



Conferencia sobre Planificación y política macroeconómica en el corto plazo en América Latina, organizada conjuntamente por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, el Ministerio de Planificación y Política Económica de Panamá, y el National Bureau of Economic Research.



Isla Contadora, Panamá, 31 de octubre al 2 de noviembre de 1975.

ESTRATEGIAS DE POLITICA ECONOMICA GUBERNAMENTAL
EN LA ARGENTINA: 1950-72

Mario S. Brodersohn [★]/

[★]/ Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella.
Este documento es responsabilidad de su autor, y no debe ser reproducido ni citado sin su consentimiento previo.



ESTRATEGIAS DE POLITICA ECONOMICA
GUBERNAMENTAL EN LA ARGENTINA: 1950-72 ^{1/}

Mario S. Brodersohn ^{*}/

Una visión retrospectiva y agregada del comportamiento económico argentino a partir de 1950 permite inferir dos conclusiones básicas. Primero, un moderado crecimiento anual de la actividad económica (3.8 por ciento anual) y un elevado ritmo anual de aumento de precios (26 por ciento anual). Estas cifras al reflejar tasas promedios no dejan traslucir la segunda característica del período y que se manifestó en un permanente estado de inestabilidad cíclica: la economía atravesó continuos y periódicos "pare-siga" (stop-go) en los ritmos de expansión del PBI y de los precios.

¿Cómo podemos juzgar este estado de cosas que ha caracterizado a gobiernos y ministros de economía de las más variadas tendencias? ¿Cómo signo de una deficiencia estructural que se manifiesta en una imposibilidad congénita para lograr un comportamiento estable de la economía argentina? ¿O, por el contrario, sólo se debe a que no se aplicó un coordinado conjunto de medidas de política económica que permitiesen lograr lo que los economistas generalmente denominan compatibilización entre varios objetivos económicos, sociales y políticos? ¿Y si esta falta de compatibilización es la causa, por qué no se tomaron medidas en esa dirección? ¿Será porque los gobiernos no estaban dispuestos a pagar los costos que en términos económicos y políticos implica alcanzar simultáneamente los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios, equilibrio externo y distribución del ingreso?

^{*}/ Investigador Jefe, Centro de Investigaciones Económicas, Instituto Torcuato Di Tella.

^{1/} Una versión más amplia y detallada del tema puede verse en el trabajo del autor "Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-72", Instituto Torcuato Di Tella, mimeo, marzo 1974. En el mismo se incluyen todas las referencias bibliográficas que se omiten en este texto.

/Desde ya

Desde ya dejamos establecido el rechazo de la hipótesis de enfermedad congénita, lo cual nos lleva a ubicarnos en un contexto en donde el mea culpa recae en las políticas económicas adoptadas; es decir, detrás de los sucesivos períodos de expansión y contracción (pare-siga) en los ritmos de crecimiento del PBI y precios no hay ninguna mano invisible misteriosa, sino que por el contrario, esos "pare-siga" son el resultado de esquemas de política económica que por restricciones sociopolíticas no han podido compatibilizar el logro simultáneo de los objetivos de equilibrio interno y externo de la economía. Las recesiones como las expansiones son el resultado de actos planeados y ejecutados por las autoridades gubernamentales. Las restricciones políticas que limitan el campo de acción dentro del cual puede encuadrarse una política de expansión sostenida lleva periódicamente a los gobiernos a generar oscilaciones en el nivel o ritmo de crecimiento del PBI como fórmula de solución transitoria.

Si la inestabilidad cíclica es el resultado de los esquemas adoptados de política económica, deberíamos considerar cuáles son las causas que impidieron tomar decisiones de política que asegurasen un crecimiento estable de la economía. Una explicación muy común parte de la incompetencia de los encargados de delinear el programa de política económica. Aun cuando sólo sea por solidaridad gremial, no nos parece satisfactoria la afirmación de que la falla de los esquemas aplicados es el resultado de la incapacidad técnica de los economistas responsables de la aplicación de esas medidas de política económica. Por el contrario, consideramos más adecuado suponer que la implementación de un modelo coherente de política económica para el logro simultáneo de los objetivos de estabilidad de precios, pleno empleo y equilibrio externo dará lugar a importantes cambios en las pautas existentes de distribución del ingreso, cambios cuya viabilidad en términos de alianzas políticas, dada la estructura de poder vigente, no ha sido posible concretar en el período analizado.

/En consecuencia,

En consecuencia, los "pare-siga" de la economía argentina están asociados con y son el resultado de esquemas de política económica que se han visto limitados en el logro de un adecuado balance en los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios y equilibrio externo ^{2/} porque ello implica alterar la estructura de precios e incentivos y consiguientemente las pautas existentes de distribución de ingresos, lo cual nos lleva directamente a plantear las relaciones de poder entre grupos económicos.

Planteado en estos términos las líneas centrales que guían nuestro razonamiento, es evidente que debemos comenzar por analizar como fueron los modelos de política económica aplicados a partir de 1950 y porque han dado como resultado los "pare-siga" que han caracterizado el comportamiento de la economía argentina. Esta forma de considerar el comportamiento económico implica centrar el análisis en los problemas de corto plazo. Esto último no significa que se desconozca la importancia de las tendencias estructurales de largo plazo de la economía argentina, sino que por razones metodológicas preferimos enfatizar el corto plazo. En descargo de esta simplificación de la realidad podríamos argüir que las restricciones de corto plazo que han operado en las dos últimas décadas adquirieron tal gravitación que el largo plazo que ahora tenemos ha sido la sumatoria de sucesivos programas de corto plazo.

^{2/} Por supuesto, la lista de objetivos que se trazan los gobiernos es mucho más extensa que la que englobamos en los conceptos de equilibrio interno y externo. Pero en el corto plazo esos objetivos adquieren particular relevancia. El objetivo distribución del ingreso, que por lo general se lo analiza en una perspectiva de largo plazo, se transforma en una variable significativa en el corto plazo para la economía argentina por la especial dinámica del proceso inflacionario en este país.

