley que hemos analizado en la sección anterior y que tiene aspectos positivos y negativos que deben ser debatidos. De hecho, si se debaten en serio los diferentes componentes de la Ley Omnibus y se aprueban, hay varios puntos del Pacto de Mayo que quedarían resueltos con mucho mayor detalle que los enunciados generales del mismo. La pregunta que surge es: ¿el Presidente considera al debate sobre la Ley dentro del escenario de confrontación, previo al lanzamiento del Pacto de Mayo, o dentro del escenario de consenso? Tal como se mencionó al final de la Sección II, el discurso de apertura de las sesiones no parece, lamentablemente, reconocer que puede haber debates fundados sobre las propuestas del gobierno.

Tercero, los diez puntos, en su mayoría, son enunciados correctos pero se reducen a títulos generales cuyo contenido no será claro hasta que se defina el detalle. Los que tienen objetivos más claros son “el equilibrio fiscal innegociable” y la “reducción del gasto público a niveles históricos en torno al 25% del PIB.” Pero aun así, habría que ver si se considera que el equilibrio fiscal es un principio sin excepciones para políticas anticíclicas, y reconocer que el porcentaje del gasto público (numerador) depende también del crecimiento del PBI (denominador).

En cuarto lugar no hay propuestas de políticas de Estado, ni siquiera como título, para temas centrales como el crecimiento; ciencia, tecnología y educación⁶³; y eliminación del hambre y la pobreza. Tampoco se plantea una visión estratégica de largo plazo sobre el proceso de desarrollo del país.

Esperamos que se puedan resolver estas dudas y que el proceso que lleve al Pacto de Mayo sea realmente un escenario de diálogo en el cual la voluntad de cambio se expresa en argumentos racionales para tratar de llegar a soluciones superadoras.

⁶³ En otras partes del discurso hay enunciados importantes respecto de la educación tales los “aumentos en la ayuda escolar para que las familias que se vieron afectadas por aumentos drásticos en este nuevo inicio de clases puedan comprar los útiles y materiales escolares que sus chicos necesitan;” y la definición de la educación como servicio esencial, lo cual “obligará a prestar al menos un 70% del servicio educativo durante cualquier huelga.”



Sección V. Comentarios finales

Primero, para poder embarcarnos como Nación en los importantes cambios que se necesitan para superar la crisis actual (y en esta necesidad compartimos la urgencia del gobierno), se requiere tener un diagnóstico adecuado. En este documento mostramos que la interpretación presentada por el Presidente sobre el “modelo de la libertad” en el siglo XIX y “100 años de declinación” cuando se abandonaron “los principios de la libertad” (que fue cuando se empieza a votar libremente) no se corresponde con la realidad histórica: nunca fuimos ni el país más rico ni el más poderoso del mundo. La declinación se inicia desde mediados de los 1970s, cuando nuestro PBIpc era aproximadamente el 50% del de EEUU. Fue entonces que empezamos a tener una mayor secuencia de violentas crisis financieras y cambiarias (en parte ligadas a crisis globales). Por ello, nos caímos hasta casi la mitad a la salida de la Convertibilidad, subimos al 40% en 2011 (el punto mayor en 40 años) y desde el segundo mandato de CFK venimos cayendo hasta el 33% actual. Si nos hubiéramos mantenido en los niveles comparativos de mediados de los 1970s hoy estaríamos entre Portugal y España en PBIpc.

Este documento argumenta que el problema central reside en el conflicto y el péndulo entre posiciones más pro-mercado y más estatistas, con marcos macroeconómicos equivocados. Somos una sociedad inclusiva con conflicto que lleva a los desbalances macroeconómicos y a la falta de políticas consensuadas de mediano plazo. Por tanto, la prioridad es resolver los desequilibrios macroeconómicos y el avance del Estado sobre la sociedad y los mercados. Esto debe hacerse sin generar otra vuelta de péndulo.

