

3 de Agosto de 1992

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"

Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992



**A LA SOMBRA DE LA HIPERINFLACION
LA POLITICA DE REFORMAS ESTRUCTURALES EN ARGENTINA**

Vicente Palermo
Juan Carlos Torre

Este documento fue elaborado por los señores Vicente Palermo y Juan Carlos Torre, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.



A LA SOMBRA DE LA HIPERINFLACION
LA POLITICA DE REFORMAS ESTRUCTURALES EN ARGENTINA*

Vicente Palermo
Juan Carlos Torre

Julio 1992

- * Esta es una versión condensada del informe preparado para el proyecto Reformas de Políticas para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina. CEPAL, División de Desarrollo Económico.

Introducción

A comienzos de los noventa, el contexto institucional dentro del que se desenvuelve la actividad económica en Argentina es muy diferente al que prevalecía hace una década. Una economía más abierta, desregulada y con menor intervención estatal es su rasgo más distintivo. Esta transformación ha sido el producto de los programas de reformas estructurales, que fueron ganando un lugar prominente en la agenda pública desde mediados de los ochenta. En el gobierno de Raúl Alfonsín las reformas estructurales se volvieron importantes hacia 1986/87 y se convirtieron en objetivo prioritario de la administración de Carlos Menem tan pronto ésta se instaló en julio de 1989.

Gestado en breve plazo y por medio de leyes y decretos el nuevo ordenamiento económico no es el desenlace natural de una evolución en el tiempo ni ha sido principalmente promovido por la acción de fuerzas sociales. En esto se diferencia de la trayectoria estilizada del capitalismo de los países centrales. El que está emergiendo en Argentina (y en otros países de la región) es un "capitalismo político", esto es, un capitalismo que es diseñado y puesto en marcha por elites gubernamentales.^{1/} El propósito de este señalamiento es subrayar la naturaleza eminentemente decisionista

^{1/} Claus Offe, "Capitalism by Democratic Design? Democratic theory facing the triple transition in East Central Europe", Social Research, Vol.58, 4, Winter 1991, pp.865-892.

de la transformación en curso y colocar en el centro del análisis la dinámica del proceso de reformas.

Dicha dinámica contiene distintas dimensiones, cada una de las cuales es contingente y puede ser operada de distinta manera lo cual condiciona previsiblemente la forma que habrá de revestir las nuevas reglas de funcionamiento de la economía. Para mejor expresar nuestro punto de vista evoquemos una visión alternativa. En ella tenemos una economía cerrada, con un elevado grado de intervencionismo estatal, en una orilla. Y una economía más abierta y más organizada por las leyes de mercado, en la otra. Las reformas serían el puente entre las dos orillas, esto es, el conjunto de decisiones públicas que, adoptadas y sostenidas a lo largo del tiempo necesario, conducirían de un modelo económico a otro. Para esta visión, fuera cual fuese la forma del puente que construyamos, su finalidad es el tránsito entre las dos riberas, cuyas características permanecen inalteradas (o su alteración es independiente de la forma que tenga el puente). Nada más lejos de la realidad que esta metáfora del proceso de reformas.

El tránsito, como operación política de decisión, formulación e implementación de reformas, no conduce de un modelo a otro que espera, inalterable, "del otro lado" del proceso de reformas. Este hecho es con frecuencia soslayado cuando se centra demasiado la atención sobre la convergencia normativa que anima a los programas de reforma -su aspira

ción a crear un orden económico más orientado por las leyes de mercado. En rigor, el lanzamiento de reformas no lleva naturalmente al modelo que las decisiones tienen como marco de referencia sino que está destinado a alcanzar un punto de llegada cuyos rasgos institucionales están fuertemente influidos por las modalidades que asuma la transición. Lo cual pone de relieve la importancia del punto que nos interesa subrayar, esto es, la centralidad del contexto de decisión, formulación e implementación de las reformas en las que se embarcan las elites gubernamentales.

1. La incorporación de las reformas en la agenda gubernamental

La modificación de aspectos centrales del funcionamiento de la economía, en la dirección de la liberalización del comercio, la privatización de empresas públicas, la desregulación, constituyó, por cierto, una clara innovación tanto en lo que concierne a la administración de Alfonsín como la de Menem. Las reformas estructurales de cuño neoliberal no estaban comprendidas en los programas económicos con los que ambos presidentes arribaron al gobierno. Esta coincidencia que los acerca en el punto de partida desaparece, sin embargo, a la hora en que uno y otro se ven llevados a apartarse de sus orientaciones originales.

