

**LIBERALIZACION DEL COMERCIO EN UNA ECONOMIA
DE ALTA INFLACION: ARGENTINA 1989-91.¹**

Mario Damill(*)
Saúl Keifman(**)

(*) Centro de Estudios de Estado y Sociedad -CEDES-

(**) Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-

CEDES
Buenos Aires
1991

¹ Trabajo presentado en la Conferencia sobre "Dinámica de los Mercados Internacionales y Políticas Comerciales para el Desarrollo", patrocinada por (C)A/UNCTAD/CEPAL. El Escorial, 8 al 12 de Julio de 1991. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos de Diana Tussie y Manuel Agosin.

RESUMEN. El trabajo analiza el acelerado proceso de reforma comercial desarrollado en la Argentina en los últimos años. La veloz liberalización del comercio exterior coincidió con una fase de intensa inestabilidad macroeconómica. Es por ello que el estudio enfatiza los aspectos relativos a la interrelación de las políticas de estabilización con la política comercial. Se analizan las dificultades que presenta la apertura en una economía caracterizada por una completa adaptación de los agentes económicos a la alta inflación. En tal situación, la misma debe ser acompañada por un conjunto consistente de políticas de ingresos, orientadas a quebrar la inercia inflacionaria. La ausencia de tales políticas a lo largo de 1990 provocó una muy intensa apreciación de la moneda doméstica. La baja paridad cambiaria real al inicio del programa basado en la convertibilidad del austral levanta dudas sobre las posibilidades de que la actual combinación de política comercial y políticas de corto plazo pueda sostenerse sin importantes cambios.

ABSTRACT. An important trade reform has been developed in Argentina over the last few years. The context of the trade liberalization has been one of intense macroeconomic instability. Therefore, the analysis presented here focuses mainly on the relationship between stabilization policies and trade policy. The difficulties that the complete adaptation of the economic agents to high inflation presents to the opening process are analyzed. In the light of this situation, the trade reform must be taken jointly with a consistent set of income policies aimed at eliminating the inflationary inertia. The lack of such a consistent set of policies during 1990 contributed to a huge appreciation of the domestic currency. This fact reduces the probability that the present combination of trade policy and short run policies can be sustained without important changes.

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)
Pueyrredón 510 - piso 7
(1032) Buenos Aires - Argentina
Tel. 961-8072/8149/2496

INTRODUCCION.

A comienzos de los años noventa el gobierno de Carlos Menem puso en práctica una sucesión de medidas orientadas a la liberalización del comercio de la Argentina con el resto del mundo. El arancel promedio de importación se redujo sustancialmente, los derechos específicos fueron eliminados y las restricciones cuantitativas suprimidas casi en su totalidad. Los impuestos a las exportaciones agropecuarias fueron asimismo significativamente rebajados.

Si bien la reforma comercial se había iniciado algún tiempo antes, bajo la administración del Dr. Alfonsín, las transformaciones que se produjeron en 1990-91 han sido tan notables que puede hablarse de un cambio de rumbo, más que de la continuidad de una tendencia. Además de las diferencias que se observan entre la nueva fase y la precedente en cuanto a la intensidad y al ritmo de la apertura, que se aceleró marcadamente, se destacan los contrastes de las formas de articulación de las políticas comerciales con las políticas macroeconómicas de corto plazo.

Este último aspecto es de especial importancia puesto que el proceso de reforma comercial ha venido desarrollándose durante un periodo en que los rasgos de inestabilidad que presenta la economía argentina se mostraron particularmente exacerbados. Las fluctuaciones de precios relativos han sido de tal magnitud en los últimos años, que la discusión de los efectos asignativos de los cambios en las regulaciones del comercio parece tenerse, al menos circunstancialmente, de irrelevancia. En un contexto de tan acentuado desequilibrio, el análisis de las interacciones entre la liberalización comercial y las políticas de estabilización adquiere particular interés. Es éste un eje analítico privilegiado en este trabajo al enfocar los cambios recientes en las regulaciones al

comercio en la Argentina².

Esta aproximación al problema resulta ampliamente justificada si se considera, por ejemplo, que el costoso fracaso de los intentos de liberalización de fines de los setenta en el Cono Sur de América Latina puede atribuirse precisamente a problemas de la dinámica de corto plazo de la economía. De modo que si bien existe relativamente poca controversia en relación con la conveniencia de un movimiento hacia una mayor apertura económica³, las cuestiones relativas a cómo deberían desarrollarse esos procesos en cada caso nacional mantienen aún abiertos numerosos interrogantes de primera importancia. En este plano, la experiencia argentina reciente presenta rasgos que hacen difícil pensar que la particular combinación de reforma comercial y políticas macroeconómicas de corto plazo de comienzos de los noventa pueda sostenerse sin cambios de importancia.

En la sección siguiente se presenta el cuadro macroeconómico en el que la reforma comercial ha venido desarrollándose y se analizan las perspectivas de las políticas de corto plazo que el gobierno lleva adelante, según se aprecian en el último trimestre de 1991. Posteriormente, en la sección segunda, se describen los aspectos específicos del proceso de apertura, comenzando por sus antecedentes desde la fase de ajuste externo que sucedió a la crisis de sobreendeudamiento de comienzos de los ochenta. Por último, cierra el trabajo una sección de reflexiones finales en la que se evalúan los principales aspectos de la reforma comercial y de su interacción con las políticas de corto plazo.

² También merece atención la relación de la reforma comercial con otros conjuntos de políticas, como las de naturaleza sectorial. Estas, que han estado muy lejos de constituir un conjunto coherente de acciones, tendieron además a debilitarse hasta casi desaparecer en los últimos años.

³ Según postula, en su agenda de reformas, el llamado "Consenso de Washington". Cf. al respecto Williamson (1990). Para un enfoque crítico del "Consenso", cf. Fanelli et al. (1990).

1. INESTABILIDAD MACROECONOMICA Y LIBERALIZACION DEL COMERCIO.

1.1. La evolución reciente de la economía.

Un cuadro de acentuada inestabilidad. La Argentina atraviesa, a comienzos de los años noventa, una fase de marcada inestabilidad macroeconómica. Dos hiperinflaciones en el lapso de un año y una recesión profunda y prolongada han sido las manifestaciones más notorias de una situación crítica sin precedentes, en la que sucesivos intentos de estabilización de choque obtuvieron resultados efímeros y los márgenes de acción de las políticas económicas tendieron a estrecharse progresivamente.

Estos rasgos de ingobernabilidad resultaron del considerable agravamiento, desde comienzos de la década de los ochenta, de dos desequilibrios básicos que presentaba ya la economía argentina como características típicas de su desarrollo de posguerra: el desequilibrio externo y el fiscal. La pronunciada acentuación de estos rasgos se debió en esencia al impacto de la crisis de la deuda externa y a las formas concretas que asumió posteriormente el ajuste a la nueva situación de endeudamiento. La cuenta corriente del balance de pagos se convirtió en estructuralmente deficitaria por el peso de los intereses de una deuda cuya contrapartida principal tomó la forma de fuga de capitales.

El agravamiento de los desequilibrios externo y fiscal generó inestabilidad en los mercados financieros y cambiarios y fue una importante fuente de presiones inflacionarias. Tales efectos inflacionarios fueron potenciados por la existencia del llamado **régimen de alta inflación**. Este constituye un rasgo estructural de la economía que debe ser tenido muy en cuenta en el diseño de las políticas macroeconómicas puesto que puede condicionar en gran medida sus efectos. Es particularmente relevante para entender el tipo de articulación entre las políticas de apertura y las

políticas macro de corto plazo⁴.

En la Argentina, la propensión del régimen de alta inflación a devenir en hiperinflación, el persistente desequilibrio fiscal, la fragilidad financiera de la economía y las dificultades en las negociaciones con los acreedores externos alimentan el elevado grado de incertidumbre en que operan los agentes económicos y se reflejan con claridad en los indicadores de desempeño.

Así, por ejemplo, el producto bruto interno cayó en 1990 a un nivel similar al de 1982, que fuera el más bajo de la década pasada. La inversión bruta interna se ha reducido a magnitudes de entre 7 y ocho puntos del producto, por debajo de todos los registros precedentes y en un nivel que indica que la inversión neta resulta negativa. Las tasas de desempleo abierto urbano alcanzaron sus máximos históricos en el primer semestre de 1990, aproximándose a 9% de la población económicamente activa. En las estadísticas disponibles no hay antecedentes de niveles tan bajos de acumulación de capital ni de tan elevadas tasas de subutilización de la mano de obra.

