

Del gradualismo al Shock. ¿Es Válido el Plan Alfonsín para América Latina?

Carlos Barrera

Carlos A. Barrera: Economista argentino. Doctorado en la Universidad de Grenoble, Francia. Fue profesor de la Universidad Nacional del Sur en Bahía Blanca e investigador del Departamento de Recursos Naturales y Energía de la Fundación Bariloche.

El nuevo modelo económico argentino comprende un plan de shock lanzado por el gobierno el 14 de junio, un conjunto anexo de políticas complementarias cuyas principales características y sus inminentes obstáculos son analizados en las dos primeras secciones de este estudio.

En su conjunto, el modelo tiene la originalidad de combinar instrumentos y objetivos derivados de concepciones económicas disimiles, pero parece conservar la tradición de hacer recaer los mayores costos sociales en la clase trabajadora.

La viabilidad política del modelo queda supeditada a la posibilidad de poder salvar formidables obstáculos derivados de los desafíos económicos que implican la simultaneidad de congelar y vigilar precios y salarios; de reducir el gasto público y aumentar la presión tributaria; de soportar la recesión económica pagando la deuda externa y aumentar las exportaciones e inversiones.

Cuando el nuevo modelo afronte sus primeras pruebas de resistencia comenzarán a resquebrajarse los transitorios apoyos políticos y le tocará al gobierno capear un fuerte temporal.

Por último, se realiza un somero análisis de coherencia técnica de cada uno de los submodelos (el monetario-financiero, el del sector externo, el del sector público y el de producción), donde se subraya la necesidad de que los ajustes

monetarios y financieros se combinen con ajustes en el aparato productivo, tal como opinaba ya en 1929 John Maynard Keynes con respecto al problema del pago por parte de Alemania de las reparaciones de guerra.

El presidente Raúl Alfonsín, con su ministro de Economía Juan V. Sourrouille y un grupo de excelentes economistas de diferente extracción política, elaboraron un drástico plan económico que comenzó a aplicarse el 15 de junio pasado, a las puertas del comienzo del invierno austral.

De esta manera se abandonó la política económica gradualista, cuyo rotundo fracaso quedó evidenciado en la desastrosa situación económica y la alucinante especulación financiera en la que estaba sumido el país¹ donde la inflación, que había superado el 400% en 1983, llegó casi al 700% en 1984 y apuntaba ya a sobrepasar este año el 1.000%.

El nuevo modelo económico argentino, calificado por algunos analistas como banco de pruebas, incluye en realidad no sólo el plan de shock lanzado el 14 de junio sino también una serie de políticas complementarias que se han soslayado y que constituyen anexos necesarios al primero. En su conjunto, el modelo tiene la originalidad de combinar instrumentos y objetivos derivados de concepciones económicas disímiles, pero parece conservar la tradición de hacer recaer los mayores costos sociales en la clase trabajadora.

LOS RASGOS DEL MODELO

Los principales rasgos del plan de shock son los siguientes:

- a) Congelamiento de precios de todas las mercancías y servicios, así como de las tarifas de las empresas públicas al nivel correspondiente al 13 de junio.
- b) Congelamiento de los salarios a partir del cobro de las remuneraciones correspondientes al mes de junio, las cuales se ajustan como estaba previsto anteriormente, es decir, aplicándole a las remuneraciones del mes anterior el índice de precios de mayo reducido en un 10%. Como dicho índice reflejó un aumento de precios mensual de 25.1%, por lo tanto el último aumento de salarios es de 22.6% y a ese nivel (1 de junio) quedan fijados.

¹ Un balance analítico del primer año de democracia argentina, bajo el título "Argentina: Ardua Democracia", hemos publicado en el No 75 de enero-febrero, 1985, de esta misma revista.

c) En el mercado financiero se fijan tasas de interés nominales para el mercado regulado: 4% mensual para las tasas pasivas (depósitos) y 6% para las activas (préstamos). Se prevé mantener una franja del mercado en la cual la tasa de interés se fijará libremente.

d) Regulación de la expansión del crédito, limitando la cantidad que las instituciones pueden prestar a tasa regulada.

e) Rige un nuevo signo monetario, el austral, cuya equivalencia con el peso argentino corresponde a: 1A = 1.000 pesos.