1. Pleno empleo y restricción externa

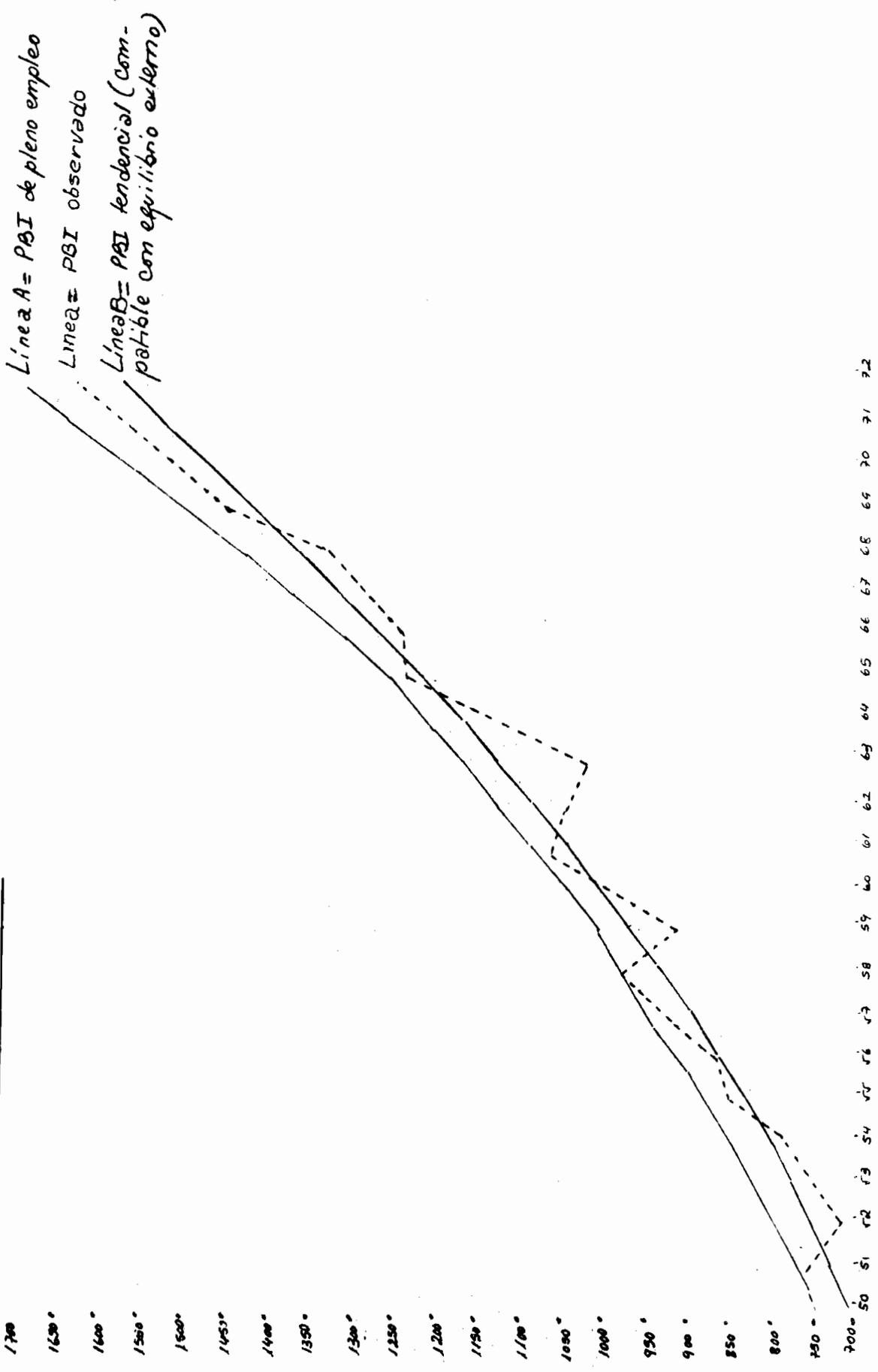
Si tuviésemos que sintetizar los "pare-siga" en el comportamiento de la actividad económica durante el período 1950-72 recurriríamos al gráfico 1, que presenta la evolución en el PBI según tres criterios. Este mismo gráfico ha sido sintetizado en la siguiente representación gráfica con el fin de intentar una presentación más clara de dicho comportamiento.

La línea A representa los niveles de producto que potencialmente el país hubiese podido alcanzar de haber utilizado plenamente su capacidad instalada de producción. Esta tendencia de crecimiento con pleno empleo supera, con la excepción de 1951 y 1958, los niveles realmente alcanzados del PBI en cada uno de los años del período 1950-72 (línea C). ¿A qué se debió que el país se mantuvo en un casi permanente estado de subocupación de la mano de obra y el capital productivo? La respuesta se encuentra en la limitación que impuso el sector externo al logro sostenido de niveles más altos de producto a fin de alcanzar y luego mantenerse en esos niveles de pleno empleo. Puesto en otros términos, el juego de precios relativos imperantes en las dos últimas décadas ha estructurado un sector externo con una oferta insuficiente de divisas en relación a la demanda de importaciones que se requiere cuando la economía se mueve en los niveles de pleno empleo de sus factores productivos. Si a título de ejemplo suponemos que, por una serie de circunstancias exógenas, la economía no tuviese que hacer frente a esa limitación externa, es evidente que el país hubiese podido cerrar la brecha de desocupación a fin de lograr aquellos niveles de producto compatibles con la máxima utilización de sus recursos productivos. Sin embargo, la gravitación de la restricción externa llevó al aparato productivo a operar casi permanentemente por debajo de esos niveles de pleno empleo. Surge inmediatamente la pregunta: ¿en presencia de esa restricción, cuál es entonces el nivel de crecimiento compatible con el equilibrio externo? Una serie de

/Gráfico 1



Gráfico No 1



trabajos elaborados por CEPAL, UNIDO y el CONADE permiten inferir que, de mantenerse en el futuro las tendencias históricas del período 1950-69, el equilibrio en el Balance de Pagos es compatible con un ritmo sostenido de crecimiento del PBI en el orden del 4-5 por ciento anual; superar esa tasa a fin de alcanzar el pleno empleo dará lugar tarde o temprano a un déficit externo que llevará a retrotraer nuevamente la economía a ese ritmo de expansión. El punto crucial en la afirmación anterior es, entonces, si se mantienen o no las tendencias históricas. Si ellas prevalecen o se mantienen, el sector externo seguirá siendo el factor limitante de crecimiento. Pero súbitamente y sin que nadie lo hubiese podido prever dos años atrás, el país está envuelto en una euforia exportadora, enfriada parcialmente por la crisis ganadera dada las relaciones con el Mercado Común Europeo, que ha llevado a considerar el rol histórico de la brecha de comercio como una etapa superada y a ubicar en un primer plano a la brecha de ahorro-inversión como factor limitante al logro de tasas sostenidas de crecimiento. Dado que este proceso es muy reciente y está en plena evolución, no nos parece adecuado suponer en nuestro análisis que definitivamente se ha quebrado la limitación externa, arrojando por la borda la experiencia histórica.