Otra característica de la Argentina es que buena parte del intervencionismo estatal es resultado de los desequilibrios macroeconómicos: la secuencia de déficit fiscal e impresión de dinero lleva a la inflación y al retraso cambiario, lo que luego se trata de controlar, infructuosamente, con el cepo cambiario, restricciones al comercio exterior, y controles de precios. Por tanto, la eliminación del déficit fiscal y el control de la emisión monetaria anunciadas por el gobierno deberían mejorar los equilibrios macroeconómicos, y así eliminar el intervencionismo estatal relacionado con esos problemas.

Segundo, la interpretación histórica permite identificar el problema a resolver: no es falta de libertad, sino falta de diálogo y el consiguiente conflicto, especialmente alrededor de la relación entre el Estado y la sociedad, lo que provoca los desbalances macro y la ausencia de una estrategia de desarrollo de mediano plazo.

Si utilizamos el diálogo para definir nuestro “contrato social”, y eliminamos las inútiles intervenciones micro para resolver el problema macroeconómico, entonces entramos en el marco de las “políticas públicas” en sistemas democráticos. Este marco tiene como punto de partida el papel fundamental del sector privado y el mercado, basados en la libertad y creatividad del ser humano. Pero, también reconoce que puede haber “fallas de mercado” (tales como falta



de competencia, externalidades, falta de bienes públicos, asimetrías de información, problemas de coordinación, entre otros), que pueden requerir la intervención del Estado para mejorar la eficiencia de la economía. Un segundo tipo de razones para la intervención del Estado es la equidad, que responde a la valoración moral que hace la sociedad en su “contrato” sobre los niveles de pobreza y desigualdad, y la justicia social en general.

Ambos problemas (eficiencia y equidad) pueden justificar la intervención del Estado. Pero el marco de políticas pública también argumenta que las intervenciones no son siempre eficaces, e incluso pueden ser perjudiciales, para solventar los fallos de mercado y problemas de equidad. Ello lleva a la necesidad de aplicar de manera disciplinada el marco analítico y de procedimientos sugerido por el enfoque de “políticas públicas” discutido en la sección segunda.

Tercero, las experiencias históricas de otros procesos de reformas estructurales en nuestro país, como fueron las llevadas adelante por Martínez de Hoz a mediados de los años `70s y Cavallo a principios de los `90s, muestran algunas regularidades a tener en cuenta en este proceso que se está iniciando:

- La interrelación entre reformas estructurales y encuadre macroeconómico muestra que los resultados están marcados predominantemente por lo que pasa con este último; en este sentido, reformas estructurales razonables pueden terminar siendo inviables. Por ejemplo, la apertura comercial externa con tipo de cambio atrasado y una recesión económica sería inviable.
- Las probabilidades de éxito o fracaso de los programas económicos y sus características dependen del el marco internacional y las condiciones de inicio de la economía.
- La experiencia indica que hay que prestarle atención a los equilibrios macroeconómicos (fiscal, externo e interno) y a los precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés y salario) para evitar que la economía termine en una crisis externa, fiscal y financiera por acumulación de deudas insostenibles.
- Se necesita también un plan global de desarrollo económico que enmarque las decisiones de política económica y permita generar estímulos para que haya inversión privada en sectores con potenciales externalidades y desarrollo de ventajas competitivas adquiridas.