f) La cotización del austral queda ligada al dólar a través de una paridad fija equivalente a 1,25 de la divisa estadounidense, es decir, 1US\$ = A 0.80

g) La circulación monetaria sólo aumentará (nueva emisión) en la medida que aumenten las reservas internacionales y para financiar cosechas. Por lo tanto, no se emitirá más dinero para financiar los déficit del presupuesto gubernamental ni de las empresas públicas.

h) Se establece una escala de conversión entre australes y pesos para la cancelación futura de los contratos anteriores a la fecha del plan. Dicha conversión, denominada "desagio", va devaluando diariamente al antiguo signo monetario con el objeto de licuar deudas que estaban implícitamente indexadas en función de las altas tasas de inflación anteriores al plan. De lo contrario se hubiera registrado una injusta transferencia de ingresos en favor de los acreedores al cobrar deudas ajustadas a una tasa de inflación que, a partir del congelamiento de precios, tarifas y salarios, se ha reducido drásticamente.

LOS ANEXOS AL MODELO

Este plan, cuyos lineamientos de corto plazo hemos delineado deberá estar complementado seguramente con un plan de reactivación económica, uno de pagos externos, otro de carácter fiscal y otro de reducción del gasto público.

a) El plan de reactivación económica seguiría las pautas trazadas por el mismo Sourrouille en enero pasado, cuando, antes del enroque ministerial, era Secretario de Planificación. Cualquiera que fuere el plan, deberá salvar el difícil escollo de la inversión, que es obviamente la variable vital que tiene necesariamente que incrementarse. Ninguna de las tres componentes de esta variable parece tener actualmente características de flexibilidad para la expansión. Por un lado, la

inversión pública tendería por el contrario a reducirse en aras del objetivo clave de drástica disminución del déficit gubernamental.

Por otro lado, la inversión privada queda en manos de una burguesía nacional que no encuentra aún en la actividad productiva las condiciones de rentabilidad económica que la inciten a invertir debido a la depresión del mercado interno² y del internacional al aumento esperado de la presión fiscal y a la alta tasa de interés fijada por el gobierno que determina que ninguna inversión productiva pueda competir contra las colocaciones meramente financieras, excepto que el sentimiento angustioso de su ruina inminente modifique radicalmente su comportamiento especulativo demostrado en los últimos años.

En la tercera cara del prisma, la inversión extranjera, es donde el gobierno tiene cifradas algunas esperanzas, especialmente en el campo de las comunicaciones y de la actividad petrolera así como también en transportes, energía y turismo.

¿Surgirán inversiones extranjeras suficientes y que además decidan aterrizar en Argentina, desde este sistema capitalista mundial alicaído? Lo que parece más probable es la circulación de capitales golondrinas que pasarán por el mercado financiero argentino para aprovechar una tasa real de interés sumamente alta (60% anual en el mercado regulado)³. Lo que creen los autores del nuevo plan con respecto al interrogante que venimos de plantear es que si comienza el ingreso de capitales al país, presionará a un descenso de la tasa de interés, lo que contribuirá a la reactivación del aparato productivo.

b) Otro anexo al modelo de shock es el plan de pago de los servicios de la deuda externa argentina (5.000 millones de dólares de intereses anuales) ya que nadie piensa, ni deudor ni acreedores, que pueda pagarse un dólar del capital adeudado. Más que plan de pagos habría que hablar de una estrategia de pagos externos, que consiste en negociar en los márgenes de la morosidad a la espera de un nuevo Bretton Woods que, tarde o temprano, estará obligado a redefinir los ya obsoletos mecanismos financieros y monetarios del sistema capitalista mundial. El acuerdo de financiación con el Comité de Bancos modificó el cronograma y los montos que recibirá Argentina por crédito otorgado por la banca acreedora de 4.200 millones de dólares (2.200 en septiembre, 800 en octubre, 600 en diciembre y 600 en abril del

2 Se estima que el Producto Bruto Industrial habría caído entre el 8% y el 10% en el segundo trimestre del año y se han producido numerosos cierres de fábricas y alarmantes despidos y suspensiones de trabajadores.