La línea B muestra la tasa natural o normal de crecimiento del PBI en el período 1950-72 (3.8 por ciento anual) dada la configuración histórica del sector externo. Dicha línea B podría ser entonces asimilada siguiendo el razonamiento anterior, con los niveles del PBI compatibles con el equilibrio externo. En el corto plazo es posible que el producto se expanda a una tasa que implique un nivel de importaciones superior al de exportaciones dado que ese desequilibrio se financia con las reservas internacionales o con el endeudamiento externo; pero este proceso no puede continuar ininterrumpidamente porque el desequilibrio externo lleva a revertir esa dinámica expansiva. Precisamente, la línea C refleja este último comportamiento al mostrar que los niveles actualmente

/observados del

observados del PBI en algunos años ha estado por encima del nivel compatible con el equilibrio externo y en otros años por debajo del mismo. En consecuencia, cuando el nivel observado del PBI de un año está por encima de la línea B ello indicaría déficit en el sector externo que se financia con un mayor endeudamiento externo y/o disminución de las reservas internacionales; por el contrario, cuando está por debajo de la línea B indicaría superávit externo. La frase anterior está expresada en términos condicionales debido a que el comportamiento anterior puede no verificarse en varios años como resultado de buenas o malas cosechas, del deterioro o aumento en los términos de intercambio, del control de las importaciones, etc.

Surge así del gráfico 1 que los gobiernos deseosos de alcanzar el nivel de PBI de pleno empleo indicado por la línea A, expanden la producción ascendentemente por la línea C a fin de lograr el nivel dado por la línea A, quiebran la barrera externa dada por la línea B e incurren por lo tanto en déficits de Balance de Pagos; como esta posición de desequilibrio no puede sostenerse indefinidamente las autoridades gubernamentales se ven obligadas en el corto plazo a revertir la tendencia ascendente aun antes de haber alcanzado el pleno empleo. En este caso, las medidas de política económica tienden a deprimir la actividad económica hacia niveles del PBI por debajo no sólo de la línea A de pleno empleo sino también de la línea B de equilibrio externo para dar lugar a un superávit que permitiese mejorar la posición externa compensando el quebranto anterior. Restablecido el equilibrio del sector externo, se vuelve a iniciar el proceso de recuperación hacia el pleno empleo, superar la barrera externa, incurrir en déficit de Balance de Pagos y reiniciar nuevamente la fase descendente.

Esta versión sintética de los sucesivos procesos de expansión-contracción en los ritmos de crecimiento pone de manifiesto que a lo largo del período 1950-72 los esquemas de política económica se adecuaban a la coyuntura en función de la situación del sector externo.

/Cuando el

Cuando el mismo exhibía una posición favorable el paquete de medidas tenía como principal objetivo alcanzar el pleno empleo, dado que transitoriamente se había levantado la barrera externa al proceso de expansión sostenida. Por una serie de motivos que detallaremos más adelante, el conjunto de medidas adoptadas si bien estimulaba el aumento de la producción era también concomitante con un paulatino drenaje de la situación externa, que finalmente al desembocar en una crisis externa obligaba a revertir la tendencia ascendente del producto cambiando ahora los objetivos a alcanzar: se sustituía el de pleno empleo aun antes de haberlo alcanzado por el de equilibrio externo. Consiguientemente las medidas concretas de política económica diferían de acuerdo con la coyuntura externa. Durante la fase ascendente, orientada a alcanzar el pleno empleo, el conjunto de medidas adoptadas tendía a hacer viable este último objetivo, postergando aquéllas compatibles con el equilibrio externo. Por el contrario, durante la fase descendente el conjunto de medidas se orientaba a alcanzar nuevamente una posición externa favorable, postergando aquéllas compatibles con el pleno empleo.

¿Cómo estaba estructurado el conjunto de medidas específicas de política económica que se adoptaban en una y otra coyuntura de corto plazo? Comencemos por el análisis de la fase expansiva. La coyuntura en el punto más bajo del ciclo, como resultado de la etapa depresiva previa, se caracterizaba por subutilización de la capacidad productiva y mejoramiento de la posición externa. Resultaba natural en esas circunstancias que los gobiernos transitoriamente libres de la restricción externa orientasen su instrumental económico hacia la prosecución del objetivo de pleno empleo. Para ello recurrían a una política monetaria y fiscal expansiva y a una política de ingresos estructurada en torno a un aumento en el salario real y en un deterioro del tipo de cambio real. El aumento en la oferta monetaria procuraba expandir la demanda de bienes de consumo e inversión al mismo tiempo que financiar el mayor

/capital de

capital de trabajo requerido por el proceso de expansión económica. A su vez la política de ingresos al redistribuir a favor de los asalariados, que tienen una mayor propensión marginal a consumir que el de los restantes sectores sociales, también contribuía a expandir la demanda interna. La utilización de ambos instrumentos si bien eran compatibles con el objetivo de pleno empleo entraban en el corto plazo en conflicto con el equilibrio externo. La tendencia al desequilibrio en la Balanza de Pagos, acentuada a medida que se superaba la barrera externa del 4-5 por ciento anual, era el resultado del juego simultáneo de dos fuerzas. Por un lado, el aumento sostenido en la actividad económica tendía a aumentar más rápidamente la demanda de importaciones debido a que su elasticidad-ingreso es mayor que uno. Por el otro, el mismo proceso de expansión y la redistribución de ingresos a favor de los asalariados aumentaba el consumo interno de los bienes de exportación y reducía su saldo exportable. Además, a medida que se debilitaba la posición externa y se deterioraba el tipo de cambio real se favorecían las expectativas de una próxima devaluación, lo cual a su vez estimulaba la salida de capitales de corto plazo. El resultado final de este conjunto de medidas de política económica era una crisis externa aun antes de haber alcanzado el pleno empleo, que llevaba posteriormente a revertir la tendencia ascendente como vía obligada para lograr el equilibrio externo. Procesos como el descrito caracterizan los períodos expansivos de 1954-58, 1960-61 y 1964-65.