El grado de monetización y la intermediación financiera interna cayeron también a niveles mínimos, particularmente a partir de las crisis hiperinflacionarias, y si bien luego de éstas tendieron a recuperarse, no retornaron a los escalones previos.

Las oscilaciones de los precios relativos han sido, asimismo, de magnitud inusitada a lo largo de los últimos años. El tipo de cambio real, por ejemplo, tocó sus máximos históricos en 1989, pero durante 1990 un proceso de rápida apreciación de la moneda doméstica lo condujo a los niveles más bajos de la última década, como puede constatarse en el cuadro 1. Los salarios reales industriales se ubicaron en 1990 tan sólo 7% por encima del promedio de 1982, el más bajo de los años ochenta, y resultaron 20% inferiores al pico alcanzado a inicios del gobierno de Alfonsín, en 1984.

⁴ El concepto de régimen de alta inflación se plantea y discute en Frenkel (1990b).

Sin embargo, el signo negativo de los indicadores de desempeño señalados contrasta con el logro, en 1990, de un superávit comercial récord, superior a los 8000 millones de dólares, que permitió obtener por primera vez desde 1975 un resultado positivo en la cuenta corriente del balance de pagos. Esto es en parte consecuencia de la profunda recesión (con la consiguiente contracción de las importaciones de insumos, a la que contribuyó, en 1989, el elevado tipo de cambio real promedio) pero también de las mayores ventas externas: las exportaciones de bienes, medidas en dólares, crecieron a una tasa anual media de casi 25% entre 1987 y 1990⁵.

CUADRO 1
ARGENTINA. TIPOS DE CAMBIO REALES (2do. trim.de 1990=100).

ANO	TCIMPO(1)	TCLIBRE(2)
1975	83.02	226.20
1976	121.22	182.25
1977	105.75	106.11
1978	84.60	83.93
1979	60.95	60.76
1980	50.43	50.37
1981	60.60	77.17
1982	100.15	141.90
1983	117.34	160.29
1984	106.70	147.38
1985	120.12	141.83
1986	107.38	119.81
1987	108.95	139.52
1988	110.80	127.71
1989	140.21	192.77
1990	93.69	93.85
1991(*)	69.37	69.24

(*) Estimado correspondiente al primer semestre.

(1) Tipo de cambio de importaciones. No incluye aranceles.

(2) Tipo de cambio libre (o paralelo, en los periodos con control de cambios). (1) y (2) fueron ajustados por índice de precios mayoristas de los Estados Unidos y deflactados por el índice de precios combinados (un promedio del ipc y del ipman -índice de precios mayoristas nacionales, sin alimentos-).

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL e INDEC.

⁵ A precios de 1970, las exportaciones pasaron de poco más de 15% a casi 25% del pbi en un lapso de dos años. Pese a la evolución favorable del comercio, la Argentina estuvo en una situación de moratoria de hecho en los pagos del servicio de la deuda financiera externa con los bancos comerciales desde abril de 1988 hasta mediados de 1990, acumulando considerables atrasos.

No obstante el excedente comercial alcanzado, en ausencia de un resultado fiscal primario suficiente para permitir al sector público "comprar" ese superavit sin emisión, el mismo gravitó en la intensa apreciación del austral a partir de marzo de 1990. Esta fue muy parcialmente "corregida" como resultado de una corrida cambiaria a comienzos de 1991, de manera que el bajo nivel de la paridad real constituye, promediando 1991, un problema central para la política de estabilización y también, por cierto, para el proceso de apertura (cf. al respecto el cuadro 3).

Estas marcadas fluctuaciones se vinculan con una apretada sucesión de eventos y cambios de política en los últimos tres años. Una sintética descripción de los mismos puede resultar entonces de utilidad para caracterizar el marco macroeconómico del proceso de liberalización comercial.

El período 1989-91.

En esta sección se describen de modo sucinto los principales acontecimientos de la evolución económica argentina durante el lapso 1989-91⁶.

La primera hiperinflación. En febrero de 1989 una crisis cambiaria puso fin al último intento de estabilización del gobierno del Dr. Alfonsín, el plan Primavera. Ante la penuria de reservas de divisas que enfrentaba, el Banco Central dejó de intervenir en el mercado libre de cambios, en el que venía regulando la paridad mediante ventas de dólares que adquiría en un segundo mercado, llamado 'oficial'. Por éste cursaban las exportaciones agropecuarias y parte de las industriales, a una paridad fijada. El Banco Central procuraba mantener la brecha entre ambas cotizaciones en torno de 25%. La diferencia de cambio constituía una suerte de reimplantación encubierta de los impuestos a la exportación, que

⁶ Una exposición detallada de los eventos y políticas que se describen en esta sección puede consultarse por ejemplo en: Covuntura Económica Latinoamericana (1990 y 1991) y en Situación Latinoamericana (1991). Cf. también Damill y Frenkel (1991).

habían sido sustancialmente reducidos con anterioridad. Al cesar la intervención, el dólar en el mercado libre inició una vertiginosa suba, que sería el detonante de la primera hiperinflación.

El episodio hiperinflacionario que siguió a la crisis cambiaria se extendería hasta el final del segundo trimestre del año. La economía ingresó en una fase de marcado descontrol y frecuentes cambios de política. En particular diferentes esquemas cambiarios suceden unos a otros en apretada secuencia entre febrero y junio.

El primer plan de estabilización del nuevo gobierno. En junio de 1989, ante la evidente ingobernabilidad de la coyuntura económica, el Presidente Alfonsín comunicó su decisión de renunciar y transferir anticipadamente el mando al gobierno electo, que legalmente debía asumir en diciembre. El Dr. Menem asumió a comienzos de julio e inmediatamente fue lanzado un nuevo plan de estabilización, conocido como plan BB, fruto de un acuerdo del gobierno con un importante grupo empresario del que provino el núcleo de funcionarios que accedió entonces a la conducción económica. El plan BB combinó un esquema de política de ingresos, dirigido a quebrar la inercia inflacionaria, con medidas orientadas a un mayor control fiscal y monetario. Se mantuvo el esquema cambiario establecido en junio por las autoridades anteriores, caracterizado por un tipo de cambio único y fijado por el Banco Central (que fue devaluado en alrededor de 170% en relación con el promedio del mes anterior). La brecha entre el dólar oficial y el paralelo se redujo con rapidez aún antes de la divulgación del contenido del programa, revelando el cambio de las expectativas en relación con la política que habría de seguir el nuevo gobierno. En los meses siguientes se produjo una rápida caída de las tasas inflacionarias. Las cuentas fiscales mejoraron y la economía se remonetizó rápidamente a partir del 'piso' alcanzado al final de la hiperinflación.

La segunda hiperinflación. A pesar del éxito inicial del plan BB, la no despreciable inflación residual que persistió luego del choque produjo un progresivo retraso del tipo de cambio y de las tarifas reales. Este factor (combinado con conflictos políticos en el propio seno del gobierno y en la alianza con el sector empresarial, así como en el frente gresial) pesó sobre las expectativas, sensibilizadas por el reciente acontecimiento hiperinflacionario, y llevó a la reaparición de presiones en el mercado de cambios. La brecha entre el dólar 'único' fijado por el Banco Central y el paralelo comenzó a crecer con rapidez desde octubre del 89.

La ineficacia de la política monetaria para contener el aumento de la brecha cambiaria llevó a la conducción económica a optar por una fuerte devaluación, a comienzos de diciembre. Esta convalidó la paridad vigente previamente en el mercado paralelo. El choque devaluatorio de diciembre fue acompañado por un importante ajuste de tarifas y por la reprogramación de una parte de la deuda pública. Este último anuncio pesó en forma muy negativa sobre el grado de confianza en los títulos emitidos por el Tesoro. Esta explosiva combinación de medidas dio origen a una rápida reaceleración en el ritmo de incremento de precios, que devendría en el segundo acontecimiento hiperinflacionario, extendido desde entonces hasta marzo de 1990.