Si el gobierno de Alfonsín se tomaría un tiempo para dar lugar a las reformas, que tendrían no obstante un signo

moderado, un rasgo saliente de la gestión de Menem ha sido la voluntad de llevar a cabo reformas de vastos alcances y desde un comienzo. Este contraste nos introduce en la primera dimensión del proceso de reformas, las razones que empujan a la decisión de innovar o, más concretamente, las razones que llevan a incorporar las reformas neoliberales en la agenda de administraciones que no estaban ideológicamente predisuestas en favor de ellas.

Con respecto a esta cuestión, la experiencia de Menem parece no dejar lugar a dudas. En julio de 1989, tras asumir en forma anticipada las responsabilidades de gobierno y en plena conmoción hiperinflacionaria, anunció un amplio programa de reformas que estaba en las antípodas de su trayectoria pública hasta entonces. Podría decirse que, más que decidir, el nuevo presidente fue literalmente empujado por un conjunto de circunstancias que se expresaron en el doble colapso de las finanzas públicas y de la administración anterior. La innovación se presentó, así, indisociablemente ligada al estallido de una grave crisis económica e institucional.

Es una verdad reconocida que los grandes cambios en las políticas públicas son posibles sólo cuando se disipan las restricciones -subjetivas y -objetivas- que limitan a los gobiernos y se amplía, consecuentemente, el espacio político que está disponible para intentar reformas. Entre las

circunstancias que son claves para determinar la envergadura que puede tener el espacio político para las reformas está la magnitud de la crisis que afrontan los países en un momento determinado. En los tiempos de crisis es sabido que resulta más fácil superar la inercia de las ideas pre-existentes y el bloqueo de las coaliciones formadas en defensa del statu'quo.

Sin embargo, dentro de ciertos límites, la magnitud de la crisis es un fenómeno que está lejos de ser obvio y transparente. Como lo sugiere la literatura que estudia el surgimiento de los programas de reforma, los problemas económicos, por muy contundentes que sean, no hablan por sí solos: más bien, entran en el discurso público y por lo tanto en la percepción colectiva siempre dentro de una interpretación y no simplemente porque estén allí, en la realidad.^{2/} De allí que, a menudo, los líderes de gobierno, conociendo la utilidad potencial que tienen las crisis para abrir las puertas a nuevos cursos de acción, se esfuercen por construir, a través de la retórica y gestos elocuentes, una sensación de crisis en la población a fin de hacer pasar con menos resistencias sus objetivos políticos.

Una ilustración del uso político de la idea de crisis la proveyó la experiencia de Alfonsín. A pocas semanas de lanzar en junio de 1985 el programa de estabilización a ser

^{2/} Joan Nelson, "The political economy of Stabilization, Commitment, Capacity and Public Response", World Development, Vol.12, 10, october 1984, pp.983-1006.

conocido como el Plan Austral aprovechó la ocasión de un acto en defensa de las instituciones democráticas para desplazar la atención de la multitud reunida hacia los problemas económicos y luego de describir con colores sombríos la coyuntura anunció la entrada del país en "la economía de guerra". Con esta evocación, que apuntó a dramatizar los problemas por venir y a la vez a reclamar solidaridad ante la emergencia, Alfonsín procuró crear por anticipado el contexto de crisis para su inminente giro hacia el ajuste económico.

La mención de esta experiencia es oportuna porque además ilustra las dificultades de un ejercicio semejante. Como se ha indicado, a menos que un problema sea lo suficientemente agudo como para llevar a la opinión pública a aceptar su descripción como "una situación de crisis" éste no tendrá un impacto significativo en la apertura de un mayor espacio político para las reformas. Bajo la amenaza del peligro inflacionario, la administración de Alfonsín y la opinión pública cerraron filas en respaldo del Plan Austral. Sin embargo, la misma eficacia del programa de estabilización no contribuyó a consolidar ese compromiso. Al conjurar anticipadamente la crisis, el plan privó a los hombres de gobierno y a la población en general de la experiencia traumática de la hiperinflación y, en consecuencia, bloqueó la posibilidad de que fuera elaborada una percepción más realista de la emergencia por la que atravezaba la economía.