Por supuesto, el momento preciso en que ocurriría la crisis externa dependía además de un conjunto adicional de circunstancias como por ejemplo: buenas cosechas (1964-65), endeudamiento externo (1961), aumento en los términos de intercambio (1972), o control a las importaciones y a la salida de capital (1953-55 y 1964-65).

Como ya señalamos más arriba la crisis del sector externo llevaba a encarar un conjunto de medidas orientadas a lograr el objetivo del equilibrio externo, medidas que a su vez eran conflictivas

/con los

con los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios y distribución de ingresos a favor de los asalariados. ¿En qué consistía ese paquete de medidas? Ese paquete se basaba fundamentalmente en una devaluación cambiaria unida a una política de ingresos que deterioraba el salario real y en una política monetaria restrictiva. Este conjunto de medidas estaba orientada a restablecer el equilibrio externo a través de una depresión en el ritmo de crecimiento o en el nivel de la demanda interna.

¿Cómo era la dinámica que llevaba al equilibrio externo? Veamos en primer lugar los efectos de la devaluación combinada con una política de ingresos que deprime el salario real. En una economía sin las rigideces de corto plazo de demanda y oferta interna que tiene la economía argentina, una devaluación aumenta los precios internos de los bienes internacionales (importables y exportables) en relación a los bienes domésticos ^{3/}, lo cual al dar lugar por un lado a una disminución en la demanda interna de los bienes de importación y exportación y por el otro a un aumento en la producción nacional de los mismos, mejora la situación externa (efecto-precio de la devaluación). A su vez el aumento en la producción interna de los bienes que sustituyen importaciones y de los bienes de exportación da lugar también a un aumento en el PBI, aumento que dependerá finalmente del valor del multiplicador. Este incremento en el PBI aumenta la demanda interna de bienes

^{3/} En este sentido dividimos los bienes producidos en el país en tres categorías: importables, exportables y domésticos. Los dos primeros forman los bienes internacionales. Los bienes domésticos se definen como aquéllos que no entran en el comercio internacional ya sea por sus elevados costos de transporte o por prohibiciones gubernamentales sobre la importación o exportación de esos bienes. En general, podemos estimar que los bienes internacionales representaron entre el 25 por ciento y 30 por ciento del PBI en el período 1950-72.

de importación y exportación y, por consiguiente, atenúa el efecto positivo anterior sobre el Balance de Pagos (efecto-ingreso de la evaluación). El resultado final de los efectos precio e ingreso de la devaluación es simultáneamente corregir la posición externa y aumentar el nivel de actividad económica. Sin embargo en una economía con las rigideces de corto plazo como la Argentina, no se produce el proceso de compatibilización simultánea - vía devaluación - entre equilibrio externo y aumento en la actividad económica. Por el contrario, la Argentina presenta la paradoja de que la devaluación tiende a alcanzar el equilibrio externo a través de una caída en el PBI. En otros términos, la devaluación si bien contribuye a mejorar el sector externo requiere para ello deprimir el nivel o ritmo de crecimiento del PBI.

Con el fin de observar más detenidamente la dinámica anterior, consideremos en primer lugar el efecto del aumento en los precios relativos internos de los bienes exportables. Dado que la elasticidad-precio de la demanda y oferta interna de estos bienes es inelástica, pero distinta de cero, la disminución de la demanda y el aumento en la producción interna de los bienes exportables es poco significativa. El impacto es también de reducida magnitud en el caso de bienes importables, dado que como en su mayor parte se trata de bienes complementarios y no sustitutivos, tienen en el corto plazo una muy baja elasticidad-precio. En consecuencia, el efecto-precio de la devaluación en una economía con las características de corto plazo como la Argentina, tiene un impacto positivo pero poco significativo en el Balance de Pagos. En cambio, la devaluación unida a una política de ingresos que comprime el salario real contribuye a mejorar la Balanza de Pagos a través de la depresión en la demanda interna que produce el efecto redistribución de ingresos. Este último proceso ha sido desarrollado originalmente por Carlos Díaz-Alejandro. El deterioro en el salario real conjuntamente con la devaluación tiende a distribuir ingresos en contra de los asalariados urbanos. Como la propensión marginal a ahorrar de este

/grupo social

grupo social es menor que el de los no asalariados, la caída en la participación relativa en el ingreso de los primeros tiende a aumentar el coeficiente medio de ahorro en la economía. Este mayor nivel promedio de ahorro al no ser correspondido por un aumento en el coeficiente de inversión privada y pública tiende a deprimir la demanda global interna de la economía. Esta caída en el nivel de actividad económica origina dos efectos simultáneos sobre el Balance de Pagos. Por el lado de las importaciones como la elasticidad-ingreso es mayor que uno, se contrae la demanda de importaciones más rápidamente que el producto. Por el lado de las exportaciones, la caída en el producto y en la participación de los asalariados en el ingreso - en cuya canasta de consumo tienen un peso importante los bienes exportables - aumenta el saldo exportable. En consecuencia, el mecanismo de ajuste para equilibrar en el corto plazo el Balance Comercial se basa mucho más en una caída en la demanda interna de bienes importables y exportables que en una expansión de la producción nacional de importables y exportables. Por supuesto, este esquema de política económica pone de relieve el conflicto en el corto plazo entre el objetivo equilibrio externo por un lado y los de pleno empleo, estabilidad de precios y distribución progresiva del ingreso por el otro, tal como lo evidencian los años 1952, 1959, 1962-63 y 1966.

El proceso hacia el equilibrio externo descrito hasta aquí se complementa además mediante dos efectos adicionales. La aplicación de una política monetaria restrictiva tiende a contraer aún más la producción interna de los bienes domésticos ya sea por sus efectos depresivos sobre la demanda interna de bienes de consumo durables y de vivienda como por sus efectos en la producción a través de una disminución en el capital financiero de trabajo de las empresas medianas y pequeñas. El segundo efecto adicional asume características importantes en algunos años como 1962-63. En este último período el sector privado tenía elevados niveles de deuda externa. La devaluación al aumentar el valor de la deuda externa expresada en

/moneda local

moneda local, ocasionó una fuerte pérdida de capital que tendió a deprimir los gastos y el capital de trabajo de los sectores productores de bienes domésticos.

