

Tres políticas y una sola opción*

Nélida Bonaccorsi
Ana Elena García
Celia Pérez
Graciela Spinelli**

Introducción

A partir del año 1975 tres rasgos definen la economía argentina:

- Continua aceleración de tasas de inflación.
- Estancamiento del P.B.I.
- Incremento masivo del endeudamiento externo por déficit en la cuenta corriente de la Balanza de Pagos.

Desde ese momento hasta hoy las políticas económicas se fueron centrando en tres aspectos principales: apertura, desregulación y ajuste.

La intención de este trabajo es analizar tres períodos de gobiernos que adaptaron sus políticas económicas a estos principios. Si bien estos períodos corresponden a etapas políticas distintas -Proceso de Reorganización Nacional, Radicalismo y Justicialismo- todas coincidieron en tomar medidas económicas similares que apuntaban a: 1) anular normas y trabas para la libre operación del mercado, 2) liberalización de barreras arancelarias, 3) proceso de privatización, 4) flexibilización laboral, 5) fijación del salario por el mercado y las instituciones, 6) desconcentración y descentralización de áreas administrativas y políticas, 7) reformas tributarias.

Todas estas medidas se enmarcaban dentro de una política económica de neto corte liberal con marcada intervención estatal y como resultado de la estructura que la economía mundial le impone.

La política económica de Martínez de Hoz (1976-81)

La política económica que se inicia con el golpe militar de 1976 puede ser dividida en tres fases: ortodoxa tradicional (1976-1978), ortodoxa de economía abierta (1979-1981) y la fase de ajuste (1981-1982).

* Trabajo presentado en el módulo "Estado y Políticas económicas", programa de Posgrado: *ESTADO, CAPITAL Y REGIMEN POLITICO*, IADE-UNC, 1992.

** Universidad N. del Comahue.

Como característica general puede decirse que es una etapa de recesión con desindustrialización¹.

A los fines de nuestro trabajo vamos a analizar las dos primeras etapas en las cuales está al frente del Ministerio de Economía José A. Martínez de Hoz.

Los objetivos explícitos del programa económico son:

- Liberalización de los mercados.
- Apertura de la economía.
- Libre operación de los mercados de capitales.
- Eliminación de los privilegios fiscales.
- Redimensionamiento de las empresas públicas.
- Plan de privatizaciones.

Implícitamente queda eliminada la industrialización como objetivo de la política económica.

El plan económico forma parte del proyecto político más general de las Fuerzas Armadas que tenía como objetivo modificar radicalmente las relaciones sociales e institucionales para lograr el disciplinamiento social y la subordinación de la clase obrera a través del debilitamiento de las organizaciones representativas.

Se considera al libre mercado como la condición necesaria para lograr la disciplina de los agentes económicos que deben someter sus negociaciones particulares a reglas objetivas, impersonales y no discriminatorias.

La estrategia adoptada para lograr una economía de libre mercado fue la apertura de la economía interna a la competencia exterior. Esto se efectivizó mediante dos tipos de medidas: reducción de los aranceles a la importación; descenso del tipo de cambio respecto a la moneda extranjera.

La justificación a estas medidas se dio en términos de defensa al consumidor. El objetivo implícito fue impedir que el conjunto de las empresas pudieran fijar precios y convenir con los trabajadores los salarios y los precios dentro de cada rama de actividad excluyendo al gobierno, clientes y consumidores.

¹ R. FRENKEL y J.M. FANELLI: "La Argentina y el Fondo en la década pasada". En: *El trimestre económico*, Vol. LIV, N° 213, México, enero-marzo 1987.

En una economía sometida a la competencia exterior pierden significado las organizaciones laborales y los empresarios que acuerdan convenios de trabajo y por lo tanto se convierte en un instrumento eficaz para disciplinar a la clase trabajadora y eliminar los privilegios con los cuales se habían beneficiado las empresas.