Ninguna evocación abstracta de los peligros que habían sido evitados pero que permanecían latentes -como la que podía venir desde los responsables del manejo económico- estuvo en grado de competir con la fuerza persuasiva que hubiese tenido la vivencia real de una economía a la deriva, del caos social y del riesgo institucional. La experiencia de la hiperinflación había sido soslayada y esto fue hecho además mediante una operación de política económica que frenó la escalada de precios sin apreciables costos sociales y políticos, todo lo cual no estimuló a que se afirmara una conciencia colectiva de la crisis. Apenas los primeros indicios de estabilidad disminuyeron las señales de alarma, comenzó a estrecharse el espacio político para persistir en el ajuste económico. Cuando al cabo de casi dos años de sucesivas frustraciones en los objetivos del Plan Austral, la administración de Alfonsín retomó la iniciativa y formuló un programa de reformas éste fue percibido dentro y fuera del gobierno como una alternativa entre otras y careció por lo tanto del carácter imperativo indispensable para garantizar su éxito.

Al arribar Menem al gobierno los problemas económicos habían superado con creces los límites dentro de los cuales podían ser pasibles de distintas interpretaciones: la hiperinflación creó una inapelable "situación de crisis" que, a su vez, amplió considerablemente el espacio político del que disponía el nuevo gobierno para re-lanzar un programa de

reformas. A este respecto, señalemos que la literatura ha identificado varios mecanismos a través de los cuales la crisis facilita la innovación.^{3/}

El primero es aquel por el cual se refuerza el mandato de un nuevo liderazgo gubernamental. La crisis tiene la virtud de desacreditar las ideas y posturas de la anterior administración y predispone a la opinión pública a conceder a quienes acceden al gobierno una oportunidad para resolver la emergencia. Por otro lado, el estallido de la crisis hace cundir el temor por la suerte del orden público porque no solo los problemas económicos se agudizan sino también suele asistirse a una alza de la conflictualidad y a episodios de protesta violenta. A todo esto se agrega otro mecanismo que crea un marco institucional más permeable a la adopción de reformas. La crisis instala en la opinión pública un sentido de urgencia, que se traduce en la creencia de que la falta de iniciativa sólo puede agravar las cosas; en estas circunstancias, los escrúpulos acerca de los procedimientos más apropiados para tomar decisiones que prevalece en tiempos más normales dejan paso a una aceptación menos crítica de las medidas de excepción por medio de los cuales se promueven las reformas.

^{3/} John T.S. Keller, "Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policymaking", Dep. of Political Science, University of Washington, (de próxima publicación en Comparative Political Studies).

Cuando estos varios mecanismos que la crisis pone en movimiento se combinan -y el mandato del nuevo liderazgo presidencial es reforzado por el sentido de urgencia y el temor al caos político y social que ganan a la opinión pública- se crea un contexto político de excepción que es altamente propicio para tomar decisiones rápidas y fulminantes. Precisamente, fue en un contexto de estas características que se produjo la instalación de la administración de Menem, galvanizando, en primer lugar, su disposición a introducir las reformas y, luego, allando el camino para su implementación.

2. La formulación e implementación del programa de reformas

El efecto persuasivo de la crisis hiperinflacionaria y del consiguiente colapso de la administración de Alfonsín parece haber sido concluyente sobre el viraje ideológico que Menem realizó una vez en el gobierno. Pero una vez decidido el cambio de rumbo debió afrontar un desafío adicional: lograr que su voluntad reformista se tornara creíble entre los agentes económicos cuya confianza resultaba imprescindible para superar la emergencia. Dificilmente los agentes económicos habrían de actuar en consonancia con las promesas de la nueva política a menos que creyeran que éstas eran firmes y se sostendrían en el tiempo. Para despejar este interrogante las debilidades iniciales del gobierno eran manifiestas. Las orientaciones históricas del peronismo en

materia económica así como la prédica previa de Menem durante la campaña electoral estaban lejos de jugar en su favor.

Si antes de las elecciones los sectores empresarios habían coincidido en atribuir al candidato peronista ideas y creencias opuestas a la filosofía económica neo-liberal, ahora cabían justificadas dudas sobre la autenticidad de la repentina conversión del presidente. ¿Por qué confiar en el nuevo compromiso de Menem y en su constancia? y, sobre todo ¿por qué creer que, en el caso de proponerselo, Menem estaría en condiciones de doblegar las previsibles resistencias que sus seguidores opondrían al giro de la política económica?. En breve, se estaba ante un problema de falta de credibilidad.