El resultado final del paquete de medidas basado en la devaluación, política de ingresos en contra de los asalariados y política monetaria restrictiva era por un lado mejorar la posición externa y por el otro deprimir el nivel de actividad económica. No siempre la consecuencia final de estas medidas fue provocar una caída en el nivel absoluto del PBI (1952, 1959 y 1962-63). Por el contrario, en algunos años el proceso hacia el equilibrio externo no requirió transitar conjuntamente con la recesión económica sino que sólo demandó una desaceleración en el ritmo de crecimiento como ocurrió por ejemplo en 1966.

Este cambio importante de recesión a disminución en el ritmo de crecimiento (no en su nivel) en la política económica de corto plazo de la Argentina, que adquiere relevancia a partir de 1964, se debió a un conjunto de circunstancias. En primer lugar, se abandona el esquema de política económica basado en una fuerte devaluación inicial y congelamiento posterior del tipo de cambio y comienzan a aplicarse periódicas y relativamente pequeñas modificaciones en el tipo de cambio. En algunos años estas devaluaciones eran abiertas, como en 1964-66; en otros se encubrían en reducciones en las retenciones de impuestos a las exportaciones tradicionales y aumentos de reintegros a las exportaciones no tradicionales, como en 1967-70 y finalmente en otros años se recurrió al doble mercado cambiario que permitía a través de cambios en los porcentajes de acceso a los mercados cambiarios financiero y de bienes ir ajustando gradualmente el tipo de cambio al proceso inflacionario, como en 1970-72. En 1973 las necesidades de devaluación son postergadas por el espectacular aumento en los precios internacionales de nuestros productos de exportación.

/En segundo

En segundo lugar, se recurrió en algunos años a un mayor control de las remesas al exterior de capitales, dividendos y regalías; por ejemplo 1964-66.

En tercer lugar, el fuerte ingreso de capitales de corto plazo posterior a la devaluación permitió transitoriamente compensar el desequilibrio comercial en el Balance de Pagos con el superávit en la cuenta capital; por ejemplo 1967-68. En este caso ya no fue necesario como en 1959, 1962-63 y 1966 aplicar una política monetaria restrictiva para corregir el sector externo vía depresión del PBI. Por el contrario, el fuerte ingreso de capitales de corto plazo permitió aplicar una política monetaria expansiva a fin de atenuar los efectos depresivos de la devaluación y contracción del salario real porque se operaba con el supuesto de que los ingresos de capital permitirían "aguantar" el tiempo necesario hasta que surtan efecto en las producciones internas de bienes exportables e importables al cambio a su favor en los precios relativos resultante de la devaluación.

En síntesis, el período 1950-72 pone claramente de manifiesto el conjunto de dificultades que encontraron los gobiernos para compatibilizar los objetivos de pleno empleo y equilibrio externo. Estas dificultades no surgían de la incapacidad o ignorancia técnica en los funcionarios en cuanto a encontrar los adecuados instrumentos de política económica que hiciesen factible alcanzar simultáneamente ambos objetivos. Por el contrario, la percepción por los funcionarios de las rigideces que imponía la estructura de poder político los imposibilitaba moverse en la dirección correcta. Es que compatibilizar ambos objetivos requiere cambios importantes en la estructura de precios relativos que a su vez alteran la distribución existente de ingresos, alteraciones que evidentemente son resistidas por los grupos económicos afectados. Esto último pone de relieve que la consecución de los objetivos de pleno empleo y equilibrio externo debe ser compatibilizada con el

de distribución de ingresos. Precisamente, la estrategia seguida a partir de 1964, si bien significó avances importantes en la aplicación de políticas compatibles con el pleno empleo y equilibrio externo parece haber encontrado dificultades en cuanto a una equitativa distribución del ingreso. A partir de 1964 y por un período ininterrumpido de 10 años la economía argentina no muestra caídas en el nivel absoluto del PBI: la tasa de crecimiento en 1964/73 ha sido del 4.6 por ciento anual y sólo en 1966 muestra un aumento del PBI inferior al de la población. De estas cifras no queremos que se extraiga la errónea conclusión de que la economía operó con el pleno empleo de sus recursos productivos: el gráfico 1 nos muestra que esa no fue la situación. ¿Este proceso de expansión, más estable y sostenido que aquéllos observados en 1950-64, fue compatible con una distribución progresiva del ingreso? No resulta sencillo contestarnos a esta pregunta dada la falta de adecuadas cifras estadísticas. Si tomamos como indicador, la distribución funcional del ingreso entre asalariados y no asalariados, surge un cierto avance en la participación relativa de los asalariados en el período 1965-72 (43.7 por ciento) con respecto a la década anterior 1955-64 (41.5 por ciento). Este aumento en la posición relativa se consolida aún más si consideramos no sólo los asalariados activos como en el caso anterior sino si incluimos además a los jubilados. En 1965-69 ambos grupos absorben el 44.2 por ciento del ingreso, mientras que en 1960-64 llegaba al 39.2 por ciento y en 1954-59 al 42.9 por ciento. Dada esta evolución surge de inmediato la pregunta de si la participación de los asalariados puede ser considerada como un adecuado indicador de la distribución de ingresos por tramos sociales. ¿Es posible asociar esta definición de "asalariados" con la de aquellos grupos sociales que ocupan por ejemplo el cuartil más bajo en el ingreso nacional? Si bien no existen estadísticas que permitan relacionar un comportamiento con el otro, las limitaciones de la distribución funcional del ingreso como indicador social son

/conocidas. En

conocidas. En este sentido, dentro del grupo de asalariados se incluye tanto a un peón industrial o a un ordenanza como a un gerente de empresas o a un funcionario público de alto nivel; por ejemplo un Ministro. En la misma forma dentro de los no asalariados aparecen las utilidades distribuidas a los propietarios de una gran empresa como los ingresos de un pequeño trabajador independiente, por ejemplo, un almacenero. A pesar de estas limitaciones, la comunidad económico-política centra el "éxito" distributivo de todo programa económico en torno a una relación tan agregada como asalariados/no asalariados. Es evidente que la discusión sobre los efectos distributivos de los esquemas de política económica será más saludable y beneficiosa si el tradicional indicador asalariados/no asalariados fuese complementado con otra serie de información vinculada con el impacto de la política de gastos e ingresos públicos sobre la distribución del ingreso. En esta forma, sería posible evitar el énfasis casi excluyente de los programas de corto plazo en la relación precios/salarios como instrumento redistributivo dado que la comunidad social dispondría de elementos de juicio adicionales que le permitiría evaluar además el impacto distributivo de la política fiscal.