En la primera etapa (1976-1978) el instrumento relevante de la política económica fue la reducción de los aranceles de importación para favorecer la entrada de productos industriales competitivos con la producción nacional.

En la segunda etapa (1979-1981) continuó la rebaja de aranceles, pero la política económica tuvo como eje central la revaluación de la moneda nacional.

La liberalización del mercado de capitales se realizó mediante la liberación de la tasa de interés y la eliminación de créditos subsidiados.

Se redujo el déficit fiscal hasta fines de 1977, pero a partir de entonces la tendencia fue alcista con un incremento importante de la presión tributaria.

A partir de 1978 comienza el endeudamiento de las empresas públicas. El tema central de la política económica era detener la inflación que en 1976 superaba el 50 % mensual para lo cual el gobierno adoptó diferentes enfoques sin obtener éxito. En abril de 1976 se congelaron los salarios, lo cual significó una baja del salario real del 40 %. Se impuso la tregua de precios (1977) y contracción monetaria (1977-78) sin evidenciarse resultados significativos.

A partir de mayo de 1978 se comenzó a desindexar paulatinamente la economía, con retraso del tipo cambiario y de las tarifas de servicios públicos, manteniendo la política de control de oferta monetaria para finalmente, en diciembre del mismo año adoptar la estrategia de preanuncio de la devaluación futura del tipo de cambio. Esta política se mantuvo sin alteraciones hasta febrero de 1981. En marzo de ese año es reemplazado el Ministro de Economía.

La política económica del gobierno radical (1983/88)

Las expectativas de los argentinos al asumir el gobierno radical en 1983 eran: la apertura de un proceso democrático y la superación de la crisis económica por la que atravesaba el país.

En cuanto a esto último, siguiendo a Pedro Paz² distinguimos cuatro etapas por las que pasó la política económica de la administración radical, en la cual describiremos y analizaremos aciertos, errores y contradicciones de un período aún no analizado en profundidad por los expertos económicos.

2 P. PAZ: "La gestión económica del radicalismo (1983/88)". En: *Nuevo Proyecto*. N° 5-6, 1989

- 1 - La política del ministro Grinspun hasta el convenio con el FMI.
- 2 - La transición entre las concepciones de los viejos técnicos radicales y la nueva tecnocracia.
- 3 - La aplicación del Plan Austral por la tecnocracia del grupo de Sourrouille.
- 4 - La puesta en marcha "tardía" del modelo de desarrollo dependiente (privatización, desregulación y apertura externa).

Los primeros pasos en el tratamiento de la deuda externa estuvieron esperanzados en una política alternativa que surgiera de la reunión de Cartagena, cumbre de países latinoamericanos que se diluyó en planteos discursivos.

Otra confianza se centró en los empresarios que invertirían con el regreso a la democracia y a la paz social. Pero el apoyo que recibió el radicalismo fue sólo el de la clase media que lo votó; ni los sectores de la producción -empresarios, obreros- confiaron en la política radical.

El ministro Grinspun orientó todo su plan económico para ganarse a esos sectores, que en resumen consistió en:

- * Aumento del nivel de actividad económica interna.
- * Reducción del déficit fiscal.
- * Aumento de los salarios reales.

Su política fue llamada **voluntarista** porque estaba basada en la voluntad de que:

- * El FMI dispusiera que los países deudores pagaran menos intereses.
- * El sector financiero no especulara.
- * No se sacaran los dólares del país.
- * Las empresas no trasladaran a los precios del consumidor, los aumentos de tarifas y salarios.
- * Los países desarrollados no aplicaran subsidios a la producción.

Ninguna de estas medidas se concretaron, por el contrario, todo grupo corporativo se movió en defensa de sus propios intereses, precipitando el desplazamiento del grupo económico de Grinspun en febrero de 1985.