3 Uno de los argumentos esgrimidos para justificar la alta tasa real de interés fijada es la necesidad de desalentar la acumulación de existencias haciéndola muy costosa y contribuir así a evitar el desabastecimiento.

próximo año).

Este crédito y el reciente préstamo-puente de 460 millones de dólares por parte de un conjunto de países, fueron enfáticamente apoyados por el Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, quien ya había considerado favorablemente el plan de Sourrouille y sus economistas. Es que el sistema financiero internacional capitalista no puede permitirse que los países deudores de gran tamaño relativo (México, Brasil y Argentina en América Latina) "saquen los pies fuera del plato"; todos saben que ninguno de ellos puede pagar la deuda, incluso ni los intereses totalmente, pero hay que hacer como si se pudiera, para preservar los mecanismos internacionales. El sistema no soporta la ruptura súbita de éstos, sin graves riesgos para su propia subsistencia⁴.

c) El plan destinado a aumentar la recaudación fiscal es un punto esencial dentro del esquema y entre sus principales componentes se destacan tres: la reforma impositiva, el ahorro obligatorio y la reconstrucción y privatización de empresas. Los ingresos tributarios provenientes de impuestos directos como el aplicado a los combustibles y al tabaco no podrán aumentar en el corto plazo debido al congelamiento de precios. El impuesto al valor agregado (IVA) cuya tasa es bastante elevada (18%), no parece tampoco ser una fuente auspiciosa de recaudación debido a la contracción de la actividad económica. Al respecto, algunos tributaristas consideran que una reducción de esta tasa podría reactivar la economía y provocar incluso un aumento de la recaudación por esa vía.

El proyecto de impuesto a la tierra libre de mejoras tampoco podrá constituirse en ingresos fiscales pues acaba de postergarse su envío al parlamento ante la reacción de los sectores rurales más poderosos del país.

La única palanca fiscal que le queda al gobierno es la aplicación de ahorro forzoso que, si consigue eludir la lentitud de los caminos parlamentarios que exige la Constitución Nacional, podría canalizar en el corto plazo nuevos ingresos de emergencia a las exiguas arcas gubernamentales.

Sin embargo, el ahorro obligatorio está concebido en función de los que ya tributan los impuestos a las ganancias, capitales y patrimonios, pero no alcanzará a los evasores.

⁴ Es sorprendente como la "nacionalización" bancaria mexicana no levantó ni la más mínima voz de indignación capitalista, como hubiera ocurrido en décadas anteriores. Esta actitud se comprende cuando se descubre que aquella medida tuvo como efecto principal el traspaso de los costos del endeudamiento del sector financiero privado al Estado mexicano.

El control de la evasión (estimada en 4.500 millones de dólares) resultará entonces una tarea de naturaleza policíaca de cuya eficiencia dependerá en gran parte el éxito de alcanzar el objetivo fiscalista.

Por último, la privatización de empresas del Estado tropieza en el corto plazo con mecanismos legales (venta con licitación pública) que llevan mucho tiempo y la reactivación de empresas puede ser más un efectivo beneficio político que económico.

No puede olvidarse, sin embargo, que el Estado argentino gozará de ingresos reales incrementados fuertemente en los primeros meses por dos razones fundamentales: el considerable avance de los aumentos de tarifas frente a los demás precios pocos días antes de decretarse el congelamiento, y el aumento de los ingresos reales debido a la disminución drástica de la inflación que licuaba los ingresos nominales del gobierno durante el lapso que transcurría entre que se devengaba el impuesto y el momento en que el Estado lo recibía.

d) Las demoras con que operaban los aumentos de los ingresos públicos, desde ya riesgosas para el modelo, son aún más graves en lo que respecta a las necesidades de reducción del gasto público, de por sí bastante inflexible a la baja.

El componente más importante del gasto público corresponde al rubro remuneraciones al personal que podría reducirse por disminución del personal ocupado, ya que el congelamiento impide la reducción nominal de los sueldos pagados. Pero una drástica prescindibilidad provocaría una fuerte resistencia sindical con el consabido costo político, riesgoso a todas luces frente a las cercanas elecciones de noviembre próximo. A pesar de todo, el gobierno estima reducir un 20% los gastos en personal acudiendo al expediente de congelar vacantes.