Estas observaciones sirvan para "calificar" cualquier conclusión que se quiera extraer sobre equidad en la distribución del ingreso a partir de las cifras de participación de los asalariados. Lamentablemente, el único estudio sobre distribución del ingreso por tramos sólo llega al año 1961 (incluye además 1953 y 1959) por lo que sus resultados no pueden ser extendidos a todo el período bajo análisis. Lo que si se puede observar a lo largo del período 1950-72 son dos aspectos concretos. En primer lugar, se nota una tendencia a la concentración industrial, en particular un creciente predominio de las empresas extranjeras. En 1956 las ventas de las 100 empresas (nacionales y extranjeras) más grandes del país absorbían el 18 por ciento de la producción industrial total y el 26 por ciento en 1969.

/Por su

Por su parte las ventas de las empresas extranjeras dentro de esa misma categoría de las 100 firmas más grandes cubrían el 11 por ciento de la producción industrial en 1956 y el 20 por ciento en 1969.

En segundo lugar, los cambios en la estructura de precios relativos que caracterizaron el proceso inflacionario en 1950-72 pone de manifiesto que a cada grupo social le resultó difícil estabilizar su posición relativa en la escala de ingresos dado que su ubicación fue oscilando sucesivamente de una situación de predominio a otra de deterioro, aun cuando a largo plazo tendieron a prevalecer aquellos sectores sociales con un mayor poder dominante, por ejemplo, empresas monopólicas, sindicatos organizados en sectores claves de la economía, etc. En este sentido podríamos afirmar que en un contexto inflacionario la redistribución de ingresos y riqueza es el costo de no anticipar la inflación, o sea el precio que se paga por no tener poder económico para reflejar en acciones o hechos la capacidad de anticipar la inflación. Esta inestabilidad relativa es el resultado de que los gobiernos centraron el proceso redistributivo mucho más en la política de precios relativos que en la política de impuestos y gastos públicos. Por esta razón no resultó posible compatibilizar los objetivos de pleno empleo con los de distribución del ingreso, dado que los continuos cambios en la estructura de precios relativos afectaron el uso del sistema de precios como un indicador "eficiente" de la asignación de recursos para convertirse casi exclusivamente en un instrumento redistributivo. Un ejemplo típico de este proceso es el comportamiento del tipo de cambio real y el salario real en las fases expansivas y depresivas del ciclo productivo. En la etapa depresiva y en consonancia con el objetivo de equilibrio externo, el tipo de cambio real subía y el salario real bajaba a fin de que a través de los efectos redistributivos del cambio de precios relativos se contrajera la demanda de importaciones y aumentara el saldo exportable. Un proceso en sentido inverso se registraba durante la fase expansiva, dado que el objetivo de pleno empleo requería que la redistribución de ingresos operase como un factor estimulante de la demanda de bienes domésticos. Por supuesto, cada una de estas fases de expansión-depresión implicaba no sólo modificaciones en los precios relativos sino también en la tasa de aumento del nivel general de precios. A este tema pasamos a continuación.

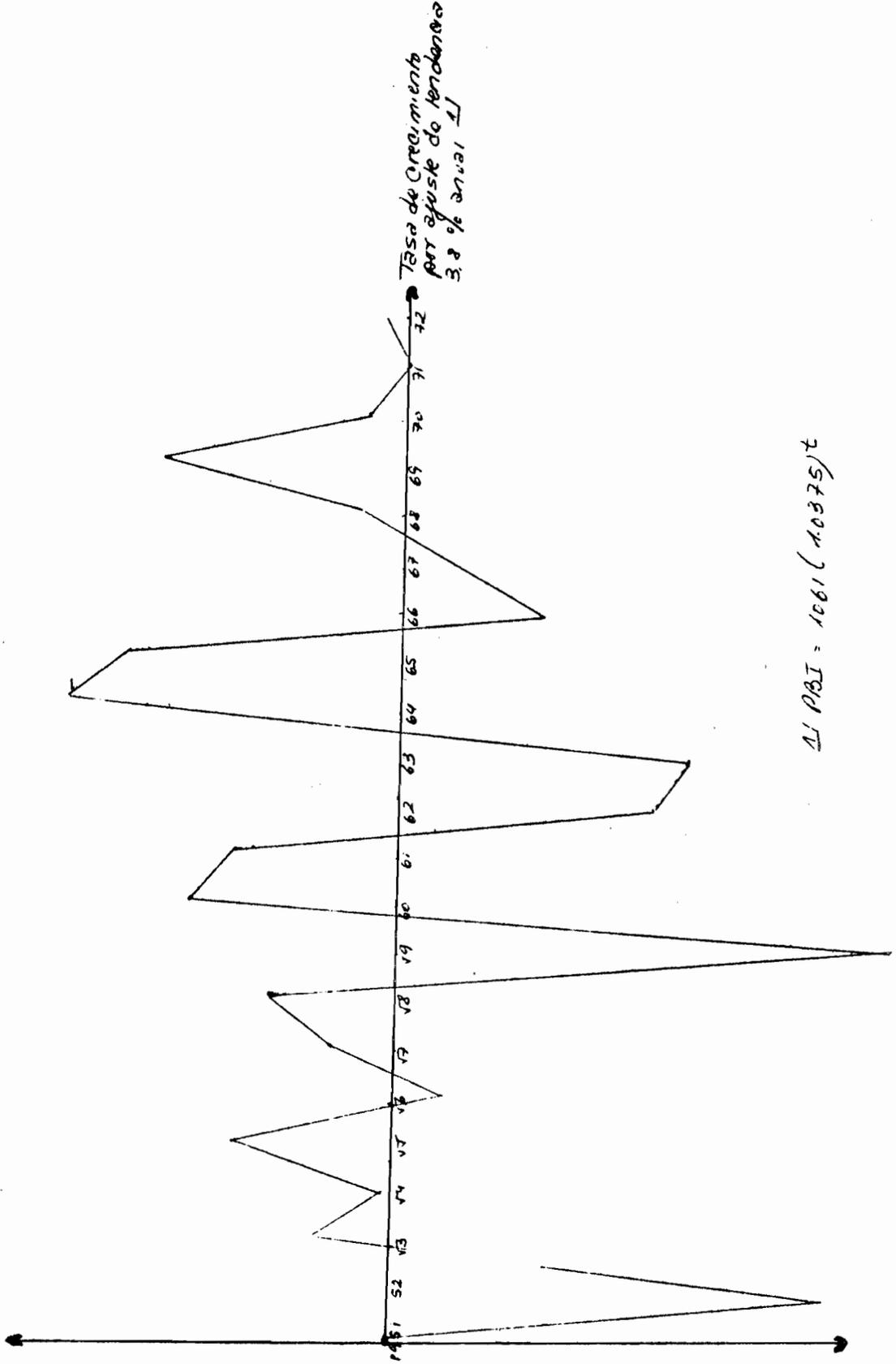
2. Estabilidad de precios, distribución del ingreso y restricción externa