En la actualidad, la economía argentina necesita sincerar precios relativos, desregular y equilibrar la macroeconomía para relanzar el proceso de acumulación de capital, roto hace más de una década, que nos conduzca a superar el subdesarrollo de la economía y acercarla a la de un país desarrollado capitalista y exitoso de tamaño mediano. El programa actual del presidente Milei muestra tres características que diferencian de las experiencias anteriores:



- En ninguna de las experiencias históricas se dio, como en el programa actual, una liberación de precios en todos los mercados, alquileres, combustibles, salud, transporte, energía, junto a una devaluación superior al 100% en una economía que ingresa a una fuerte recesión con salarios reales de los trabajadores formales que experimentaron una caída del 22% a noviembre de 2023, durante los últimos 6 años y medios (mediados de 2017); y la situación es mucho peor en informales y cuentapropistas.
- En las experiencias históricas no se utilizó tan centralmente la recesión como mecanismo de control inflacionario, menos aún, se lo explicitó como hace en la actualidad el Gobierno. La Convertibilidad reactivó la economía; durante los años de Martínez de Hoz si bien hubo subidas y bajadas del nivel de actividad, la política económica tenía la restricción impuesta por los militares de no generar una recesión económica para mantener la paz social, en épocas convulsionadas de lucha contra la guerrilla.
- También diferente a las otras experiencias, pero ahora a favor del planteamiento del Gobierno de Milei, está la búsqueda de un superávit fiscal financiero y, por ende, la no emisión para financiar al Tesoro. Ninguna de las experiencias logró esa disciplina fiscal y monetaria, aunque Cavallo fue más prudente en lo fiscal y la regla de la convertibilidad le impedía el financiamiento monetario del déficit del Tesoro. Por su parte, Martínez de Hoz, redujo el déficit fiscal heredado, pero lo mantuvo en niveles altos y el financiamiento monetario del mismo solo lo pudo eliminar al tercer año.

Cuarto, la idea del Gobierno de “un paquete amplio de reformas”, lanzado en simultáneo, nos parece correcta pues le imprime ritmo a una fuerte señal pro-inversión, imprescindible para mostrar un cambio de rumbo profundo. Sin embargo, todas las reformas propuestas (DNU y proyecto de ley) no parecen adecuadas para fortalecer el proceso inversor y el empleo privado, dadas las características específicas de funcionamiento de los distintos sectores económicos. Tampoco todas las reformas tienen la misma urgencia, ni la misma prioridad como para estar contenidas muchas de ellas en un DNU. Por otro lado, no se registra, en la historia argentina, un paquete de reformas de tan amplio alcance concebido como un “big bang” desregulatorio; más bien, las reformas en las experiencias históricas visitadas tuvieron lugar a lo largo de, al menos, un quinquenio.

En resumen, lo más importante, en la actual coyuntura, es resolver el tema macroeconómico. Luego, debemos acordar nuestro “contrato social” en un diálogo respetuoso, considerando específicamente los problemas que se quieren solucionar y aplicando el marco de conceptual de “políticas públicas”. Entendemos la urgencia del gobierno por acelerar los cambios microeconómicos para facilitar la inversión que compense el efecto recesivo del shock macro. Pero no va a haber inversión en un marco de conflicto social y si no se resuelve la situación macroeconómica primero.



El argumento sobre la imposibilidad de negociar con las “corporaciones” o con la “casta” tiene varios puntos débiles. Por empezar, quien es “casta” o “corporación” depende de la perspectiva de cada individuo: todos parecen considerar que es “el otro.” Además, no querer dialogar con otros argentinos y, por el contrario, agraviarlos, viola el principio libertario relacionado con “el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo, basado en el principio de no agresión.” Es una gran ironía criticar el poder de coacción del Estado porque afecta la libertad individual y después exigir que al gobierno se le otorgue el ejercicio de ese poder sin los controles y balances de la Constitución y las leyes. Si se quiere una verdadera revolución cultural, ayudaría inmensamente empezar por el diálogo respetuoso basado en argumentos racionales.

Acabamos con las palabras del Premio Nobel de Economía, Kennet Arrow ,en su libro los “Limites de la Organización”:

“La tensión entre la sociedad y el individuo es inevitable. Los derechos compiten, tanto dentro del ámbito individual como social. No tiene ningún sentido que alguien pretenda, leyendo o escribiendo un libro gigantesco, llegar a una resolución de los objetivos contradictorios. Todo lo que yo trato de insistir aquí es que algún tipo de equilibrio racional entre fines y medios debe jugar un papel importante en nuestra comprensión de nosotros mismos y de nuestro papel en la sociedad.”