En la política de transición a lo que dió en llamarse **Plan Austral**, se aplicaron medidas monetaristas para frenar la inflación: se anunció reducción del gasto público, la congelación de vacantes, fuerte aumento de las tarifas y de los precios de los combustibles, paralización de las inversiones públicas y privatización de las empresas estatales. Medidas que fracasaron porque al no poderse concretar en su conjunto desató una inflación que justificó la aplicación del Plan Austral.

¿La ideología que sustenta el Plan Austral es neoestructuralista o por el contrario se acerca más al pensamiento monetarista?

En términos estratégicos la política del Plan Austral fue congelar precios concertando con los productores. Además estabilizar el tipo de cambio, congelar salarios, tarifas, créditos y gasto público.

Este plan recibió el apoyo social de los empresarios y los sectores medios dejando aislada a la CGT en sus continuos reclamos de aumento salarial. Sin embargo esta corporación realiza paros generales con amplio respaldo de los trabajadores.

A partir de marzo de 1986 el Plan Austral va perdiendo apoyo de los empleados públicos y de la pequeña y mediana industria.

Si bien se logra una estabilidad relativa que permitió la recuperación económica no ocurrió lo mismo con el salario real ni con el empleo. Los beneficiarios eran el sector financiero que especulaba con las tasas de interés, el sector agropecuario y los industriales. Sin embargo se redujo el excedente comercial y ello condujo a un mayor endeudamiento externo.

A fines de 1986 y principios de 1987 comenzó a subir la inflación, haciendo necesario un nuevo ajuste al plan. Las nuevas medidas que dieron origen al "**Australito**" consistieron en: reajuste de salarios, congelamiento de precios, aumento de los servicios; reedición de la "tablita cambiaria", entre otras.

El objetivo general era disminuir la aceleración inflacionaria con una nueva reducción del salario real y con atraso cambiario.

La reacción sindical fue de clara oposición y el sector empresarial dio un apoyo moderado y cauteloso.

Con este ajuste se ingresa a la cuarta etapa de la política económica del radicalismo.

A fines de septiembre de 1987 se perfila un nuevo plan, "Primavera", con el apoyo del FMI y el BID. En lo esencial este plan de ajuste y estabilización contemplaba aumento de las tarifas públicas, recomposición salarial, congelamiento de precios, reformas cambiarias, impositivas y financieras.

El ajuste en general fue intenso, sin embargo no dio los resultados esperados porque el equipo económico había perdido confiabilidad. Cinco meses duró el Plan Primavera y ante el fracaso escalonado renuncia el ministro Sourrouille y su equipo. Se cerraba así la gestión de los tecnócratas radicales en medio de una profunda crisis. Tampoco pudieron cambiar la situación los Ministros de Economía Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez, que en cortos períodos acompañaron a Alfonsín hasta finalizada su gestión, adelantada unos meses por la problemática sin salida que se había presentado.

Política económica del ministro Cavallo (1991...)

Con el inicio del gobierno del Presidente Carlos Menem en julio de 1989 se encaró un amplio programa de estabilización y reforma estructural de la economía argentina.

Después de unos meses de "ensayos" económicos en marzo de 1990 el ministro Erman González lanza un plan económico cuyo objetivo fundamental era lograr el ajuste fiscal, punto de partida para la adopción de la Ley de Convertibilidad ejecutada por el ministro Domingo Cavallo a principios de 1991.

Con el cambio de ministro se abre una nueva etapa en el proceso de estabilización acompañado con la adopción explícita de medidas para el funcionamiento económico.

Principales aspectos de la convertibilidad

- Relación fija entre la base monetaria y reservas disponibles por el Banco Central.
- La indexación de las variables económicas es abolida.
- La adopción de la convertibilidad fue posible porque el proceso de ajuste de las cuentas del sector público durante el período previo fue lo suficientemente profundo para asegurar la puesta en marcha de este plan.
- En materia de precios se supone deben mantenerse al nivel de los precios internacionales.

Otro conjunto de medidas apuntaban a una combinación de: baja de las tasas de interés, monetización de la economía y la expansión del crédito que permiten

una mayor productividad, factor a su vez de fortalecimiento de las cuentas públicas por el mayor ingreso fiscal.