La tasa promedio de inflación en el período 1950-72 fue del 26 por ciento anual. Este promedio, sin embargo, no deja traslucir un patrón particular de comportamiento en los precios que está asociado con que al mismo tiempo se observa en el PBI. En efecto, los gráficos 2 y 3 presentan dos curvas, una de ellas vinculada con el producto y la otra con los precios: ambas muestran las desviaciones porcentuales anuales del producto y de los precios mayoristas con respecto a sus tasas promedio de crecimiento. La observación simultánea de ambos gráficos permite apreciar que cuando una curva sube la otra desciende; es decir, durante el período en que se acelera la tasa de crecimiento del producto se desacelera la tasa de crecimiento de los precios ^{4/}. De esta relación inversa entre aumentos porcentuales anuales de precios y producto no podemos extraer la errónea conclusión de que mediante un mayor ritmo de desarrollo económico se reducirá la tasa de inflación. En realidad, las aceleraciones y desaceleraciones en el ritmo inflacionario son el resultado del distinto comportamiento de los precios relativos durante los mismos procesos de expansión y contracción de la actividad económica; es decir, el comportamiento de los precios relativos que explica la aceleración y desaceleración en el nivel general de precios contribuye también a explicar los "pare-siga" en el producto.

¿Veamos cómo es la dinámica cíclica en los precios? Debemos aclarar que la contestación a esta pregunta no está dirigida a determinar si las causas de la inflación se encuentra en presiones de la demanda o de los costos. No nos interesa entrar en esa inocua discusión: en realidad el propósito del análisis no es explicar las causas de la inflación sino la mecánica que tiende a generar los "pare-siga" en la tasa de inflación.

^{4/} El coeficiente de correlación entre el aumento porcentual anual del PBI y de los precios mayoristas es -0.7.

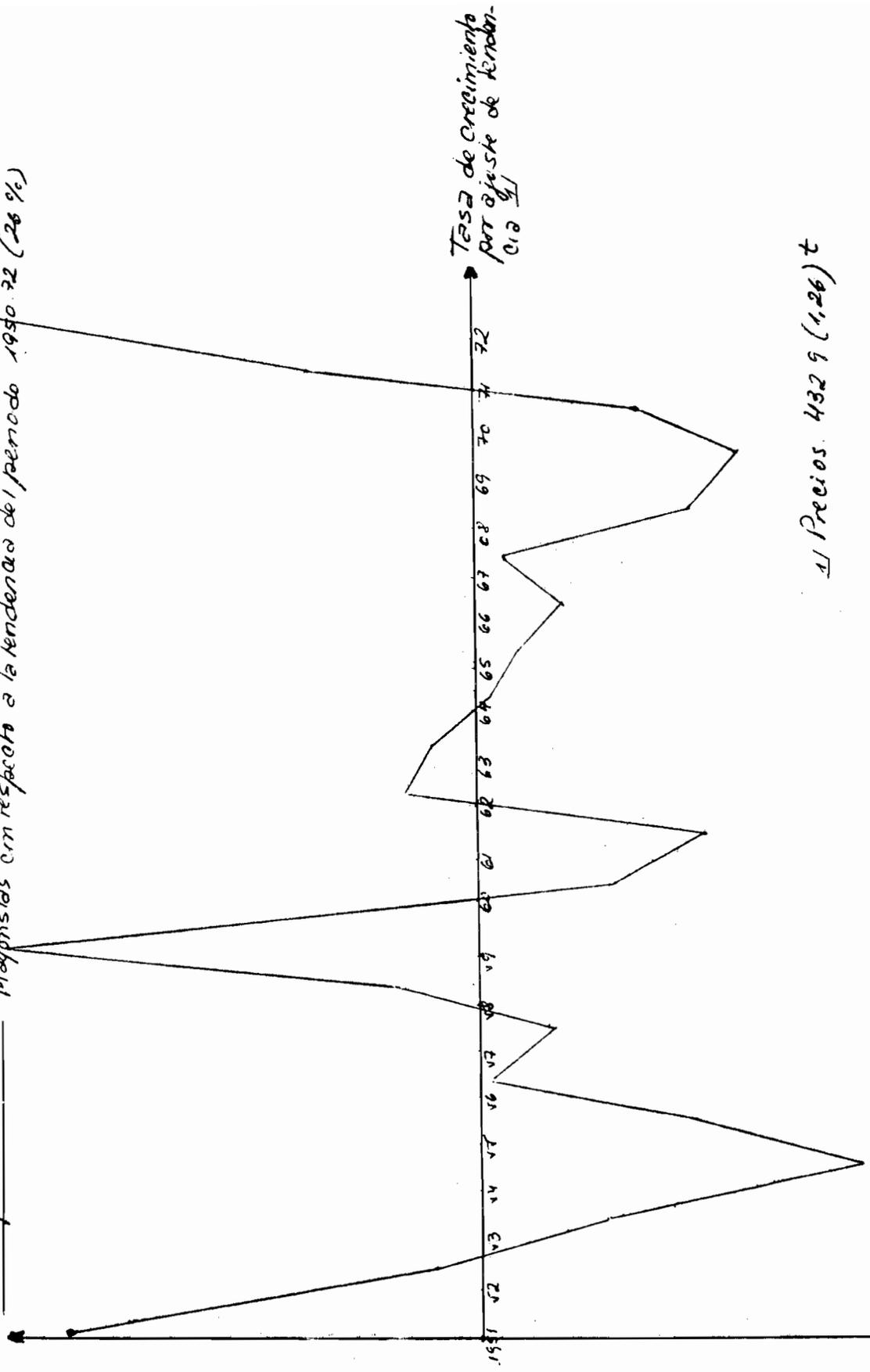
Grafico No 2 Desviaciones de las variaciones porcentuales anuales del PBI con respecto a la tasa de crecimiento del periodo 1950-72 (3,8%)