Bibliografía

Acemoglu, Daron. and Robinson, James A. (2012), *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York. Crown Publishers.

Arrow, Kenneth (1974), *The limits of organization*, W Norton & Company Inc., New York.

Bértola, L. and Ocampo, J.A. (2012) *The Economic Development of Latin America since Independence (Initiative for Policy Dialogue)*. Oxford University Press

Dornbusch, Rudiger, Juan Carlos de Pablo (1989), *Debt and Macroeconomic Instability in Argentina*. Chapter in Jeffrey D. Sachs, editor, 1989 *Developing Country Debt and the World Economy*. University of Chicago Press. ISBN: 0-226-73338-6.

<http://www.nber.org/books/sach89-3>. <http://www.nber.org/chapters/c7519>

Berlinski, Julio (1978), *Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera argentina*, Buenos Aires, Ministerio de Economía (mayo de 1978)

Calvo, G., and C. A. Vegh. 1999. "Inflation Stabilization and Balance-of-Payment Crises in Developing Countries." In *Handbook of Macroeconomics*, edited by J. B. Taylor and M. Woodford, vol. 1, chap. 24. Amsterdam: Elsevier.

Cavallo, Domingo (2001), *Pasión por crear*, Buenos Aires, Planeta Editorial.

Cavallo, Domingo (1984), *Volver a cercar*, Buenos Aires. Sudamericana-Planeta.

Cetrángolo, Oscar y Goldschmit, Ariel (2023), *Crisis del sistema de salud. ¿El DNU como solución final?*. Blog Alquimias económicas <https://alquimiaseconomicas.com/2023/12/26/crisis-del-sistema-de-salud-el-dnu-como-solucion-final/>

Damill, M y Frenkel, R (1990), *Hiperinflación y estabilización. La experiencia argentina reciente*. Cedes. Junio 1990.

Delgado, Ricardo (2013), *La herencia. Treinta años de economía argentina en democracia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Devlin R. y G. Mogueillansky. 2011. *Breeding Latin American Tigers. Operational Principles for Rehabilitating Industrial Policies*. 2011 United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).

Diamand, Marcelo (1985). "El péndulo argentino ¿Hasta cuándo?". *Revista Argentina de Política Económica y Social*. Ed. Instituto de Política Económica y Social. Buenos Aires, ene-abril 1985, ejemplar Nº 4, pp. 93-134.

Díaz-Bonilla, Eugenio. 2015. Macroeconomics, agriculture, and food security: A guide to policy analysis in developing countries. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <http://dx.doi.org/10.2499/9780896298590>

Díaz-Bonilla, Eugenio. 2017. Instituciones, crecimiento y desarrollo económico en Argentina. En Los desafíos del Bicentenario: Argentina 1816-2016, Gobierno de Tucumán. Tomo II: Perspectivas en crecimiento y desarrollo económico: Estado, gestión, y políticas públicas, Capítulo 1.1, Pp 5-26.
<http://cdm15738.contentdm.oclc.org/cdm/ref/collection/p15738coll5/id/6329>

Di Tella, G. 1987. Argentina's Most Recent Inflationary Cycle, 1975-85. In R. Thorp and L. Whitehead (eds.), Latin American Debt and the Adjustment Crisis. Pitt Latin American Series, University of Pittsburgh Press.

Estudio Marval O'Farrel Mairal (2023), Bases para la reconstrucción de la economía argentina. Análisis sobre el impacto de los principales aspectos de la normativa, Buenos Aires.

Estudio Marval O'Farrel Mairal (2024), Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos. Análisis sobre el impacto de los principales aspectos del Proyecto de Ley, Buenos Aires.

Fernandez, Roque (1987), Crecer en libertad, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial.