El ministro del plan BB cayó apenas una semana después de ejecutado el nuevo choque. Su reemplazante anunció la flotación cambiaria y la eliminación de todas las regulaciones de precios privados. En plena aceleración de la inflación, la presión sobre el mercado de divisas no cedió y a fin de evitar una corrida generalizada contra los bancos, en medio de fuertes rumores de que se adoptaría un sistema de libre convertibilidad del austral⁷, el gobierno optó por una "solución" drástica, conocida como plan Bonex. El día primero de enero del año 90 los depósitos a plazo

⁷ Que suponía una fuerte devaluación, dada la relación existente en ese momento entre la base monetaria y las reservas de divisas del Banco Central.

fijo del público en el sistema financiero fueron convertidos en títulos de la deuda externa. La deuda pública interna, constituida en proporción elevada por encajes bancarios remunerados por el Banco Central recibió el mismo tratamiento. En tanto la conversión de los depósitos por títulos se hizo a la par, las pérdidas de capital de los tenedores de los activos convertidos fueron muy importantes. Luego de una breve "calma" cambiaria como consecuencia de la brutal contracción de la liquidez provocada por el plan Bonex, la corrida cambiaria y la aceleración inflacionaria retomaron impulso.

El período de apreciación cambiaria. En febrero y marzo de 1990 una sucesión de drásticas medidas monetarias y fiscales (estas últimas centradas en la contención de los gastos, particularmente salariales) permitió poner freno a la burbuja cambiaria. La relativa estabilidad del tipo de cambio nominal que se logró entonces, dio fin a la segunda hiperinflación. En efecto, a partir de marzo de 1990 se observó una fuerte caída de las tasas inflacionarias. Estas tendieron a oscilar, sin embargo, en una banda entre 10 y 15% al mes, con un importante componente inercial resultante del restablecimiento de los mecanismos propios del régimen de alta inflación. En ese contexto, la demanda de dinero se recuperó de manera importante, desde los muy deprimidos niveles a los que había caído en el primer trimestre del año. El aumento de la demanda monetaria permitió que el Banco Central adquiriera divisas sin generar presiones alcistas sobre el tipo de cambio. Por el contrario, aunque las reservas líquidas de libre disponibilidad se incrementaron apreciablemente, la paridad real tendió a caer con rapidez.

Entre marzo y diciembre de 1990 el ritmo inflacionario fue, de acuerdo con el índice de precios al consumidor, de 11% mensual, en promedio. En este lapso la acción antiinflacionaria del gobierno se basó casi exclusivamente en instrumentos fiscales y monetarios. Cabe destacar que la política de cambio flotante y de libertad de precios, vigente desde fines de 1989, redujo el ámbito de las

políticas de ingresos a la fijación de las tarifas públicas y de los salarios pagados por el sector estatal. En esta fase hubo dos intentos importantes de profundizar el ajuste fiscal (en marzo y en setiembre), con resultados efímeros. La política monetaria se caracterizó, por otro lado, por una sucesión de marchas y contramarchas. Frente a un mercado de cambio flotante que presentaba un exceso de oferta de divisas desde el final de la segunda hiperinflación, el Banco Central optó en algunos momentos por intervenir para frenar la caída de la paridad. Cuando, por el contrario, decidió retirarse del mercado a fin de lograr un mejor control de la cantidad de dinero, la caída del tipo de cambio se acentuó. La persistente apreciación del austral se sumó al progresivo deterioro de las cuentas fiscales, que mostraban un panorama muy desfavorable hacia fin de año; ambos factores alimentaron una nueva burbuja cambiaria a inicios de 1991.

Esta crisis, que se agrega a los sucesivos fracasos de los intentos estabilizadores precedentes, llevó entonces al gobierno de Menem a un importante cambio de rumbo. Se optó finalmente por abandonar el esquema de paridad flotante, que resultaba particularmente inadecuado en una economía con rasgos tan notorios de inestabilidad⁸. No se retornó, sin embargo, a una política de cambio fijo determinado por el Banco Central. El eje del nuevo plan de estabilización fue el establecimiento de la libre convertibilidad del austral a una tasa de cambio fijada por ley.

Los lineamientos del plan de convertibilidad. El nuevo plan de estabilización, vigente a partir del primero de abril de 1991, tiene los siguientes componentes fundamentales:

⁸ Hasta ese momento, desde diciembre de 1989, el gobierno había presentado a la flotación cambiaria como un elemento más de las políticas de libre mercado, que aparecían en el primer plano en el discurso oficial. Ese esquema, que produce un evidente efecto amplificador del grado de incertidumbre sobre precios en una economía de marcada volatilidad, tenía justamente, desde el punto de vista oficial, "la virtud de la incertidumbre". Esta se expresaba, desde esa misma perspectiva, en el hecho de que el Banco Central no tenía que hacer frente a los supuestos costos de la fijación del tipo de cambio.

a) un conjunto de acciones orientadas a mejorar las cuentas fiscales, que se deterioraron significativamente desde mediados de 1990. Se incluyen aquí diversas medidas impositivas aprobadas por las Cámaras en febrero, como también nuevos ajustes de tarifas. El gobierno manifestó asimismo el propósito de desarrollar una acción fiscalizadora intensa dirigida a reducir los elevados índices de evasión impositiva. Se anunció, por otra parte, una política de estricta contención del gasto público. Hubo también, sin embargo, reducciones de impuestos en negociaciones de acuerdos de precios con sectores empresarios y se rebajaron también los tributos al comercio exterior.

b) el establecimiento de la convertibilidad del austral por ley del Congreso. Esta obliga al Banco Central a mantener reservas de oro, divisas o títulos en moneda extranjera por un monto equivalente a 100% de la base monetaria (como mínimo), a la paridad legislada;

c) la apertura de la economía, expresada en la reforma arancelaria (que se comenta más adelante en el trabajo), y en la eliminación de derechos específicos de importación, y

d) la prohibición del establecimiento, a partir del primero de abril, de cláusulas de indización en los contratos de todo tipo. Este último aspecto se combinó con la definición de pautas de reajuste, particularmente para determinados servicios (colegios, sistemas de medicina prepaga, rentas de inmuebles) que tendieron a retrotraer precios o bien a impedir que los mismos reflejaran en el mes de abril, el inicio del plan, las elevadas tasas de inflación que se habían registrado desde el inicio del año 91.

Mediante la fijación del tipo de cambio de convertibilidad, el congelamiento de las tarifas públicas y la desindexación de los contratos, el plan procuró obtener una rápida y sustancial caída de las tasas de inflación⁹. Se esperaba también que la suba del poder

⁹ El gobierno aguardaba, en realidad, una deflación de cierta importancia. Las nuevas autoridades suponían que ésta debía resultar de la reducción de la incertidumbre cambiaria, y permitiría mejorar la paridad real. La conducción económica reconoció de hecho el atraso cambiario al tomar como referencia, en las negociaciones de precios con sectores empresarios y al definir

adquisitivo de los salarios, la reaparición del crédito comercial y la caída de las tasas de interés que debían resultar de este esquema de política produjeran una importante recuperación de los niveles de actividad. Esto, a su vez, resultaría en un aumento de la recaudación tributaria, debido a la fuerte gravitación de los impuestos de alta elasticidad-ingreso. La mayor recaudación facilitaría el logro de una sustancial mejora de los resultados fiscales, lo que es imprescindible puesto que en el nuevo contexto el sector público no puede contar con el financiamiento monetario del Banco Central.

Puede decirse que, en líneas generales, el efecto impacto del plan fue el esperado, aunque con una única e importante excepción: dejando de lado algunos casos aislados, no hubo reducción de precios nominales. La inflación cayó marcadamente, también lo hicieron las tasas de interés nominales y reales, el poder adquisitivo de los salarios aumentó y se observó una reaparición del crédito comercial. Como consecuencia de la recuperación de la demanda agregada y de los niveles de actividad hubo también un apreciable repunte de la recaudación fiscal. Esto permitió recomponer en alguna medida los niveles del gasto público (excesivamente "reprimido" durante la gestión precedente) y, simultáneamente, alcanzar un resultado operativo positivo para el sector público consolidado. Sin embargo, no se produjo la deflación que se requería para corregir un grave problema congénito del plan de convertibilidad: el muy bajo punto de partida del tipo de cambio real.

1.2. Las perspectivas a mediados de 1991.

El programa nació, por lo tanto, con algunos puntos particularmente débiles entre los que se destaca el nivel de la

las pautas de ajuste de algunos servicios, los precios vigentes en el segundo trimestre de 1990. Se trató de que los precios "negociados" retornaran, en marzo de 1991, al valor que tenían (en dólares) en aquel lapso.

paridad. No sólo no se observó la reducción de precios nominales que el gobierno esperaba, sino que la inflación "residual", luego del lanzamiento del plan, ha sido inicialmente muy elevada en relación con la inflación internacional. Se produjo, sin embargo, una importante baja a fines del tercer trimestre de 1991, alcanzándose registros del IPC inferiores a 2% mensual, los más bajos desde 1974. Así, el ritmo de apreciación de la moneda doméstica se redujo en forma significativa. Diversos factores continúan operando, con todo, en sentido contrario a la convergencia de la inflación interna con la internacional. El aspecto clave en este plano será el grado de control que el gobierno pueda mantener, en relación con la presión para la re-indización de los salarios. Un escenario de inflación residual relativamente alta, máxime cuando se parte de una paridad real muy baja, geraría un deterioro progresivo de la credibilidad de la política.