En el caso de la administración de Alfonsín este problema fue menos agudo. El anuncio del programa de reformas estructurales en 1987 fue percibido como el resultado de un aprendizaje en la gestión de la emergencia que retrotraía al gobierno a los compromisos iniciales con el rigor económico condensados en el Plan Austral. Aunque moderada en sus alcances y parsimoniosa en su ejecución, la voluntad reformista de Alfonsín fue menos sorprendente que la innovación encarada por Menem. En este caso, las dudas existentes recogían su fuerza del hecho de que la libertad del gobierno para escoger sus políticas había estado fuertemente limitada por las imposiciones de la crisis hiperinflacionaria. En

otras palabras, las razones de los sectores empresarios para creer que las reformas podían ser bloqueadas o revertidas, pese a que el gobierno se empeñara en afirmar lo contrario, provenían de que habían sido impuestas por la necesidad y no por la convicción.

Dani Rodrik ha sostenido que, colocado en esas circunstancias, esto es, cuando su voluntad reformista está rodeada de reservas, un gobierno deberá ir más allá de lo que lo hubiese hecho en ausencia de una brecha de credibilidad.^{4/} Más específicamente, para ganar credibilidad deberá sobre-reaccionar, quemando las naves y haciendo un corte abrupto con el pasado. Así, el ritmo, la profundidad y la decisión con que acomete las reformas se transformarán en las señales de su compromiso actual y de sus futuras intenciones para anclar con ellas la elusiva confianza de los sectores empresarios.

En una situación como la descrita, Menem fue impulsado a hacer de la necesidad virtud. La creación del capital de credibilidad -prácticamente desde cero- se efectuó a través de varias operaciones. En el plano doctrinario, enunció las claves de su nueva política mediante lo que dió en llamar "la economía popular de mercado", que consistió en la exal-

^{4/} Dani Rodrik, "Promises, Promises: credible policy reform via signalling", The Economic Journal, 99, September 1989, pp.756-772.

tación de las verdades impugnadas por el sentido común de la tradición peronista: el fin del intervencionismo estatal, la privatización de las empresas públicas, el ajuste fiscal, la condena del capitalismo asistido, la liberalización comercial. Esta reconversión ideológica fue acompañada por un franco acercamiento al mundo de los grandes negocios, que se tradujo en la conformación de una nueva coalición gubernamental, con la designación de un político de intachables credenciales neo liberales como Alvaro Alsogaray en calidad de asesor y los gerentes del conglomerado multinacional Bunge y Born al frente del ministerio de Economía. Asimismo puso un especial énfasis en ratificar su talante reformista promoviendo la privatización acelerada de las empresas de transporte aéreo y de telecomunicaciones estatales que revestían un claro simbolismo de la dirección de la nueva política.

En síntesis, la amplitud del viraje de Menem, la naturaleza de su fórmula de gobierno y la radicalidad del programa de reformas fueron, de acuerdo al incisivo lenguaje de los mercados, directamente proporcionales a la tasa de riesgo incorporada al retorno del peronismo y de un candidato de origen populista a las responsabilidades de gobierno.

En vista de la intensidad y la profundidad de las reformas llama la atención que la resistencia política y social haya sido relativamente baja. El gobierno necesitó

apelar a una dosis de energía política mucho menor a la que preveía. No tuvo que implantar el estado de sitio, como lo hiciera Victor Paz Estenssoro en Bolivia, ni reprimir, como Carlos Andres Perez en Venezuela en ocasión del "caracazo", así como tampoco debió enfrentar un conflicto insuperable en las filas del movimiento peronista. Para dar cuenta de este llamativo fenómeno nos referiremos, en primer lugar, a uno de sus aspectos, la escasa resistencia que Menem encontró entre sus seguidores al realizar el vertiginoso giro en los rumbos de su administración.