Ferrer, Aldo (1977), Crisis y alternativas de la política económica argentina. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires

Fernández-Arias, Eduardo, Sabel, Charles, Stein, Ernesto, Trejos, Alberto, 2016. Two to Tango. Public-Private Collaboration for Productive Development Policies. Inter-American Development Bank. 2016

FIEL (1989), El control de cambios en la Argentina. Liberación cambiaria y crecimiento, Buenos Aires, Ediciones Manantial

Frenkel, Roberto (1984), Salarios industriales e inflación. El período 1976-82. Desarrollo Económico, Vol.24, Nº 95 (oct.-dec, 1984)

Frenkel, Roberto, Damill, Mario y Maurizio, Roxana (2002), Argentina: Una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso, Santiago de Chile, OIT.

Frigerio, Rogelio (1982), El Estatuto del Subdesarrollo. Las corrientes del pensamiento económico argentino. Ediciones Librería del Jurista. Buenos Aires.

Gerchunoff, P y Llach, L (1998), El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.



- Jacks, David S. 2021. Chartbook of Real Commodity Prices, 1850-2020. Simon Fraser University/Yale-NUS College, CEPR, and NBER. February 2021;
<https://www.sfu.ca/~djacks/data/boombust/Chartbook%20for%20From%20Boom%20to%20Bust%202102.pdf>
- Kiguel, Miguel (2015), Las crisis económicas argentinas. Una historia de ajustes y desajustes, Buenos Aires, Sudamericana.
- Llach, Juan (1997), Otro siglo, otra Argentina, Buenos Aires, Ariel Sociedad Económica.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan (1973), La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Martínez de Hoz, José A. (1981), Bases para una Argentina moderna (1976-80), Buenos Aires, edición de autor.
- Martínez de Hoz, José A (1991), 15 años después, Buenos Aires, Emece editores.
- Müller, Alberto (2001), Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz en Ciclos, Año XI, Vol. XI, Nº 21, 1er. semestre de 2001, Buenos Aires, FCE, UBA.
- Papa Juan Pablo II , (1991), Encíclica "CENTESIMUS ANNUS" https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/en/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_01051991_centesimus-annus.html
- Papa Francisco, (2020), Encíclica "FRATELLI TUTTI" https://www.vatican.va/content/francesco/en/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html
- Palazzo, G., Rapetti, M. y Waldman, J. (2023), Planes de estabilización: evidencia de América Latina, Documento de trabajo Nº4, Equilibra, Buenos Aires.
- Poli, Federico (2023), Más allá del liberalismo y el populismo. Una síntesis desarrollista para la Argentina, Buenos Aires, Sudamericana.
- Poli, Federico (2024), Sectores industriales tradicionales e industria 4.0: la industria textil en la Argentina de cara al futuro. Una agenda de acciones públicas y privadas para la reconversión. Tesis doctoral. FCE-UBA.
- Portantiero, J. C. (1973). —Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. El capitalismo argentino en crisis|| en —Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual,|| en Braun, Oscar (Compilador) El capitalismo argentino en crisis, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 1973, p.73-117.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2000), Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000), Buenos Aires, Ediciones Macchi.



Rawls, John 1971 "A Theory of Justice" Harvard University Press.

Rodrik, D. 2004. Industrial Policy in the Twenty-First Century. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA. September.

Schvarzer, Jorge (1986), La política económica de Martínez de Hoz, Buenos Aires, Hyspamérica

Smith, P. H. 1974. Argentina and the Failure of Democracy: Conflict among Political Elites, 1904–1955.:

Madison: The University of Wisconsin Press, 215 pp.

Sourrouille, Juan V (1983), Política Económica y proceso de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981, Santiago de Chile, CEPAL (Estudios e Informes, 27).



Sistémica
Asesoramiento estratégico
y gestión para el desarrollo



Florida 375 2° PISO A
CABA, Argentina CP1005



contacto@spd.com.ar



spd.com.ar