Se inicia la etapa de privatizaciones con valor más que nada simbólico siendo utilizadas como herramientas de políticas antiinflacionarias de corto plazo. Se mantiene el carácter monopólico (Aerolíneas Argentinas, ENTEL).

Es en esta etapa en la que el ajuste, la desregulación y la apertura adquieren su forma final a través de una decisión política clara y férrea. Sin embargo no todo salió de acuerdo a lo previsto.

Cavallo fue partidario de un dólar alto para favorecer las exportaciones y hacer más flexible la adecuación de los costos internos a los internacionales sobre todo en las industrias de exportaciones para lograr la ampliación de los mercados. Pero tuvo que mantener el tipo de cambio fijo y bajo en comparación con los niveles históricos porque la reconversión obligaba a las empresas a bajar los costos, conteniendo los precios mayoristas industriales y a su vez a mejorar la competitividad bajo la amenaza de importación de productos extranjeros.

Además se mantiene el retraso de la paridad baja para atraer la entrada de masas de capitales en el mercado local, característica propia del período de reordenamiento en un país semiindustrializado.

En realidad, la rentabilidad en muchos casos excesiva permitió a la industria mantenerse firme en la convertibilidad, conservando mercados de exportación y gracias a la estabilidad se vió beneficiada con el aumento del consumo. Sin embargo, la demanda creciente y selectiva impulsó el alza constante de los precios minoristas. Los asalariados con ingresos fijos también se vieron beneficiados con la estabilidad accediendo a la adquisición de algún bien en cuotas, pero sus salarios junto a los de la clase pasiva fueron perdiendo valor a medida que los precios aumentaban.

Al cabo de un tiempo, la situación se vió planteada en los siguientes aspectos:

- . Tipo de cambio fijo.
- . Alza de precios minoristas frente a ingresos fijos.
- . Empresas que salían de las exportaciones.
- . Presiones de los empresarios buscando compensación a sus impuestos y flexibilización laboral.
- . Costo de vida creciente que incrementaba la crisis social.

- . Retracción bursátil que refleja la situación de los mercados de valores internacionales e inflúa en las expectativas de los operadores.
- . Incremento del costo del Plan Brady.
- . Malestar en el sector agropecuario.
- . Retroceso del peso sindical.

Todas estas características determinaron en la economía argentina una fuerte depresión en la dinámica de las ventas y de la producción con la consiguiente recesión y desempleo, trasladando los desequilibrios económicos al campo político y social desde donde provienen los mayores peligros para el plan. Sin crecimiento, corre peligro la recaudación fiscal, la mayor conquista lograda por el equipo económico y eje del acuerdo con los acreedores extranjeros.

Plan Cavallo II

La situación económica mundial abierta tras la crisis monetaria en Europa con la retracción de capital, la casi segura decisión de elevar las tasas de interés del nuevo gobierno norteamericano y la hiperinflación brasilera que lanzó a los mercados sus productos provocando una avalancha importadora en nuestro país, fueron las condiciones internacionales que sumadas a las internas confluyeron en una extrema situación que impulsaron la implementación del Plan Cavallo II. Se produjo así, un giro inesperado pero inevitable para poder prolongar la convertibilidad a través de una política antirrecesiva e intervencionista y evitar de este modo una nueva escalada inflacionaria.

El plan se basó primordialmente en medidas típicamente proteccionistas mantenidas en un desdoblamiento del tipo de cambio que más bien encubría una devaluación para los sectores industriales y agropecuarios.

Al gobierno no le queda otra salida que recurrir más que nunca al crecimiento y promover inversiones mejorando las condiciones de exportación y reactivando la actividad interna para frenar el desempleo y la disminución de la recaudación.

Esta nueva etapa del Plan, lanzado en octubre de 1992, no significa la implementación de medidas aisladas sino de un nuevo paquete económico que busca sostener la reforma económica y evitar la fragmentación del frente social en el que se apoya el plan dando respuestas a los principales reclamos de cada sector.

