

Implementando reformas en Serbia: Lecciones de Argentina

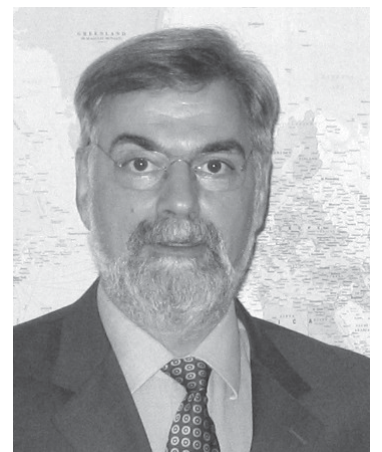
Por Boris Begovic

DOCUMENTOS

Muchas de las “ideas argentinas” han estado flotando recientemente en Serbia. Cuando Serbia mira a la experiencia de otros países, debe darse cuenta que la clave para el crecimiento y el desarrollo descansa en generar el tipo de competitividad económica que permita que el país sea exitoso en el mercado global. Más importante, debe darse cuenta que no hay una conspiración global liderada por instituciones de financiamiento internacional, y que la culpa del fracaso, como así también los ruegos de éxito, deberían estar dirigidos a los reformadores locales, más que a nadie.

Traducción del texto originalmente publicado en Economic Reform Feature Service, del Center for International Private Enterprise (CIPE). Las opiniones expresadas por el autor son suyas y no necesariamente representan las opiniones del Center for International Private Enterprise.

Boris Begovic es Presidente del Center for Liberal-Democratic Studies (CLDS), profesor de economía en University of Belgrade School of Law y miembro del Consejo Académico de CADAL. Estudió en la Universidad en Belgrado, en London School of Economics, y en Harvard University's Kennedy School of Government. El Dr. Begovic fue asesor económico jefe del Gobierno Federal de la Republica Federal de Yugoslavia 2000-2002. Como consultor, ha estado involucrado en numerosos proyectos de consultoría en Serbia y países vecinos en varias industrias, incluyendo bienes públicos. Ha publicado numerosos artículos en journals internacionales y locales y ha escrito dos libros: *An Economic Approach to Optimal City Size* (1991) y *The Economics of Town Planning* (1995).



Las diferencias entre Argentina y Serbia son varias, pero también hay un número de semejanzas. Habiendo experimentado el populismo político y la mala administración económica, ambos países sufrieron inestabilidad política y social durante la transición hacia la democracia. A medida que los países luchaban por mejorar sus economías y fortalecer sus instituciones democráticas, ambos cometieron una serie de errores. La incapacidad para recortar gastos y el sumarse a una estrategia de aislacionismo eventualmente condujo a la economía Argentina al colapso en 2001 y al mal estado de la economía de Serbia en la actualidad.

Serbia continúa siguiendo el camino que llevó al default de Argentina y bien puede sufrir las mismas consecuencias de las malas políticas económicas. Cuando Serbia mire a la experiencia de otros países, debe darse cuenta que la clave para el crecimiento y el desarrollo descansa en generar el tipo de competitividad económica que permite que el país sea exitoso en el mercado global. Más importante aún, debe darse cuenta que la culpa del fracaso, al igual que las súplicas de éxito, deben estar dirigidas hacia los reformistas locales. Refiriéndose al Campeonato Mundial de basketball en 2002, un periodista deportivo serbio no pudo evitar destacar que los dos finalistas – la selección nacional de Argentina y FR Yugoslavia (Serbia y Montenegro) – tenían más cosas en común que ser los mejores equipos del torneo. El periodista fue rápido en señalar la ironía que los dos mejores equipos del mundo representaran países mutilados por las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

El periodista puede haber tenido razón al señalar las semejanzas entre estos dos países en términos de los desafíos al desarrollo que enfrentan. Sin embargo, el problema con su comentario era que se basaba en sensaciones, no en el análisis profundo de instituciones económicas y políticas. De hecho, no podría haber estado más equivocado al culpar al Banco Mundial y al FMI por los desafíos de desarrollo de los dos países.

Las diferencias y similitudes entre Argentina y Serbia merecen mayor atención. De hecho, una vez que se realiza una mirada más profunda sobre la historia reciente de los dos países, las instituciones de mercado, y los arreglos políticos, es mucho más sencillo decir qué fue lo que mutiló tan gravemente a ambos.