Precisamente, uno de los interrogantes de la hora fue cual sería la reacción que opondría el movimiento peronista. Entre quienes lo habían elegido y la orientación global que Menem pretendía imprimir a su gestión, la falta de afinidad era notoria y podía llegar a constituirse en una fuente de fricciones, conflictos y obstáculos para el programa de reformas. Sin embargo, las tensiones, que las hubo, no llegaron a aflojar las relaciones entre Menem y sus bases políticas. Interpretando la aquiescencia que rodeó a la reorientación -en la misma dirección aunque más modesta en sus alcances- que Indira Gandhi realizó en su política económica, Atul Kohli ha señalado que, al ser juzgados por sus seguidores, aquello en nombre de lo cual se definen los líderes de gobierno tiende a ser más importante en el corto plazo que la sustancia de las políticas que promueven.^{5/}

^{5/} Atul Kohli, "The politics of economic liberalization in India", World Development, Vol.17, 3, 1989, pp.305-328.

Así, la primera ministra de la India, aprovechando su imagen popular de líder de izquierda y las políticas nacionalistas y en beneficio de los pobres que ejecutara en el pasado, pudo lanzar medidas de liberalización comercial sin que le reportaran apreciables costos políticos.

A este respecto, destaquemos que las credenciales de Menem ante los sectores populares peronistas estaban bien establecidas. Y en la medida en que se basaban en identificaciones ideológicas y, sobre todo, político-culturales de larga data y no en transacciones o quid pro quo momentáneos, disponía de un capital político considerable para invertir en la legitimación de sus nuevas opciones. Llevadas a cabo por un líder de gobierno sin ese recurso, las innovaciones en el discurso, en las políticas y en las alianzas realizadas por Menem no hubieran tenido la misma acogida. El contraste con la experiencia de Alfonsín es, en este sentido, ilustrativo.

Menem había sido elegido con los votos de un movimiento político que se consideraba el depositario e intérprete privilegiado de las tradiciones nacionalistas y populares. Los radicales nunca habían logrado sustituir al peronismo y ocupar con éxito ese lugar simbólico en el universo ideológico de los partidos argentinos. Así, cuando la gestión del gobierno los llevó a una política económica más neoliberal y a hacer concesiones a los círculos de poder económico para

sostenerla, la condena de los peronistas fue total y sin atenuantes. Menem, por el contrario, pudo realizar con menor reticencia ese mismo viraje, presentarlo como el sano ejercicio de realismo de un peronismo que sabia reconocer la necesidad de aggiornarse a los nuevos tiempos y aspirar, al mismo tiempo, a contar con la aprobación conformista de la mayoría de sus seguidores. Congruente con la vieja verdad de la política, según la cual los líderes de izquierda pueden con más facilidad tomar medidas de derecha sin provocar la condena de la izquierda, o viceversa, la experiencia de Menem mostró que un presidente de origen peronista podía lanzar una gestión no populista de la crisis y salir políticamente airoso en el intento.

Dirijamos ahora la atención en segundo lugar, a la débil resistencia social que acompañó al programa de reformas. Analizando las condiciones bajo las cuales pueden ser lanzados y sostenidos los programas de reformas en el marco de regimenes democráticos, Adam Przeworski se pregunta acerca de las razones por las cuales la población puede estar en favor de políticas que impliquen un deterioro temporario de sus niveles de vida. Su conclusión es que esta disposición habrá de depender de la confianza en el

futuro: cuando mayor sea la confianza de la población en que su situación, reformas mediante, mejorará en el futuro mayor será su apoyo a la ejecución de las mismas y por tanto mayor será el espacio político que los gobernantes tendrán para definir un curso reformista drástico y radical.^{e/}

La clave de la cuestión reside en lo que dicho autor denomina los costos de la transición. Desde un statu quo de estancamiento o de lento crecimiento, las reformas serían según Przeworski, una suerte de "valle de lágrimas" que es preciso atravesar: el nivel de vida de la población caerá con su lanzamiento, para recuperarse después. Creemos que este enfoque no dá cuenta, en su especificidad, de las condiciones políticas que rodean la puesta en marcha de iniciativas reformistas en contextos de alta inflación y/o hiperinflación. Es útil pero requiere ser reformulado. Según nuestro punto de vista, los apoyos o la tolerancia a las reformas inducidas por crisis agudas que los gobiernos pueden recoger provienen de razones distintas a las señaladas por Przeworski. En rigor, los apoyos o la tolerancia no están motivados por la confianza en un futuro más próspero sino en la urgencia por huir de un presente insoportable o el temor al regreso a un pasado cuya dureza extrema fue experimentada.