Ciertamente, resultados fiscales mejores que los esperados inicialmente, el logro antiinflacionario y el acuerdo alcanzado con el FMI en julio de 1991, en torno de un nuevo préstamo *stand-by* han fortalecido al plan reduciendo significativamente la probabilidad de un nuevo proceso de huida de la moneda doméstica en lo inmediato. En el mismo sentido operó el éxito del gobierno en las elecciones realizadas en setiembre de 1991, en las que se renovó parcialmente la composición de las cámaras legislativas y se eligieron nuevos gobernadores provinciales. Sin embargo, el esquema de política vigente sigue presentando rasgos de fragilidad, en particular en el plano externo y en el fiscal. En materia de balance de pagos, la fragilidad se manifiesta en particular en el deterioro de la cuenta de comercio, cuyo superávit viene reduciéndose rápidamente a lo largo de 1991, encendiendo luces de alarma para el futuro mediato. La causa principal de la reducción del saldo del comercio es una muy fuerte expansión de las importaciones, que parece particularmente intensa en la segunda mitad de 1991.

Otro frente crucial para el futuro del plan es naturalmente el

fiscal. El superávit operativo alcanzado hacia el tercer trimestre del año es insuficiente para hacer frente a los pagos financieros que el gobierno deberá enfrentar, y el incremento de la recaudación requerido parece muy difícilmente alcanzable. El gobierno tiene, con todo, posibilidades de "pasar por encima" de estas dificultades en el corto plazo apelando a recursos provenientes de la concesión de áreas petroleras y de las privatizaciones de empresas públicas. Pero se trata de recursos "por una sola vez". La situación fiscal no muestra, entre tanto, signos de una mejora que pueda considerarse permanente, y no pueden descartarse problemas con el Fondo Monetario en el curso del stand-by vigente, debido a las dificultades que habrán de enfrentarse para cumplir las muy exigentes metas pautadas.

Así, a pesar de sus buenos resultados iniciales, el programa de convertibilidad no se ha consolidado aún a través de transformaciones que puedan dar un carácter permanente al cierre externo y al fiscal. En este último, los desequilibrios de flujos persisten, transitoriamente cubiertos mediante los ingresos por privatizaciones y licitaciones de áreas petroleras. El carácter no permanente del ajuste fiscal se constata también al observar los bajísimos niveles de la inversión pública y los bajos salarios de los funcionarios. Y en el frente externo se observa también una preocupante caída del saldo de comercio, que puede comprometer el futuro de la política de estabilización vigente y, con ella, el de los recientes cambios en el campo de las políticas comerciales.

2. LA POLÍTICA COMERCIAL EN EL PERIODO 1989-91

2.1. Antecedentes: 1983-88.

Para entender el significado de la política comercial desarrollada en el periodo 1989-91 resulta conveniente revisar sintéticamente lo ocurrido durante la década pasada. En esos años, luego de la crisis de la deuda, pueden distinguirse dos fases

contrastantes: 1982-1984 y 1985-88.

La política comercial del periodo 1982-84 estuvo dominada por las urgencias impuestas por el ajuste a la nueva situación de sobreendeudamiento externo. La necesidad de generar rápidamente elevados excedentes comerciales y fiscales para atender el servicio de la deuda generó un proceso de ajuste (iniciado en realidad en 1981) que, por las características que asumiera, agudizó la inestabilidad macroeconómica¹⁰. Su correlato en el plano de la política comercial fue la imposición de una serie de medidas que redujeron la eficiencia microeconómica del sistema de incentivos. En este cuadro se recurrió a un uso generalizado de controles cuantitativos sobre las importaciones para ahorrar divisas, en tanto que para allegar más recursos al fisco se elevaron los aranceles a la importación y los impuestos a las exportaciones tradicionales. Se redujeron también los reintegros de impuestos a las exportaciones no tradicionales.

Posteriormente, en el periodo 1985-88, en un contexto caracterizado por un grado de inestabilidad macroeconómica considerable pero menor que en la fase precedente, y bajo la presión desarrollada por los organismos multilaterales de crédito en el marco del Plan Baker, el gobierno democrático encaró un programa de apertura comercial gradual. Este tuvo su máxima expresión en las condiciones de dos préstamos para reformas en la política comercial concedidos por el Banco Mundial en 1987-88¹¹. Las políticas comerciales desarrolladas en esta fase estuvieron orientadas a lograr, secuencialmente, dos objetivos: en primer lugar, la amortiguación del sesgo antiexportador del régimen de incentivos (que se había acentuado notablemente en el periodo 1982-84) y, en segundo lugar, la racionalización de la estructura de

¹⁰ Esta etapa fue caracterizada como el "ajuste caótico", por sus efectos sobre la dinámica de corto plazo de la economía, marcadamente desestabilizadores, y por las inconsistencias observadas en las políticas económicas entonces aplicadas. Cf. al respecto Fanelli et al. (1990b).

¹¹ Cf. Tussie y Botzman (1989).

protección a la producción local.

Para reducir el sesgo antiexportador del régimen de política comercial se adoptaron, fundamentalmente, las siguientes medidas: a) eliminación de los impuestos a las exportaciones, que gravaban no sólo a productos primarios agropecuarios sino también numerosas manufacturas de origen agropecuario¹²; b) establecimiento de regímenes estables de devolución de impuestos a las exportaciones manufactureras, que fijaron tres niveles para las exportaciones de manufacturas de origen industrial (10%, 12,5% y 15 por ciento) y 5 por ciento para diversas manufacturas de origen agropecuario, y c) reimplantación del carácter automático del régimen de admisión temporaria de insumos para la producción de 7370 productos industriales destinados a la exportación (ese régimen había sido suspendido en 1983).

Las principales medidas adoptadas para racionalizar la estructura de la protección fueron de dos órdenes: a) reducción del universo de importaciones sujetas a restricciones cuantitativas (prohibiciones o permisos previos) y, b) reducción del nivel y dispersión de la protección arancelaria. El valor de la producción del sector de la industria sujeto a restricciones cuantitativas bajó desde un nivel de 62,3 por ciento del total de la producción industrial, a comienzos de 1987, hasta llegar a 18 por ciento en el segundo semestre de 1988.

En el caso de diversos insumos de uso generalizado

¹² Las únicas excepciones a esta eliminación fueron algunas materias primas que siguieron gravadas a fin de inducir el procesamiento local de las mismas antes de su envío al exterior (por ejemplo, porotos de soja, cortes vacunos, cueros crudos). Las exportaciones agropecuarias pagan, además, un impuesto específico de 1,5 % para sostener al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. En realidad, si bien la reducción de los impuestos a la exportación constituía un objetivo de largo plazo, en el corto tendía a comprometer los resultados fiscales, por lo que hubo marchas y contramarchas a partir de 1985. La caída de los precios de los bienes exportables inicialmente (que motivaron acciones compensatorias del gobierno), y las presiones del sector agropecuario más tarde (en especial en la última fase del gobierno radical, en la que éste se encontraba particularmente debilitado frente a los grupos de poder), dieron también impulso a la reducción de la carga impositiva sobre las exportaciones.

(patroquímicos y siderúrgicos) la eliminación de la restricción cuantitativa a la importación se vio acompañada por una baja de los aranceles. En otros casos (textiles, por ejemplo) se introdujeron derechos específicos adicionales.

La reforma arancelaria redujo los niveles de protección legal, la cual pasó de un rango de 15-53 por ciento a otro de 5-40 por ciento. De tal manera, el arancel promedio pasó de 43% a 30 por ciento. Se mantuvieron, sin embargo, regímenes especiales para los sectores automotriz y de informática, con aranceles superiores a 40 por ciento.