El otro componente del gasto gubernamental es la inversión pública, variable cuya reducción ha sido anunciada oficialmente: se paralizarán todas las obras públicas que no hayan cubierto aún el 50% de ejecución. Fuentes gremiales atribuyen a esta medida la cesantía de 15.000 trabajadores. Desocupación en aumento y efecto demultiplicador en la economía son las consecuencias evidentes.

LOS COSTOS SOCIALES DEL MODELO

La medida del congelamiento no tuvo ninguna característica de equidad, perjudicando desde el comienzo la posición relativa del nivel de salarios con respecto al resto de los precios del sistema, mientras que las tarifas del sector

público obtuvieron un avance considerable. En efecto, los precios de los bienes y servicios quedaron bloqueados en el nivel correspondiente al 13 de junio, luego de un aumento de alrededor del 30% en las dos primeras semanas de ese mes. Dicho aumento, que fue aún mayor para las tarifas del sector público, no influirá en la determinación del salario del mes de junio (que se cobra a principios de julio) pues el método de ajuste indica que se hará con el índice de precios correspondiente al mes de mayo. Pero no sólo los trabajadores pierden el ajuste correspondiente a la primera quincena de junio sino que además sólo estaban recuperando el 90% de la pérdida de su poder adquisitivo desde hacía ya varios meses.

Sin llevar las cifras al límite, el nuevo plan económico bloquea los salarios con una pérdida relativa de 40% de su salario real, lo que significaba una fabulosa transferencia de ingresos a favor del Estado y de los capitalistas⁵.

Por otra parte, la necesaria disminución del gasto público y la recesión económica que muy probablemente se acentuará, aumentará la tasa de desocupación abierta del país, sin contar la subocupación que se esconde detrás del cuentapropismo con niveles de ingresos muy bajos y en franca disminución.

El plan fiscalista de ahorro obligatorio tiene la intención de hacerle pasar algo de este costo social a la burguesía nacional mientras que el intento de hacer lo mismo con los terratenientes, a través del proyecto de impuesto a la tierra libre de mejoras, ha resultado fallido y el proyecto dormirá un largo tiempo antes de pasar al parlamento, si alguna vez ocurre.

El sector financiero tampoco parece destinado a pagar algo de los cargos sociales del nuevo plan: no hay que olvidar que la reducción de las tasas de interés no afecta a este sector, lo que interesa es la variación porcentual entre tasas activa y pasiva y no su valor absoluto. Esto es lo que determina la tasa de beneficio. Al fijar tasas mensuales activas y pasivas del 6% y 4% respectivamente, la brecha representa un 50% de los intereses que paga el sector financiero y su tasa de ganancia dependerá de la eficiencia tecnológica, pero sobre una amplia base de absorber una cantidad de dinero equivalente a la mitad de los intereses que paga.

LA VIABILIDAD POLITICA DEL MODELO

Congelar precios y salarios y a su vez vigilarlos; reducir el gasto público y a su vez aumentar la presión tributaria; soportar la recesión económica y a su vez aumentar

5 Si los salarios representan aproximadamente el 30% del PBI, la transferencia de ingresos mencionada es del orden del 12%, el doble de los intereses anuales de la deuda externa argentina.

las exportaciones e inversiones, aparecen como desafíos económicos que se acompañan necesariamente de formidables obstáculos políticos.

Resulta imposible para un plan económico como el diseñado por el gobierno argentino y en las condiciones económicas, sociales y políticas en que se encuentra este país, apoyarse e impulsarse durablemente en algún sector de la sociedad.

Sin embargo, en razón de estas mismas características del país, donde el "cansancio social" que provocó la persistente y altísima inflación se había generalizado a casi todos los estratos sociales, el plan de shock fue recibido con cierto alivio por la sociedad argentina.

A pesar de la desconfianza que todo el plan suscita, puede decirse que en el corto plazo este plan tuvo asegurada su aceptación provisoria por los diferentes grupos sociales. Los comportamientos verificados en el mercado financiero luego de dos días de feriado bancario evidenciaron dicha aceptación, superando las mismas expectativas del gobierno⁶.