^{e/}Adam Przeworski, Democracy and The Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge University Press, 1991.

Más concretamente, las circunstancias de crisis hiperinflacionaria no suponen un statu quo desde el cual, decidirse a recorrer "el valle de lágrimas" o no hacerlo, son genuinas opciones en manos del gobierno. El meollo de la cuestión, a nuestro entender, es que en dichas situaciones el deterioro "temporario" del nivel de vida ya está instalado, como un dato esencial de las mismas y, por lo tanto, no depende de escoger una opción, como la de lanzar las reformas. En otras palabras, se podría decir que los costos transicionales de las reformas ya se están pagando en gran medida por anticipado.

Esto ayudaría a explicar no sólo por qué es más "fácil" obtener un respaldo social para las reformas sino además, que la población prefiera una alternativa de reformas radicales a otra de reformas graduales: en esa situación de aguda crisis, la alternativa más radicalizada no es evaluada en su dimensión negativa de acarrear mayores costos -ya que éstos se están pagando- sino en su promesa positiva de hacer que el abandono del "valle de lágrimas" sea más rápido y definitivo.

Esta actitud está reforzada por la constatación de que, en un contexto hiperinflacionario, los costos materiales disminuyen en lugar de aumentar en la medida en que la estabilización económica se va haciendo efectiva. Los nexos sustantivos que existen entre estabilización y reformas

estructurales son una materia todavía no claramente dilucidada entre los economistas. Pero lo que nos interesa destacar aquí es que ambas cuestiones son presentadas por los gobiernos como fuertemente articuladas y si tienen éxito en hacer que la opinión pública las perciba de ese modo es probable que las reformas sean apoyadas mientras la estabilización se mantenga. Esto es tanto más probable cuando la estabilización es alcanzada con políticas anti-inflacionarias que no provocan recesión ni aumento generalizado del desempleo -como ha sido el caso de las que ha puesto en práctica la administración de Menem.

De allí que en una situación semejante, resulte más fácil al elenco reformista colocar a la población y, asimismo, al conjunto de los actores y grupos organizados en la coyuntura que denominamos "consenso de fuga hacia adelante", que hace referencia no solo a los aspectos estrictamente materiales de los costos transicionales sino también a cómo son evaluados los costos adicionales que traen aparejados los programas de reforma: el rasgo esencial y específico de este tipo de consenso es que no está basado en la confianza en el futuro sino en el deseo de alejarse del pasado. Así, los costos de proseguir con las reformas son percibidos como ostensiblemente inferiores a los de retroceder, porque hacerlo supone caer ipso facto en una recidiva hiperinflacionaria. En esto, la experiencia bajo la administración de Menem ha sido elocuente; los avances en la estabilización

económica, luego de no pocos tropiezos en esta materia, han ido consolidando el apoyo y la tolerancia a las de reformas estructurales.

El trámite seguido en la implementación de las reformas, así como los contenidos de ellas, estuvieron, por cierto también ellos, motorizados por esa misma urgencia por poner distancia frente a la situación de crisis. Entre un tratamiento caso por caso de las distintas reformas y un tratamiento integral, "a todo o nada", la administración de Menem no vaciló. Aprovechando el mandato surgido del triunfo electoral y el elevado margen de acción para medidas extremas que le ofrendaba la crisis, se aferró a la segunda alternativa. Esta consistió, en esencia, en el envío al Congreso de dos leyes omnibus -la Ley de Emergencia Económica y la Ley de Reforma del Estado- que comportaban una convalidación general de un considerable número de iniciativas, la mayoría de cuyos alcances quedaba en manos del Ejecutivo determinar. La primera alternativa hubiera significado el ingreso de los proyectos de reforma en una sucesión de negociaciones sin término y seguramente, muchos hubieran quedado en el camino o hubieran sido reformulados, riesgos todos ellos que el gobierno no quiso correr.

Las dos leyes fueron aprobadas con el voto de los diputados y los senadores del partido oficial -que eran mayoría en ambas cámaras- y con la disposición del partido

radical a facilitar el trámite (garantizando el quorum reglamentario aunque votando en contra) a resultas del compromiso asumido luego del abandono anticipado del gobierno por el Presidente Alfonsín. Así, en virtud de la delegación hecha por el Congreso, el Ejecutivo logró un virtual cheque en blanco con relación a los aspectos centrales de las reformas. Por ejemplo, quedó a su arbitrio la decisión sobre qué empresas habrían de ser privatizadas, si se implementaría y en que modalidades y proporciones la capitalización de la deuda externa en las privatizaciones, los límites de la regulación en la liberación comercial, al establecerse que el control anti-dumping se haría por reglamentación y no por ley, qué subsidios públicos serían suprimidos y cuáles no, etc.