Un dato relevante en relación al proceso de apertura comercial llevado a cabo en 1985-88 se refiere a la política cambiaria. Las autoridades económicas tuvieron un éxito considerable en mantener el tipo de cambio real en niveles altos y relativamente estables (tomando en consideración la gran magnitud y volatilidad de la tasa de inflación) en el periodo mencionado. Aún la apreciación de la moneda acumulada en el Plan Primavera (agosto 1988-enero 1989) parece moderada cuando se la compara con las fluctuaciones ulteriores del tipo de cambio real (cf. cuadro 3).

2.2. La apertura comercial en 1989-91.

El proceso de apertura comercial impulsado en el periodo 1989-91 se desarrolló en un contexto macroeconómico muy diferente al de la fase precedente. Esto afectó en forma significativa la naturaleza de las políticas adoptadas. El periodo se caracteriza, como se describiera en la primera sección del trabajo, por una notable agudización de la inestabilidad económica. La necesidad de contener el deslizamiento de la economía hacia situaciones hiperinflacionarias ha forzado a seguir un curso de política fiscal bastante más restrictivo. El equilibrio presupuestario, por otra parte, se torna más difícil de alcanzar dado el deterioro de la recaudación, afectada por la caída de los niveles de actividad y por el aumento de los índices de evasión. Por otra parte, la *Weltanschauung* de las nuevas autoridades se ha caracterizado por una

firme creencia en la eficiencia universal de los mecanismos de mercado. Las exigencias fiscales y los imperativos ideológicos sometieron a la política comercial a una doble tensión que contribuye a explicar su evolución.

El tratamiento de las exportaciones es un claro ejemplo de esta tensión. El nivel relativamente alto de los impuestos a las exportaciones prevaleciente desde mediados de 1989 hasta finales de 1990 revela el predominio de las urgencias presupuestarias. Sin embargo, no sin ciertas contramarchas, los impuestos a las exportaciones fueron gradualmente reducidos hasta alcanzar un nivel muy bajo¹³ (3 por ciento en concepto de "Derecho de Estadística") a partir de abril de 1991. Las exportaciones manufactureras, por su parte, recuperaron lentamente las devoluciones de impuestos que estuvieron suspendidas desde mediados de 1989. Si bien el gobierno reconoció la deuda por las mismas para todo el periodo transcurrido (con excepción del lapso marzo-junio 1990), demoró la realización de su pago (mediante la entrega de los correspondientes bonos), subordinándola de hecho a la evolución de la caja del sector público. A estos antecedentes se sumó la decisión, comunicada en marzo de 1991, de reducir los niveles de las devoluciones de impuestos a las exportaciones de manufacturas en 33 por ciento, por lo cual las mismas han pasado de 15; 12,5 y 10 por ciento, a 10; 8,3 y 6,7 por ciento, respectivamente, y de 5 a 3,3 por ciento. También en este caso, el gobierno ha supeditado estas devoluciones, explícitamente, a la evolución de las cuentas fiscales. Por último, cabe agregar que fue suspendido el régimen de admisión temporaria automática, reemplazado por un régimen de *draw-back* (devolución a *posteriori* de los impuestos incorporados en los insumos). Vale la pena mencionar que el régimen de *draw-back* ya existía con anterioridad pero no era utilizado por los exportadores debido a su mayor costo financiero.

Las políticas aplicadas en el periodo más reciente en relación

¹³ Se mantienen las mismas excepciones señaladas en la nota anterior.

con la importación muestran, en cambio, modificaciones más espectaculares, especialmente, en materia arancelaria.

En materia de medidas no arancelarias, cabe señalar que el proceso de reducción del universo de restricciones cuantitativas, iniciado bajo el gobierno anterior, fue completado por la administración actual. Este proceso tuvo dos hitos en octubre de 1989 y febrero-marzo de 1990, como se aprecia en el Cuadro 4 (ítem relativo al Anexo II). Las restricciones quedaron prácticamente eliminadas a fines de 1990. Sólo subsistían para 25 posiciones del nomenclador arancelario (correspondientes a automóviles y partes) sobre un total de 10 mil. Subsistieron regímenes especiales para la industria del automotor, en la forma de cuotas de importación, y para la industria electrónica, aunque en este caso en la forma de aranceles más elevados.

En materia de aranceles, se produjeron sucesivas rebajas que condujeron a la estructura vigente a partir de abril de 1991. Esta comprende tres niveles arancelarios: cero para materias primas y productos alimenticios, 11 por ciento para insumos y 22 por ciento para bienes finales. El tratamiento especial para la industria automotriz incluyó, además de las cuotas de importación ya indicadas, aranceles de 35%, semejantes a los establecidos, también en carácter excepcional, para la electrónica. En esta oportunidad se eliminaron también los derechos específicos que protegían ciertos bienes (como los textiles) que pasaron a pagar el nuevo arancel máximo. La magnitud del cambio introducido por la reforma arancelaria pueda medirse en la caída del arancel promedio ponderado por la producción industrial, que pasa de 30 por ciento en octubre de 1988 a sólo 9 por ciento en abril de 1991. Ese nivel es uno de los más bajos del mundo en desarrollo. El ritmo y magnitud del reciente proceso de apertura comercial revela así una naturaleza muy diferente del llevado a cabo en 1985-88.

El proceso de apertura comercial desarrollado durante 1989-91 se ha caracterizado también por su simultaneidad con un proceso de marcada apreciación de la moneda local. Esto establece otra importante diferencia con la apertura de 1985-88.

3. REFLEXIONES FINALES.

En relación con la secuencia y velocidad de las medidas de liberalización y sus vínculos con la dinámica de corto plazo de la economía, la experiencia reciente presenta varios aspectos remarcables. Interesa destacar, en principio, tres de ellos: en primer lugar, la velocidad, la magnitud y el carácter de los cambios de política comercial, que contrastan con el gradualismo aplicado entre 1985 y 1988. En segundo término, su coincidencia con un proceso de veloz apreciación de la moneda doméstica y, en tercer lugar, su efecto negativo sobre las cuentas fiscales.

En relación con sus aspectos más específicamente comerciales y sectoriales, la reforma se caracteriza adicionalmente por: a) un sesgo anti-exportador reflejado en la eliminación práctica de las devoluciones de impuestos a las exportaciones de manufacturas, y b) la ausencia de políticas sectoriales selectivas en el diseño de la estructura arancelaria, que refleja la inexistencia de una estrategia de política industrial. Dado el escalonamiento de la estructura arancelaria, esto favorece en forma indiscriminada a los productores de bienes finales, especialmente a los que utilizan materias primas sin procesar. Las excepciones en automóviles y electrónicos no alcanzan a definir nada semejante a una estrategia articulada. Por cierto, esta ausencia caracterizaba también a la administración precedente.

El primer problema que se debe destacar en relación a las reformas comerciales implementadas en 1989-91 se refiere a los niveles de protección fijados. Una clasificación usual, a este respecto, diferencia entre procesos de "apertura" (outward-oriented) y "liberalización"¹⁴. En este sentido, la intensidad y el carácter de las reformas comerciales recientemente aplicadas en Argentina las aproximan más estrechamente al segundo tipo. Las estrategias de "apertura" se caracterizan por la existencia de una tasa de cambio efectiva promedio de exportación

¹⁴ Cf. Sachs (1987) y Bhagwati (1987).

similar a la de importación. De este modo las ventas al exterior y al mercado interno gozan de incentivos similares, en promedio. Este tipo de estrategia es perfectamente compatible con la existencia de importantes desvíos sectoriales respecto a la media (que típicamente se deben a niveles de protección altos y heterogéneos) y, por lo tanto, no necesariamente implica la existencia de precios relativos domésticos equivalentes a los del mercado internacional. En cambio, las estrategias de "liberalización" o laissez-faire persiguen el objetivo de alcanzar un vector de precios relativos internos cercanos a los internacionales, lo que implica, necesariamente, fijar niveles de protección interna muy bajos y con baja dispersión.

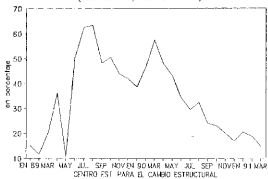
La elección del gobierno argentino de una estrategia próxima a esa noción de "liberalización" ha sido, por cierto, coherente con la orientación general de la política económica. También ha sido notablemente convergente con los planteos del Washington Consensus. Sin embargo, el sustento teórico y empírico de la elección de una estrategia de liberalización es cuestionable. Desde el punto de vista teórico, no hay modelos que fundamenten la superioridad en términos de tasa de crecimiento de una estrategia de liberalización extrema. En relación a la evidencia empírica, cabe señalar que las exitosas experiencias de inserción comercial de Asia Oriental (Corea, Japón y Taiwán) se encuadran claramente en la tipología de apertura y no en la de liberalización. En cambio, no resulta fácil encontrar experiencias exitosas de inserción comercial de países que hayan seguido estrategias de laissez-faire¹⁵.