Cuando el nuevo modelo económico afronte sus primeras pruebas de resistencia, comenzarán a resquebrajarse los transitorios apoyos políticos y le tocará al gobierno capear un fuerte temporal. Para ello izará seguramente nuevas velas, principalmente las que surgirán de una condena a los militares integrantes de las juntas del proceso y de reaperturas de empresas que están a la espera de decisiones estatales. Así podrá enfrentar el radicalismo las elecciones legislativas de noviembre en mejores condiciones políticas que antes del plan y contará una vez más con la inestimable ayuda de la ceguera política del peronismo, quien acaba de reunificarse modelando en barro bajo la lluvia.

Curiosamente, los reales conductores del partido, el ultraderechista Herminio Iglesias, el senador Vicente Saadi y el sindicalista Jorge Triaca, son considerados los artífices de las dos derrotas electorales que sufrió el peronismo en octubre de 1983 y en noviembre de 1984 (Iglesias y Saadi, respectivamente), mientras que Triaca ha sido duramente criticado por las "actitudes amnésicas" de varios sindicalistas cuando declararon como testigos en el juicio incoado a los militares integrantes de las juntas que gobernaron al país desde 1976.

Sin embargo, el radicalismo podría perder muchos más votos de los que se estiman, en favor del Partido Intransigente de Oscar Alende por la izquierda, y de

⁶ Los depósitos a plazo fijo fueron renovados a las nuevas tasas en un 85% y no hubo ningún tipo de corridas bancarias. El dólar perdió incluso valor frente al austral en los primeros días.

la Unión Centro Democrática de Alvaro Alsogaray por la derecha, si los ajustes del modelo impuesto provocan un ahogo del mercado interno demasiado pronunciado en los próximos meses. La recaudación de recursos que requiere el modelo para hacer frente a la inflación y al pago de la deuda externa afectará necesariamente a los salarios y al fondo de acumulación y nada garantiza que la actividad permisiva de los trabajadores permanezca cuando, después de que se gasten el medio aguinaldo cobrado en julio, adquieran conciencia de la magnitud de la pérdida de su poder de compra ni tampoco que el comportamiento especulativo de la burguesía nacional y del capital financiero internacional se modifique.

El apoyo político más sólido y duradero que parece tener el plan es el que viene de Washington D.C., al que contribuye con un soporte financiero que supondría un respaldo a la paridad oficial de la nueva moneda argentina, la que continúa estrictamente ligada al dólar al limitar totalmente la emisión a los aumentos de las reservas internacionales del país. Para muchos analistas esta situación representa para Argentina una pérdida de su soberanía monetaria.

Desde un punto de vista constitucional, el decreto 1096 por el cual se instituyó el nuevo plan económico adolece, según algunos especialistas, de un vacío jurídico, ya que el artículo 67 de la Constitución Nacional establece que es atribución del Congreso hacer sellar moneda y fijar su valor. Parece que se avecina al respecto una gran cantidad de juicios que se están preparando, lo que podría traer aparejados numerosos inconvenientes en la aplicación del plan. Además, los anexos del modelo, especialmente la reforma tributaria y el plan de ahorro forzoso, deberán pasar por el parlamento lo que retardará su aplicación y los retrasos pueden ser fatales en este tipo de política de shock.

LA COHERENCIA TECNICA DEL MODELO

El intento de alcanzar simultáneamente los objetivos de reducir la inflación, reactivar la economía y pagar la deuda externa se vislumbra como al menos una tarea ciclópea, en el límite de la imposibilidad sociopolítica.

El modelo en ejecución se va ampliando con varios submodelos, cada uno de los cuales tiene sus propios parámetros y variables, tanto instrumentales, de ajuste y objetivo.

La elección de cuáles elementos del modelo serán considerados parámetros o distinto tipo de variables, no refleja esencialmente una decisión técnica, como usualmente lo asegura la concepción tecnocrática, sino una opción política, que en

muchos casos queda implícita.

A los efectos de un somero análisis podemos considerar cuatro submodelos, obviamente interrelacionados entre sí: un submodelo monetario-financiero, uno correspondiente al sector externo, otro al público y un cuarto al de la producción.

Como uno de los objetivos es bloquear el nivel de precios, las variables que concurren a su determinación deben ser las de ajuste: la liquidez primaria y secundaria (submodelo monetario-financiero); la demanda de bienes y servicios (submodelo de producción) y el gasto del sector público (submodelo del sector público).