No hace tanto tiempo, Argentina solía ser un país económicamente exitoso y muy rico; fue alguna vez uno de los cinco países más ricos del mundo. Su riqueza era el resultado de exportaciones – la competitividad de sus productos de exportación en el mercado mundial – y tenía un considerable comercio exterior y un superávit en la balanza de pagos. Para ilustrar el alcance de su éxito económico – en la década de 1930, Argentina tenía más automóviles cada 100 habitantes que los Estados Unidos.

Serbia, por su parte, nunca fue rica, y lo poco que tenía lo tenía distribuido equitativamente entre la población, en parte debido a la tradición igualitaria de la mentalidad rural de Serbia y en parte debido a la ideología comunista. Los pocos serbios ricos vivían en Estados Unidos y en Europa Occidental, mientras que la riqueza de los empresarios locales no se puede comparar con la de los empresarios del resto del mundo – ni siquiera con los de la Argentina actual. Por supuesto, hay otras diferencias entre los dos países, pero las similitudes son mucho más interesantes. La más notable es el extendido populismo político y fiscal. En Argentina, Juan Domingo Perón, quien vio el poder del populismo de primera mano cuando sirvió como agregado militar argentino en la Italia fascista, prefería comunicarse en forma directa con el pueblo. Entonces, cuando los ciudadanos argentinos se juntaban frente al Palacio Presidencial, debían asignarse los fondos necesarios para satisfacer sus demandas – incluso con déficit presupuestario, si era necesario.

La estrategia general que Perón adoptó fue simple: no necesitamos al mundo, no necesitamos empresas extranjeras, y no necesitamos productos extranjeros: “Argentina - ¡para los argentinos!” Semejante actitud guió el desarrollo de una política económica, que inevitablemente resultó en consecuencias muy negativas para el país.

En Serbia, las políticas de Slobodan Milošević eran muy parecidas a las de Perón. Al igual que Perón, no veía la necesidad de instituciones, no era muy distante a la demagogia y le gustaba comunicarse directamente con las masas. Su estrategia política se basaba en el aislacionismo y la esperanza de que en última instancia el comunismo regresaría en todo el mundo.

La esposa de Perón, Evita, se convirtió en una leyenda, y Perón mismo se exilió en España. Dejó un legado de peronismo, un movimiento fuerte y diseminado sin ideología sólida. Sólo dejó una cultura afianza firmemente en maximizar el beneficio personal en el proceso político. Argentina se encontró enfrentando un generalizado clientelismo, profundamente enraizado en el sistema federal, y un increíble grado de redistribución del ingreso. Perón legó a su país un nuevo presidente, Isabel Perón, y un alto grado de inestabilidad política y social. Poco después de que la junta militar tomara el poder y cuando los seguidores uniformados del peronismo se encontraron en problemas en el frente local, se concentraron en sus fuerzas y recurrieron a comenzar una guerra en las Malvinas.

Hoy, más de 30 años después de la muerte del padre fundador, el Peronismo está bien. No hay ningún partido de oposición serio en Argentina. En las últimas elecciones presidenciales, había tres candidatos del Partido Peronista, y la principal competencia era entre ellos. De hecho, ya no es sólo un partido político; el Peronismo se ha convertido en el sistema político de Argentina. Esto se debe en primer lugar a una red de clientelismo bien desarrollada de quienes piden

favores a cambio de lealtad – favores que requieren redistribución de la renta, no creación de valor.

En Serbia no ha sucedido nada por el estilo. Toda la clientela del Partido Socialista de Serbia se pasó inmediatamente al nuevo liderazgo electo y aceptó el nuevo sistema político. Menos de tres meses después de que Milošević se bajó como presidente, su partido sufrió una demoledora derrota en las elecciones parlamentarias, y nunca se ha vuelto a recuperar por completo. Los socialistas serbios fueron capaces de ser una fuerza política viable sólo mientras estuvieron en el poder, y cuando se les fue el poder – el castillo de naipes colapsó.

En el frente económico, Perón concibió estrategias que, en su opinión, asegurarían el futuro de Argentina. Estimó que el comercio mundial luego de la Segunda Guerra Mundial decaería, y se dio cuenta de que Argentina ya no podría ser capaz de exportar sus productos lo suficiente para pagar sus importaciones. Además, también era necesario proteger a quienes trajeron a Perón al poder – la clase obrera argentina. Entonces, su solución fue implementar una estrategia de sustitución de las importaciones. La sustitución de importaciones exigía que, además de la sustancial protección natural provista por los altos costos de transporte, la industria argentina debería reforzarse con aranceles extremadamente altos y restricción a las importaciones.