Un segundo problema de la estrategia comercial adoptada por el gobierno argentino se refiere al ritmo de las reformas. La cuestión del ritmo óptimo de las mismas puede ser enfocada desde tres ángulos diferentes. El primero de ellos se refiere a sus efectos fiscales. El segundo considera los efectos en términos de empleo y crecimiento. El tercero toma en cuenta los impactos sobre la balanza comercial. Desde el punto de vista fiscal, es claro que

¹⁵ Cf. por ejemplo Sachs (1987) y Edwards (1989).

un ritmo gradual en las reformas es preferible, especialmente cuando ya se han eliminado las restricciones cuantitativas a las importaciones. Esto se debe no sólo al impacto negativo obvio sobre la recaudación tributaria de las rebajas de aranceles y de impuestos a las exportaciones, sino también a la necesidad de parte del sector público de encarar inversiones en infraestructura (puertos, comunicaciones y transportes) para viabilizar el aumento de las exportaciones que se espera de la apertura. El gráfico ilustra el efecto fiscal originado, en parte, por el cambio en las regulaciones del comercio. El mismo muestra la evolución de la recaudación generada por la Aduana, como proporción de la recaudación total de la Tesorería.

RECAUDACION FISCAL (REC.ADUANA/REC.TESORERIA)



CENTRO FSI PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL

El trade off entre apertura y equilibrio fiscal adquiere particular relevancia en economías con graves desequilibrios macroeconómicos y alta inflación, cual es el caso de Argentina. En tal sentido, la conveniencia de realizar drásticas reformas antes de que la situación financiera fiscal muestre señales de consolidación y antes de alcanzada cierta estabilidad macroeconómica parece bastante dudosa. Las reformas aplicadas recientemente en Argentina han gravitado inicialmente en forma negativa sobre los ingresos del sector público, en un contexto de penuria fiscal en el que esto resulta particularmente nocivo.

Desde el punto de vista de la minimización de los costos en términos de empleo y crecimiento que suelen tener las políticas de apertura comercial, existe un acuerdo relativamente amplio sobre la conveniencia de las reformas graduales¹⁶. En esta dirección se ha señalado que una estrategia de mayor gradualismo en lo que se refiere a las importaciones y más agresiva inicialmente con las exportaciones, podría gozar de mayor credibilidad y, por lo tanto, de mayores probabilidades de éxito¹⁷. La razón estriba, precisamente, en que la expansión de las exportaciones permitiría amortiguar en parte los efectos recesivos, apuntalando así la viabilidad de la estrategia. No sorprende que éste haya sido el caso de varios "dragones asiáticos". En tal sentido, en la Argentina de hoy, el problema de la velocidad de las reformas arancelarias se ve agravado por una política de exportaciones inconsistente con la apertura importadora. En efecto, hasta tanto se normalicen los reintegros impositivos a las exportaciones manufactureras o se generalice el uso del sistema de draw-back¹⁸, no puede encuadrarse la política exportadora desarrollada en

¹⁶ Consultese al respecto por ejemplo Corden (1987) y Edwards (1989).

¹⁷ Cf. al respecto Berlinsky (1986).

¹⁸ Si la falta de pago de los reintegros impositivos y la sustitución del régimen de admisión temporaria obedecieron a las urgencias fiscales, no hay razones para esperar un comportamiento muy distinto en lo referido a la devolución de impuestos a través del sistema de draw-back.

1989-91 en la misma categoría que la política de importaciones. En rigor, en este aspecto es más afín a las estrategias de sustitución de importaciones.

Por último, es claro que cuanto más acelerado sea el proceso de reforma comercial mayor será el impacto negativo a corto plazo sobre las cuentas comerciales. En economías que, como la argentina, sufren una situación de sobreendeudamiento externo que obliga a mantener un alto nivel de superávit comercial, éste no es un punto menor. En consecuencia, es altamente probable que un proceso de reforma comercial acelerada que no se vea acompañado de otras políticas que tiendan a elevar el superávit comercial, fracase a poco de andar. Sin embargo, esto plantea un dilema de política, puesto que la visibilización externa de la apertura llevaría a exacerbar las presiones inflacionarias (vía devaluaciones) o a profundizar la recesión (vía políticas de demanda agregada). Es notoria, en el caso argentino, la ausencia de políticas compensatorias de los efectos comerciales de una apertura vertiginosa.

La combinación de impactos negativos en las tres dimensiones señaladas, característica de las reformas comerciales aceleradas, puede plantear problemas serios de credibilidad de las políticas. Estos problemas se ven notablemente acentuados cuando la apertura acelerada se ejecuta en un contexto de alta inflación. Es amplia la literatura relativa a los problemas que se presentan cuando se intenta "abrir" una economía en un contexto de inflación elevada y crónica. Los fracasos de las experiencias de estabilización con liberalización acontecidas en el Cono Sur de América Latina en la segunda mitad de los setenta gozan ya de cierto carácter paradigmático¹⁹. El problema se torna particularmente agudo cuando se trata de economías que sufren desequilibrios macroeconómicos potenciados por su situación de sobreendeudamiento externo. Por otra parte, la conveniencia de abrir la economía después de

¹⁹ Cf. por ejemplo Bruno (1988); Edwards (1989); Frenkel (1983), Ramos (1988); Sachs (1987).

estabilizar, reconocida aún por economistas del Banco Mundial, cuenta con cierto sustento empírico²⁰.

En rigor, la velocidad del proceso de liberalización en la Argentina parece estar estrechamente ligada a la ilusión de favorecer el logro de la estabilización. Tal como sucediera en 1979-80, la aceleración de la apertura parece estar motivada en gran medida por objetivos antiinflacionarios: la competencia de los productos extranjeros debería contribuir a contener el ritmo de incremento de los precios nominales domésticos. Aún más, en el caso del Plan de Convertibilidad la reducción de aranceles perseguía un objetivo más ambicioso, cual es el de contribuir al logro de una deflación de los precios industriales. Pero, como ya se señaló, las esperanzas del gobierno en esta materia se vieron frustradas, con el resultado perverso de una baja sustancial en la protección que se adicionó a la fuerte apreciación de la moneda local, acumulada especialmente a lo largo de los doce meses que precedieron al lanzamiento del nuevo programa.

Así, el impacto combinado de la baja promedio de la protección arancelaria y la caída del tipo de cambio real fue de 46 por ciento entre el cuarto trimestre de 1988 y el segundo trimestre de 1991. Vale la pena mencionar, entretanto, que el nivel del tipo de cambio real vigente en el cuarto trimestre de 1988 distaba mucho de los niveles más altos registrados en la última década²¹.

En este plano las experiencias de la apertura de 1979-80 y 1989-91 en la Argentina presentan algunas visibles similitudes. Es cierto que la apreciación de la moneda doméstica ha sido un resultado inicial de la mayor parte de los intentos de estabilización recientes, en Argentina como en otros países, y tanto en tentativas exitosas cuanto en las que fracasaron. Pero lo particularmente llamativo en los casos citados es lo abrupto de la caída de la paridad real. La combinación de una rápida liberalización del comercio con una moneda doméstica sobrevaluada

²⁰ Cf. por ejemplo Michalopoulos (1987) y Sachs (1987).

²¹ Ver columna TCIMPO del Cuadro 3.

puede deteriorar seriamente las expectativas y convertirse en una mezcla explosiva tanto para la política de estabilización cuanto para el propio proceso aperturista.

La comprensión de estos procesos de acelerada apreciación de la moneda doméstica exige considerar el largo proceso de adaptación de los agentes económicos, en la economía argentina, a la alta inflación, que llevara a la constitución del régimen de alta inflación, referido en la primera sección del trabajo.