El objetivo es mantener el nivel de actividad compatible con la necesidad del Estado para cumplir con los compromisos del Plan Brady y los acreedores locales; producir un alza de la tasa de ganancia a través de la disminución del costo de la fuerza de trabajo en el producto final y mayor reducción de impuestos que serán

compensados mediante un aumento de impuestos indirectos y neutralizar la oposición creciente de industriales, agrarios y trabajadores.

Las reformas principales realizadas en este sentido se pueden sintetizar en los siguientes puntos sobresalientes:

- . Ley de fondos privados (reforma previsional).
- . Flexibilización laboral.
- . Nueva reforma del sistema impositivo; creación de un nuevo impuesto (a las ventas minoristas) y unificación en todo el país del mercado de energía.
- . Fijación de tasas de interés de los Bancos Oficiales y reestructuración "natural" de la banca provincial.

Los resultados, dada su reciente aplicación, aún están por verse.

Conclusiones

Desde los años 70 el Estado interviene en la acumulación de capital público y privado con una ineficiencia que hoy se refleja en los resultados. Así, monta un dispositivo regulatorio para favorecer el desarrollo de las empresas públicas, de índole clave y la industria privada. Sin embargo, en general se conformó un modelo frágil que lejos de articularse con el sector privado, las empresas públicas se constituyeron en la principal fuente de presión ejercida sobre las cuentas fiscales.

Los gobiernos democráticos heredan de las dictaduras militares una gigantesca deuda externa que se constituye en la base y condicionamiento de todas las políticas económicas y sociales siguientes.

Para la administración radical -primera etapa en el inicio de la democracia- el tema de la deuda externa no fue el eje central de las políticas económicas, aunque esta tendencia se fue modificando ligeramente en el transcurso del gobierno.

Por el contrario, para la administración menemista, la renegociación de la deuda es el núcleo central a partir del cual se organiza la política económica.

Las dos etapas democráticas se ven fuertemente condicionadas por una deuda pública que tiene mucho de privado. Esto ha dado como resultado que una parte de la sociedad paga los intereses de una deuda que contrajo otra parte de la sociedad, ya que los costos están distribuidos de forma mucho más pareja que los beneficios.

La estructuración de los planes económicos tendientes a cumplir con los compromisos asumidos entre otros con el FMI y el BID pone el acento en la reforma del Estado que consiste en privatizaciones, ajuste, desregulación. Esta suma de medidas tiene como contrapartida una resta en los presupuestos destinados a salud, educación, vivienda, sistema previsional.

Si bien este ajuste se realiza para hacer frente a los compromisos externos, se presenta ante la sociedad como la medida necesaria para impedir el caos hiperinflacionario. Para la memoria colectiva la inflación aparece como un monstruo que devora salarios, ahorros, estabilidad. Efectivamente, la inflación genera corto placismo, fiebre consumista e individualismo extremo y desconsiderado conformando una "forma de vida inflacionaria".

Paradójicamente el temor de la inflación se convierte en caballito de batalla en el discurso de ciertos sectores dominantes que encuentran en ella la base de legitimidad de sus acciones y políticas.

¿Qué ocurriría si no hubiera inflación?

- . La burocracia sindical perdería sentido y razón de ser.
- . Los empresarios no podrían reajustar precios y congelar salarios.
- . Muchos políticos se quedarían sin argumentos fáciles.
- . El gobierno no podría justificar procedimientos autoritarios y el cultivo del personalismo. Debería respetar las decisiones del Congreso y demostrar eficiencia y sentido ético.

Crisis, ajuste e hiperinflación aparecen en la retórica cotidiana como conceptos unidos a la ineficiencia del Estado.

Para revertir este proceso aparece entonces como necesaria la retirada del Estado.

Se asimila privatización con eficiencia quedando oculta la otra cara que tiene que ver con el ajuste para hacer frente a los compromisos externos.