Como tal, la industria local perdió su iniciativa de ser económicamente eficiente debido a que sin competencia, no había eficiencia. Las empresas estatales se inflaron en tamaño, con costos tan altos e ingresos tan insignificantes que debían ser subsidiadas por el gobierno. Por supuesto, a la clientela le gustaba trabajar en esas compañías porque los puestos eran bien pagos y no requerían un alto grado de iniciativa o trabajo duro.

En Serbia, la estrategia de sustitución de importaciones fue glorificada durante el socialismo, y fueron irónicamente reverenciadas cuando se impusieron las sanciones en la década de 1990. Con las sanciones restringiendo el comercio internacional, la industria local, naturalmente, logró proveer todos los bienes que previamente se importaban. Incluso el modesto nivel de liberalización del comercio exterior que tuvo lugar a comienzos de 2001 provocó la protesta colectiva. La gente estaba preocupada de que la liberalización arruinara a la economía doméstica porque aún “no estaba lista para enfrentar la competencia.”

Cuando Argentina se despertó de la pesadilla del gobierno militar, el Presidente Raúl Alfonsín logró establecer la democracia y vivir para ver a un presidente democráticamente electo para sucederle. Sin embargo, no pudo controlar el déficit presupuestario, generado por empresas públicas enormes e ineficientes y una vasta clientela peronista en las provincias que debía ser aplacada para mantener la paz política. Por supuesto, el método rápido pero ineficiente de financiar el déficit presupuestario

imprimiendo dinero, causa inflación. Serbia también cayó presa de esta terrible estrategia.

El siguiente presidente argentino, Carlos Menem, ideó una solución al problema del déficit presupuestario: la privatización de empresas públicas. Cortaría el gasto y aumentaría los ingresos. Desafortunadamente para Serbia, es una reforma que ni el partido gobernante ni la oposición querían implementar. Menem condujo las privatizaciones a través de la venta, aunque no siempre transparente, y logró cierto éxito. Sin embargo, este éxito no podía sostenerse sin recortes presupuestarios, pero no era posible reducir el gasto porque el gobierno estaba bajo la presión de los peronistas. El programa anti-inflacionario de Argentina de comienzos de los 90 se basaba en una caja de conversión monetaria, incluyendo el unir el peso al dólar a una tasa de cambio de 1:1. El único problema estaba en el hecho de que siguiendo el éxito inicial de controlar la inflación, lo único que quedaba de la caja de conversión era la tasa de cambio fija. Esto implicó que debido al déficit presupuestario los precios locales comenzaran a subir nuevamente, y el peso se apreció en términos reales, minando la competitividad de los productos de exportación en el mercado mundial. Esto resultó en una caída de las exportaciones y un aumento de las importaciones, con un déficit en la balanza de pagos como resultado final. Este proceso llevó a un creciente endeudamiento externo con la intención de financiar los déficits presupuestarios y en la balanza de pagos, y finalmente, condujo a la recesión. Ahí es donde esencialmente la economía se vino abajo. Argentina declaró el cese de pago de la deuda soberana más grande en la historia o, en términos populares, ¡la mayor quiebra de un estado!

La verdadera cuestión aquí es que el FMI no llevó a Argentina a la recesión. La recesión sucedió como resultado de las políticas que el Presidente y su equipo económico, que adherían a la tasa de cambio fija y al déficit presupuestario, que es una receta bien probada hacia el desastre.

Si hay que culpar al FMI por algo, entonces habría que culparlo por no ejercer una influencia efectiva sobre el gobierno para que cambie esa política tan desastrosa. Sin embargo, la verdadera causa para el colapso de Argentina está en la decisión estratégica antes mencionada de la Argentina de no necesitar al mundo y que la clase obrera local debería estar protegida de la competencia internacional. El colapso también se basa en las políticas clientelistas y en la falta de control sobre el gobierno, como así también en la ausencia de reformas estructurales en una economía basada en malos incentivos por más de cincuenta años.

Muchas de las “ideas argentinas” han estado flotando recientemente en Serbia. Un ejemplo es el de usar el déficit presupuestario como medio para cumplir las promesas de campaña de reducir los impuestos y aumentar los subsidios. Los críticos a dicha postura por lo general se enfrentan al argumento de que no se puede eliminar el déficit

presupuestario porque el gasto público no se puede reducir. La razón dada es sencilla – tenemos que mantener a las empresas públicas y a otros gigantes similares a flote, sino los empleados de estas empresas, que por lo general no hacen nada y reciben salarios de los subsidios, se convertirían en opositores políticos. Y bajo la situación actual, ¿son clientes!