En una economía operando en régimen de alta inflación, la estabilización del tipo de cambio nominal no proporciona un "ancla" lo suficientemente firme para los precios nominales, para los salarios y para las expectativas inflacionarias en el corto plazo. No la proporciona aún cuando se avance rápidamente hacia la liberalización del comercio (lo que debería llevar, según se supone, a la convergencia de la inflación interna con la internacional). En la medida en que los efectos de la apertura se producen con importantes rezagos, la persistencia de los mecanismos indizatorios en un significativo sector de bienes no transables tiende a provocar, si el tipo de cambio está fijo, una caída rápida del tipo de cambio real. El punto clave aquí es la ausencia de un conjunto consistente de políticas de ingresos, que al tiempo que contribuyen a la estabilización del tipo de cambio nominal permitan quebrar las prácticas indizatorias, a fin de evitar un cambio rápido de precios relativos en favor de los no transables. La ausencia de un conjunto consistente de políticas de ingresos ha sido una característica común de los intentos aperturistas de fines de los setenta y de comienzos de los noventa²². Por el contrario,

²² La situación en este plano se modificó a comienzos de 1991, juntamente con el lanzamiento del plan de estabilización basado en la libra convertibilidad del austral. El gobierno de Menem decidió entonces impulsar la supresión de las prácticas indizatorias, según se indica en la sección que resume los contenidos del plan. Se negociaron además acuerdos de precios y se fijaron pautas para ajustes de diversos servicios. Las políticas de ingresos instrumentadas en 1991 permitieron reducir el ritmo de apreciación de la moneda doméstica, pero no revirtieron siquiera parcialmente el fuerte retroceso del tipo de cambio real acumulado entre marzo de 1990 y diciembre del mismo año.

en ambos casos los intentos aperturistas coincidieron con procesos de desregulación de salarios y precios privados, siguiendo también, en este punto, orientaciones afines al "Consenso de Washington".

Sin embargo, las apreciaciones cambiarias a que han dado lugar estas políticas hacen que el "Consenso" desemboque, en este plano, en una ambigüedad. En efecto, en la discusión relativa a qué políticas de reforma deberían seguir los países subdesarrollados (y particularmente aquellos que siguieron el modelo de acumulación basado en la sustitución de importaciones) para recuperar el crecimiento, el WC sostiene con claridad que un tipo de cambio 'alto y estable' es un prerrequisito de una liberalización exitosa del comercio.

CUADRO 2
ARGENTINA. INDICADORES MACROECONÓMICOS

Año	Tasa de Crec. PBI		Inflación		Saldo de Pagos		Liquidez		Déficit Externa			Déficit Fiscal	
	(en %)	(en %)	JPC	(en %)	Cta. Cte.	Var. de Comers. Reservas	M1	M2	Pública	Privada	Total		en % del PBI
					(en millones de US\$)		(en % del PBI)		(en millones de US\$)			en % del PBI	
1975	-0,4	335,1	348,2	-1234,6	-493,2	-791,1	10,9	17,1	4021,3	853,8	7875,1	14,7	15,1
1976	-0,1	347,5	306,1	649,6	583,1	1132,0	6,8	9,5	5109,0	2090,3	5279,2	17,4	17,1
1977	6,3	560,4	47,2	1289,9	1690,3	2226,5	6,8	7,4	8157,0	4339,1	12696,1	21,6	6,5
1978	-1,1	568,8	143,3	1531,0	1983,9	4463,4	6,3	10,0	9958,3	1076,4	11034,7	26,3	6,5
1979	6,9	437,7	57,5	-3727,8	-2319,2	-2789,1	7,5	26,9	14459,0	12703,0	27152,0	30,9	7,5
1980	-4,7	131,2	180,2	-3754,0	-207,0	-3006,5	6,3	23,4	20024,0	15647,0	35671,0	43,1	13,3
1982	-4,6	209,7	311,3	-2357,7	2286,0	-725,0	4,9	16,9	28616,2	15018,2	43634,4	51,7	12,1
1983	2,8	433,6	411,3	-3441,0	3331,1	-76,0	3,8	11,4	31709,0	13360,0	45069,0	52,9	11,1
1984	2,6	656,0	625,7	-2391,0	3523,0	76,0	3,8	14,8	32854,0	16410,0	49264,0	57,9	11,0
1985	-4,3	385,4	353,9	-951,0	4582,7	613,0	2,9	16,3	44726,0	5486,0	50212,0	59,2	6,0
1986	7,3	431,3	187,9	-3256,0	515,0	-1186,0	6,1	18,2	51793,0	6531,0	58324,0	64,5	6,7
1987	-2,8	542,9	431,6	-1572,0	3810,0	-1706,0	3,3	15,4	51265,0	5038,0	56303,0	63,8	8,6
1988	-4,6	4076,3	5266,4	-1305,0	5174,0	-1791,0	2,8	13,2	58397,0	4917,0	63314,0	70,8	7,2
1990	-0,8	1343,9	798,4	1750,0	8274,0	2730,5	2,3	5,8	nd	nd	63289,0	nd	4,9

FUENTE: BOM, CEPAL y Secretaría de Hacienda.

ARGENTINA. TIPOS DE CAMBIO REALES (2do. trim.de 1990-1993).

Fecha	DRA(1)		TECINO(2)		TECINO(3)		TECIBRE(4)	
	TRIMESTRAL	ANUAL	TRIMESTRAL	ANUAL	TRIMESTRAL	ANUAL	TRIMESTRAL	ANUAL
1975 : 1	194.23	173.57	84.17	104.85	67.21	83.02	104.74	226.20
: 2	160.66		89.28		85.78		227.70	
: 3	162.03		110.39		83.60		209.33	
: 4	169.31		135.34		95.51		283.23	
1976 : 1	193.48	210.20	137.87	142.10	114.77	121.22	309.43	182.25
: 2	226.73		150.71		128.54		169.40	
: 3	215.25		148.76		123.80		139.50	
: 4	206.26		131.80		117.78		114.69	
1977 : 1	232.06	209.83	124.76	120.85	109.12	105.75	111.43	106.11
: 2	237.67		120.69		112.11		112.66	
: 3	185.15		119.13		103.98		102.71	
: 4	156.45		119.02		97.80		97.65	
1978 : 1	200.43	175.43	110.24	96.25	95.03	84.60	95.22	83.93
: 2	191.66		100.49		89.13		88.16	
: 3	158.20		90.46		80.11		79.70	
: 4	151.44		83.81		73.35		73.26	
1979 : 1	136.99	129.93	76.84	70.34	66.99	60.95	66.23	60.76
: 2	131.84		75.49		63.26		62.65	
: 3	128.20		66.23		57.33		56.76	
: 4	139.70		64.83		56.19		57.40	
1980 : 1	144.32	125.84	65.94	58.61	55.29	50.43	55.20	50.37
: 2	122.28		59.94		51.83		51.78	
: 3	113.85		57.32		49.48		49.43	
: 4	122.89		53.25		45.12		45.08	
1981 : 1	132.63	142.66	54.21	71.76	45.93	69.60	45.90	77.17
: 2	129.90		71.03		60.36		62.91	
: 3	148.13		77.63		65.93		94.52	
: 4	159.97		82.16		70.21		109.34	
1982 : 1	173.77	156.14	90.86	110.15	82.62	100.15	81.14	141.90
: 2	155.34		103.58		93.10		93.02	
: 3	141.58		115.80		105.05		218.65	
: 4	153.86		131.15		119.89		174.77	
1983 : 1	156.81	147.95	134.85	128.47	125.19	117.34	158.54	140.29
: 2	151.58		133.44		121.91		149.89	
: 3	137.59		123.30		112.69		179.24	
: 4	145.00		122.29		111.59		154.26	
1984 : 1	155.81	138.16	125.16	115.63	114.17	106.70	165.73	147.38
: 2	136.48		111.83		102.07		155.84	
: 3	129.76		108.46		99.07		136.60	
: 4	130.58		117.07		111.48		131.34	
1985 : 1	134.28	134.02	118.98	120.28	115.40	120.12	147.62	143.83
: 2	129.19		119.09		118.36		136.87	
: 3	127.56		120.89		125.26		147.61	
: 4	145.06		122.66		121.45		135.22	
1986 : 1	121.14	119.61	115.48	111.48	114.17	107.38	126.69	119.81
: 2	117.10		109.27		107.97		114.89	
: 3	112.60		106.45		105.54		114.24	
: 4	127.59		114.72		103.83		125.41	
1987 : 1	131.36	135.21	117.94	120.46	106.60	108.95	134.09	139.52
: 2	126.00		114.58		107.25		134.94	
: 3	134.43		119.82		108.38		146.79	
: 4	149.03		125.30		113.51		140.32	
1988 : 1	160.99	151.51	124.51	117.95	112.61	110.88	150.29	127.71
: 2	146.91		121.59		109.98		133.61	
: 3	141.05		117.52		112.81		120.02	
: 4	129.11		108.19		107.81		106.95	
1989 : 1	159.02	135.28	110.57	129.39	101.09	140.21	153.41	192.77
: 2	165.09		162.31		106.97		122.56	
: 3	112.66		125.71		138.19		164.36	
: 4	124.34		128.78		134.61		150.76	
1990 : 1	135.63	100.21	126.37	96.32	130.34	93.69	131.29	93.85
: 2	100.02		100.00		100.00		100.00	
: 3	90.72		90.89		82.56		82.41	
: 4	74.50		60.04		61.84		61.72	
1991 : 1	88.71	91.99	76.84	76.33	69.84	69.37	69.71	69.24
: 2*	93.26		75.81		68.99		68.77	

(*) Estimado.