La delegación de facultades legislativas en el Ejecutivo se consumó en magnitudes que no reconocían antecedentes en las administraciones democráticas. Esta concentración de prerrogativas extraordinarias y la consiguiente centralización del proceso decisorio no evitó, sin embargo, que surgieran conflictos dentro de un elenco reformista caracterizado por su heterogeneidad de origen. La fuerte presencia en el gabinete de hombres que habían hecho carrera como asesores o gerentes de grandes empresas junto a funcionarios técnicos y dirigentes políticos, reunidos de manera aluvional, hizo que afloraran discrepancias sobre los objetivos y los plazos de las reformas. Los disensos no afectaron

empero la convicción del gobierno porque Menem ató desde un principio su suerte política a la decisión reformista inicial y toda vez que fue llevado a arbitrar lo hizo en favor de avanzar en el proceso de reformas.

La otra cara de este proceso de reformas, a través del cual el gobierno fue construyendo aceleradamente el puente que lo alejara de la orilla ocupada por una doble crisis -la de las finanzas públicas y la de su brecha de credibilidad- estuvo dada por el perfil que fue adoptando el punto de llegada. Desde este ángulo, la situación de Alfonsín y de Menem resulta simétrica. Alfonsín careció del espacio político apropiado para implementar las reformas pero tuvo a la vez grandes más elevados para escoger fórmulas y cursos de acción alternativos. Así, cuando a partir de 1987 comenzó a plantearse en la puesta en marcha de un plan de privatizaciones de vastos alcances la lentitud de su preparación estuvo influida por el propósito de darle mayor precisión y tornar más predecibles sus resultados. Menem, por el contrario, disponía de un amplio espacio político para avanzar en las reformas pero tenía un margen casi nulo para determinar su diseño.

De hecho, los contenidos de las reformas estuvieron fuertemente condicionados por las demandas financieras de corto plazo de las cuentas públicas y por la necesidad de apuntalar la credibilidad del gobierno ante los agentes

económicos. Las consecuencias de estas restricciones se pueden observar en la política de privatizaciones. De lado del financiamiento, la venta de monopolios de servicios públicos con mercados protegidos por un tiempo prolongado es más rentable que privatizar empresas operando en mercados con entornos competitivos porque los primeros son más atractivos para los eventuales inversores. Pese a los costos que ello habría de tener para el funcionamiento futuro de la economía, el gobierno escogió el primer camino. Asimismo, en la búsqueda de una mayor credibilidad, el gobierno necesita cumplir con los plazos que se fija e, incluso, acortarlos. Esto fue también lo que hizo, sacrificando una metodología que contemplara el diseño de un marco regulatorio que salvaguardara el interés de los usuarios.

Por cierto, mediante estas decisiones, las privatizaciones permitieron allegar fondos a las cuentas públicas, se pudo cancelar parte de la deuda externa pública, la credibilidad del gobierno aumentó. No obstante, el proyecto ideal de transferir a un mercado competitivo la provisión de servicios públicos no fue del todo cumplido. También los ritmos de la liberalización comercial estuvieron pautados por disciplinar a los agentes económicos y evitar el alza de precios, el gobierno aceleró la reducción de los aranceles y la eliminación de restricciones cuantitativas al comercio. El objetivo fue alcanzado pero, simultáneamente, se comprometió la subsistencia de empresas que podían ganar en efi

ciencia en una transición más ordenada a la competencia externa.

Vistas en perspectiva, las reformas de hoy, llevadas a cabo por la administración de Menem, pueden muy bien transformarse en problemas para mañana. El punto de llegada este proceso de cambio estructural es llamativo. Allí adonde las reformas son lanzadas en las difíciles circunstancias creadas por la crisis hiperinflacionaria y la debilidad política del gobierno parece desencadenarse una dinámica que, en efecto, rompe con el viejo orden económico pero no lo hace para levantar en su lugar uno nuevo, más congruente con reglas de mercado y con incentivos renovados al crecimiento.