Ya vimos cómo la demanda de bienes y servicios se ajusta con su principal componente, la masa de salarios a través de la disminución del salario real y/o del aumento de la desocupación que lleva el riesgo de transformarse en un circuito acumulativo que, partiendo del exceso de oferta, disminuya a su vez la demanda de empleo y la tasa de salario, lo que reduce aún más el mercado interno y provoca una nueva depresión de la actividad productiva.

La cantidad de liquidez no se modificará en lo sucesivo por aumentos en la cantidad de dinero, pues esa variable queda solamente ligada al aumento de las reservas en divisas. El Banco Central regularía entonces la cantidad del crédito, pues la tasa de interés quedó liberada en una franja del mercado. Pero esta limitación cuantitativa del crédito puede ocasionar presiones alcistas en el mercado interempresario que venía jugando un papel importante en el financiamiento de corto plazo de las empresas.

Además, el sector privado deberá soportar la competencia del sector público en el mercado de créditos y como el Estado no podrá cubrir déficit con emisión deberá recurrir a aumentar su deuda interna en la medida en que no consiga reducir rápida y sustancialmente el gasto público y a aumentar su recaudación, lo que no parece fácil, como hemos visto.

El déficit fiscal, que alcanzó al 8.5% del PIB en el primer semestre del año, debería reducirse al 2.5% en el segundo semestre, incluyendo el déficit cuasifiscal (de gestión del propio Banco Central). Según los cálculos estimativos realizados por los especialistas, la parte más importante del esfuerzo se concentra en los ajustes tarifarios (ya realizados) y en segundo lugar en la reducción de un 20% en el ítem gastos de personal, lo que implica otra presión bajista sobre la masa salarios.

Los que realizaron el plan parecen tener confianza en que la tasa de interés bajará y por lo tanto reactivará la demanda de inversiones debido a la afluencia de capitales externos, que sin embargo deberá ser regulada para impedir una liquidez excesiva y como contrapartida un endeudamiento externo carísimo. Además, ¿cómo se garantiza que el ingreso de capitales puede mantenerse en forma ininterrumpida? Todavía no se conoce con certeza cuáles serán las variables instrumentales que se usarán en este campo.

Por el lado del submodelo del sector externo, su comportamiento no ha sido muy auspicioso en los últimos meses: las exportaciones han bajado y las importaciones han aumentado, lo que lógicamente ha reducido el superávit de la balanza comercial argentina.

Por último, cabe subrayar que es absolutamente necesario que los ajustes monetarios y financieros se combinen con ajustes en el aparato productivo. Esta afirmación no debe considerarse como si se agregara otro objetivo independiente al modelo. Esto es un error muy grave cuando el sector externo y en particular el pago de los servicios de la deuda externa forman parte importante del modelo.

En efecto, en este caso se plantea el conocido "problema de las transferencias", cuyo tratamiento teórico-práctico tan claramente lo desarrolló Keynes hace casi 60 años con motivo del pago de las reparaciones de guerra por parte de Alemania⁷. La opinión de Keynes era que en aquel caso se fijaba el volumen de remesas al extranjero (pago de la deuda en el caso argentino) para forzar entonces el ajuste de la balanza comercial a ese volumen. Esta situación requería una redistribución de los factores de producción del país, excepto en caso de ciertas hipótesis, en todo caso bien expuestas por Keynes, y que no se adaptaban a la realidad alemana de la época, ni tampoco a la actual de argentina.

Una modificación y tal vez drástica del aparato productivo parece una condición sine qua non y muy compleja, tanto económica como políticamente.

Como decía Keynes al respecto: "quienes no ven dificultad en esto están aplicando la teoría de los líquidos a lo que es, si no sólido, al menos una masa pegajosa con fuertes resistencias internas".

⁷ Keynes, John Maynard: "El problema de las transferencias alemanas", publicado por el Economic Journal, Vol. XXXIX, marzo de 1929.

Referencias

Anónimo, NUEVA SOCIEDAD. 75 - 1985; Argentina: Ardua Democracia.

Keynes, John M., ECONOMIC JOURNAL. XXXIX - 1929; El problema de las transferencias alemanas.