(1) Tipo de cambio de exportaciones agropecuarias incluyendo derechos o reintegros, ajustado por el precio internacional de las exportaciones argentinas y deflactado por el índice de precios combinados (un promedio del ipc y del ipman - índice de precios mayoristas no agropecuarios nacionales).

(2) Tipo de cambio efectivo de exportaciones industriales.

(3) Tipo de cambio de importaciones. No incluye aranceles.

(4) Tipo de cambio libra (o paralelo, en los períodos con control de cambios).

(2),(3) y (4) fueron ajustados por índice de precios mayoristas de los Estados Unidos y deflactados por el índice de precios combinados (ipc e ipman).

ARGENTINA. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA.

	Condición Inicial (1)	Oct. 89 (2)	Dic. 89 (3)	Ene. 90 (4)	Feb-Mar. 90 (5)	Abr. 90 (6)	May. 90 (7)	Jun-Jul. 90 (8)	Agosto (9)	Oct. 90 (10)	Ene. 91 (11)	Abr. 91 (12)
Arancel Promedio	28.80	26.46	20.72	16.24	15.37	16.15	18.32	18.45	17.05	17.29	16.15	9.75
Arancel Prom. s/Adic. Transit.	24.27	23.14	17.32	12.54	14.57	16.08	16.98	16.87	16.87	--	--	--
Dispersión	17.31	17.38	10.52	8.32	8.22	8.37	5.21	5.21	5.21	5.36	8.36	8.33
Varibilidad	37.27	37.46	61.00	56.18	64.35	87.42	30.70	30.79	36.71	31.01	46.94	97.98
Nóbo	10	37	30	24	24	24	24	24	24	24	22	22
Arancel Máximo (*)	5	40	24	24	24	34	24	45	26	24	24	22
Arancel Mínimo	5	0	0	0	0	0	5	5	5	5	0	0
Cant. de Posiciones	2325	2311	2311	2310	2300	3110	3119	3115	3114	3021	9177	2086
- con arancel máximo	849	777	783	783	1419	783	795	795	799	926	1946	5185
- con arancel mínimo												
Tot. con Arancel Adicional	10305	10331	10247	10247	10247	10247	10255	10257	10267	11123	11123	11765
Con derechos Específicos	117	104	102	102	100	100	104	60	52	43	17	0
- unido	2	25	25	225	225	225	225	260	276	281	262	0
- mínimo												
En Años 11 (ENE 4070/86)(**)	1056	122	118	118	27	27	27	27	27	25	0	0
Con Derecho Adic. Transit.	945	867	861	862	860	830	759	788	788	--	--	0

(*) No incluye los aranceles a los que se aplican el derecho adicional transitorio y cuyo arancel máximo básico era del 50% que con derechos adicionales alcanzó 70% en octubre. Ahora no hay derechos adicionales transitorios.

(**) Importaciones sujetas a permitas previas.

(1) Situación vigente luego de la reforma Dantrot, 1988.

(2) RNE 59254 y 330 del 89. Ministro Spagnelli.

(3) RNE 404, 410, 446, 467 y 487 del 89. Ministro Raponeilli.

(4) RNE 3799. Ministro E. González.

(5) RNE 12, 31, 11 y 15 del 90. Ministro E. González.

(6) RNE 3170. Ministro E. González.

(7) RNE 391799. RNE 508 del 90 y RNE 91990. Ministro E. González.

(8) RNE 567, 607, 609 y 610 del 90. Ministro E. González.

(9) RNE 871, 873, 874, 876, 878, 898, 1004, 1005, 1071 y 1086 del 90. Ministro E. González.

(10) RNE 1151, 1402 y 1403 del 90. Ministro E. González.

(11) RNE 86, 88, 96, 179 y 191 del 91. Ministro D. Cavallo.

(12) RNE 86, 88, 96, 179 y 191 del 91. Ministro D. Cavallo.

CUADRO 5

ARGENTINA. EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DESAGREGADAS.

	1990		1991	
	(1)	(2)	(1)	(2)
EXPORTACIONES	3703	nd	3405	nd
Prod. Primarias	1076		1010	
Manuf. Agropecuarias	1509		1352	
Manuf. Industriales	1008		781	
Combustibles	110		262	
IMPORTACIONES (*)	1190	1762	1836	2069
Bienes de Capital	179	275	203	493
Mat. primas y bienes inters.	864	1260	1370	1943
Bienes de Consumo	41	73	139	322
Combustibles	106	151	124	49
SALDO	2513	nd	1569	nd

(*) Las diferencias con la suma de parciales se deben a importaciones no clasificadas.

(1) Primer cuatrimestre

(2) Primer semestre

FUENTE: Secretaría de Industria y Comercio Exterior (SICE).

REFERENCIAS.

BERLINSKY, J. (1986). "La elección de una estrategia de crecimiento: los regímenes de comercio exterior y la promoción de exportaciones en América Latina", Serie Documentos de Trabajo, número 122, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

BHAGWATI, J. (1987). "Outward Orientation: Trade Issues", en: CORBO, V. et al. (Eds.) Growth-Oriented Adjustment Programs. IMF y World Bank, Washington.

BRUNO, M. (1988). "Opening-up", en: DORNBUSCH, R. y HELMERS, L. The Open Economy, Banco Mundial, Washington.

Covuntura Económica Latinoamericana (1990), número 1, CLADEI-Fedesarrollo, Bogotá, Colombia, (y número 2 de la misma publicación, 1991, en prensa).

DAMILL, M. y FRENKEL, R. (1991). "Hiperinflación en Argentina: 1989-90", Documento CEDES número 62, Buenos Aires.

EDWARDS, S. (1989). "Structural Adjustment Policies in Highly Indebted Countries", en: SACHS, J. Developing Country Debt and Economic Performance. The University of Chicago Press, London.

FANELLI, J.M., FRENKEL, R. y ROZENWURCEL, G. (1990a). "Growth and Structural Reform in Latin America. Where We Stand", Documento CEDES número 57, Buenos Aires.

FANELLI, J.M. y FRENKEL, R. (1990b). Políticas de Estabilización e Hiperinflación en la Argentina. Ed. Tesis, Buenos Aires.

FRENKEL, R. (1990a). "Precios flexibles y efectos ingreso en economías indexadas", en: AMADEO, E. et al. Inflación y estabilización en América Latina. Nuevos modelos estructuralistas. Tercer Mundo Eds., Bogotá.

FRENKEL, R. (1983). "Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital", El Trimestre Económico, vol. I, número 200.

FRENKEL, R. (1990b). "El régimen de alta inflación y el nivel de actividad", en: ARELLANO, J.P. (Comp.). Inflación rebelde en América Latina, Ciepian-Hachette, Santiago de Chile, 1990.

RAMOS, J. (1986). Neoliberal Economics in the Southern Cone of Latin America, 1973-1983. The John Hopkins Univ. Press, Baltimore.

MICHALOPOULOS, C. (1987). "World Bank Programs for Adjustment and Growth", en: CORBO, V., GOLDSTEIN, M. y KHAN, M. (Eds.). Growth - Oriented Adjustment Programs. IMF and World Bank, Washington.

SACHS, J. (1987). "Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs", en: CORBO, V., GOLDSTEIN, M. y KHAN, M. (op. cit.).

Situación Latinoamericana (1991), números 1 y 2, Madrid.

TAYLOR, L. (1988). "La apertura económica. Problemas hasta fin de siglo", El Trimestre Económico, vol.IV, número 217, enero-marzo.

TUSSIE, D. y BOTZMAN, M. (1989). "Las negociaciones de la Argentina con el Banco Mundial: la condicionalidad en los préstamos de política comercial", Serie de Documentos de Trabajo e Informes de Investigación, número 85, FLACSO, Buenos Aires.

WILLIAMSON, J. (1990). The Progress of Policy Reform in Latin America. Institute for International Economics, Washington DC.