Si se pasan a la oposición, pueden hacer huelgas y cortar rutas, unirse a mineros, a agricultores de frambuesas, pilotos y camioneros, cosa que seguramente no es bueno para la estabilidad del país. Los defensores del status quo actual no quieren enfrentar la competencia extranjera, en particular dado el hecho de que son difícilmente eficientes incluso como monopolistas locales.

También hay argumentos para tener un dinar fuerte, que se ha venido arrastrando más lentamente que la inflación, y por lo tanto se apreció bastante en términos reales desde el otoño de 2000. Esto, por supuesto, no es bueno para una economía que no es competitiva en el mercado mundial y que tiene altos déficits comerciales y de balanza de pagos. Es cierto

que el titular del Banco Central está siguiendo una política que al menos previene una mayor apreciación, ¿pero qué se ha perdido? Quienes piensan que la situación Argentina no es tan diferente a la de Serbia están en el camino correcto. La diferencia clave en relación al caso de Serbia, sin embargo, es que el FMI tomó una postura mucho más dura. Y ha funcionado ya que el déficit presupuestario nominal ha venido bajando, aunque lentamente, y la reestructuración de las empresas públicas se ha convertido en un tema de agenda de reformas.

Cuando Serbia mira a la experiencia de otros países, debe darse cuenta que la clave para el crecimiento y el desarrollo descansa en generar el tipo de competitividad económica que permita que el país sea exitoso en el mercado global. Más importante, debe darse cuenta que no hay una conspiración global liderada por instituciones de financiamiento internacional, y que la culpa del fracaso, como así también los ruegos de éxito, deberían estar dirigidos a los reformadores locales, más que a nadie.



El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), con sede central en Buenos Aires y una oficina en Montevideo, es una organización no gubernamental apartidaria y sin fines de lucro constituida como fundación en Argentina el 26 de febrero de 2003. Sus miembros fundadores y directivos comparten una visión liberal democrática, han tenido participación anterior en otras ONG y provienen de la actividad periodística, el activismo en derechos humanos y la tarea académica vinculada al estudio de la política latinoamericana.

El objetivo de CADAL consiste en promover, en los países de América Latina, el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho y las políticas públicas que favorecen al progreso económico e institucional. Para tal fin, CADAL combina actividades de investigación, difusión y capacitación, dirigidas tanto al público en general como a destinatarios específicos, por ejemplo periodistas, legisladores, funcionarios, diplomáticos, políticos, analistas, empresarios, estudiantes y profesores universitarios.



CLDS

Center for Liberal-Democratic Studies

CLDS basa todas sus propuestas de políticas públicas en una serie de principios que incluyen los conceptos de individualismo, libertad, estado de derecho, el valor del libre mercado, y la importancia de la elección y la responsabilidad individual.

El Center for Liberal-Democratic studies (CLDS) es un centro de estudios independiente que elabora y publica propuestas de políticas públicas y organiza seminarios y charlas sobre cuestiones vinculadas a las políticas como parte de su misión de influir sobre las políticas públicas en Serbia. El



El Center for International Private Enterprise da permiso de reimpresión, traducción, y/o publicación de artículos originales de su Economic Reform Feature Service siempre que (1) se haga una mención apropiada del autor original y de CIPE y (2) CIPE sea notificada dónde aparecerá el artículo y se envíe una copia a la oficina de CIPE en Washington por correo, correo electrónico o fax.

El Center for International Private Enterprise es un afiliado sin fines de lucro de la Cámara de Comercio de Estados Unidos y uno de los cuatro institutos integrantes del National Endowment for Democracy. CIPE ha dado apoyo a más de 1000 iniciativas locales en más de 100 países en desarrollo, que involucran al sector privado en la defensa de políticas y reformas institucionales, mejorar el gobierno, y construir un entendimiento de los sistemas democráticos basados en el mercado. CIPE brinda asistencia gerencial, experiencia práctica y apoyo financiero a organizaciones locales para fortalecer su capacidad de implementar reformas democráticas y económicas. Los programas de CIPE también reciben el apoyo a través de United States Agency for International Development (USAID).