En los tres períodos analizados aparece el proyecto de las privatizaciones como herramienta antiinflacionaria, sin embargo sólo la gestión menemista logra efectivizarlas, aunque sin prever que se está despojando de recursos altamente rentables en el largo plazo. Caracterizado además este proceso, por la falta de previsión de protección al usuario, de control ambiental y de seguridad.

La crisis económica es sólo una manifestación de una crisis más general que tiene que ver con la fragmentación social y la imposibilidad del Estado para articular sectores dispersos con poca capacidad de organización y presión.

La clase dominante no logra acuerdos básicos ni define un determinado modelo que fortalezca al Estado. Un Estado mínimo no es un Estado fuerte y carece de capacidad regulatoria impidiéndole garantizar la reproducción social del conjunto.

En tanto, los sectores populares, fragmentados y debilitados otorgan consenso desde una actitud pasiva legitimando al Estado, quien utiliza mecanismos ideológicos basados en el miedo al regreso de la represión, en la política social y a los rebrotes inflacionarios en lo económico, en la resignación y la inevitabilidad en la búsqueda de otras salidas.

La crisis es parte de la que sufre el sistema de acumulación mundial, que aquí resulta magnificada como consecuencia de las medidas adoptadas por los países centrales para superar sus propias crisis.

La Argentina comenzó a instaurar un modelo de Estado que ya no tiene retorno. Por su inserción en el mercado mundial modifica las relaciones a través de una política de apertura agraria, industrial y sobre todo financiera, que debe someterse cada vez más a sectores externos.

Esta estrecha vinculación pone a prueba la capacidad de regulación del Estado argentino.

El ajuste y la desregulación son presentados como el camino excluyente para salir de la crisis, sin admitir otras alternativas.

Se debe adecuar la regulación a las etapas en el proceso de acumulación de capital por las que está atravesando la economía, poniendo en marcha una profunda desreglamentación que depure las ineficiencias y privilegios de algunos sectores.

Desreglamentar y elevar los gastos socialmente productivos son los caminos para el desarrollo³.

³ M. MATELLANES: "Desreglamentación recreando la regulación". En: *Diario Río Negro*, 1/11/92, p.6.

Bibliografía

Carlos ABALO: "Huída hacia adelante en busca del crecimiento". Diario *Río Negro*. 11 de Octubre de 1992, P.26.

"Fase II. Adaptación a los signos mundiales". Diario *Río Negro*. 1° de Noviembre de 1991, p. 26.

A. CANITROT: "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-1981". *Estudios CEDES*, Vol. 3, N°10, 1980.

José CASTILLO: "Crisis del Estado: ¿Crisis de Legitimidad de lo público?". Revista *Realidad Económica* N° 98. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). 1991.

M. DAMILL: "Caras internas de la Deuda Externa".

R. FRENKEL y J.M. FANELLI: "La Argentina y el Fondo en la década pasada". Revista *El Trimestre económico*. Volumen LIV N° 213, México, Enero-Marzo de 1987.

Angel JOZAMI: "Cavallo cree que la mejor defensa es un buen ataque". Diario *Río Negro* de octubre de 1992, p.3, "Las nuevas medidas: muestra de pragmatismo económico". Diario *Río Negro*. 1° de Noviembre de 1992, p. 3.

Marcelo MATELLANES: "Desreglamentación recreando la regulación". Diario *Río Negro*. 1° de Noviembre de 1991.P.6.

Pedro PAZ: "La gestión Económica del Radicalismo (1983/88)" - *Nuevo Proyecto* 5-6. 1989.

E. RAIMONDO y F. ECHEGARAY: "Repensando la Democracia desde el Ajuste: una perspectiva crítica", Revista *Nueva Sociedad*. N° 113. Mayo-Junio 1991 - Caracas- Venezuela.

P. ROJO y A. CANOSA: "El Programa de Desregulación del gobierno argentino".