El PBI = 1061 (10375)t



Gráfico No 3: Desviaciones porcentuales anuales del Índice de Precios Maypistas en respecto a la tendencia del periodo 1950-72 (26%)



1/ Precios. 4329 (126) t



La crisis del sector externo está asociada con el punto más alto de la fase expansiva, la cual no necesariamente corresponde a una situación de pleno empleo. El esquema de política económica que se aplica en esa coyuntura, tal como indicamos más arriba, está dirigido a revertir la fase de expansión a fin de lograr el equilibrio externo. Dicho esquema se estructura en torno a una devaluación cambiaria y a una política de ingresos basada en una disminución del salario real. El resultado de estas medidas es que la tasa de inflación se acelera dado que al efecto-precio de la devaluación se sobreimpone el efecto-precio de los aumentos en los salarios nominales, pero en un contexto en donde los salarios nominales se mueven con rezago con respecto a la variación en el nivel general de precios. En otros términos, la acción conjunta sobre el nivel de precios de los aumentos salariales y la devaluación tiende a acelerar la tasa inflacionaria al mismo tiempo que promueven una desaceleración en la tasa de expansión del producto debido a la influencia depresiva que sobre la demanda de bienes domésticos tiene la redistribución regresiva del ingreso.

Una vez eliminada transitoriamente la restricción externa, vuelve a modificarse el modelo de política económica dirigido esta vez a reiniciar la etapa expansiva a fin de alcanzar el pleno empleo. Para ello se recurre a modificar nuevamente la distribución de ingresos, orientada ahora a dinamizar el mercado interno a través de un aumento en el salario real y una reducción gradual del tipo de cambio real ^{5/}. El resultado de este nuevo conjunto de medidas es atenuar la espiral inflacionaria, dado que ya no presiona sobre la misma la devaluación cambiaria, pero pagando un costo en el sentido de que nuevamente se están generando las condiciones para una crisis externa que llevará posteriormente a revertir la tendencia ascendente del producto y a acelerar la inflación previo tránsito por una devaluación cambiaria.

5/ El tipo de cambio real se refiere al tipo de cambio monetario deflacionado por la relación de precios internos/internacionales. Es decir, el aumento en el tipo de cambio real indica que el tipo de cambio monetario aumenta más rápidamente que la diferencia entre la inflación interna y la internacional.

En síntesis, mientras durante la fase depresiva se aceleran los precios como resultado de la influencia simultánea de aumentos salariales y del tipo de cambio; en la fase expansiva los precios se desaceleran debido a que se posterga toda consideración sobre devaluación cambiaria. Este comportamiento dispar de los precios relativos contribuye a su vez a generar las fases expansivas-depresivas en el ritmo de producción.

Esta forma de ver el proceso inflacionario tiene dos implicaciones que deben destacarse. En primer lugar, el análisis anterior margina toda consideración sobre la interrelación entre oferta monetaria y aceleración de precios, lo cual implica suponer que la política monetaria cumplió un rol pasivo en el sentido de que cuando los aumentos de precios originados en la devaluación o en aumentos salariales fueron seguidos por una política monetaria restrictiva el resultado fue una caída o una desaceleración en el ritmo de crecimiento más que una atenuación en el ritmo inflacionario ^{6/}. Durante la fase depresiva, que está asociada con un aumento en el ritmo inflacionario, la política monetaria es restrictiva y está orientada a acentuar los efectos depresivos que sobre la demanda interna tiene la interrelación devaluación y política de ingresos. En estas circunstancias, una política monetaria expansiva hubiese contrarrestado la retracción en la demanda interna resultante de la devaluación, lo cual a su vez hubiese afectado el propósito de equilibrio externo vía contracción en la demanda de bienes domésticos. Por el contrario, durante la fase expansiva, ya liberada transitoriamente la economía de la restricción externa, la política monetaria recupera su rol expansivo pero en una coyuntura donde los precios desaceleran su ritmo de crecimiento. Es decir, cuando la política monetaria es expansiva la tasa de inflación se

^{6/} Por supuesto ésta es una hipótesis muy extrema; la realidad del comportamiento económico indica que no podemos marginar completamente a la política monetaria en cuanto a sus efectos sobre el nivel de precios.

desacelera y cuando es restrictiva se acelera. Este comportamiento dispar de la política monetaria según nos encontremos en la fase expansiva o depresiva del ciclo ^{7/}, ha llevado a algunos economistas a formular la hipótesis fridmaniana de que la aceleración y desaceleración inflacionaria es el resultado del rezago en el tiempo con que se manifiesta respectivamente una expansión o contracción en la oferta monetaria. En este sentido, se afirma que una política monetaria restrictiva en la fase depresiva si bien no reduce la tasa inflacionaria en ese período, ya que en realidad los precios aumentan su ritmo, contribuye en cambio a desacelerar la inflación durante la posterior etapa expansiva, debido al rezago en el tiempo que requiere la contracción monetaria para hacer sentir sus efectos sobre el nivel de precios. Por supuesto, un proceso en sentido inverso se origina durante la fase ascendente dado que la política monetaria expansiva a la que va asociada, recién acelera los precios durante la fase depresiva siguiente. Evidentemente, todo este enfoque gira en torno al rezago en el tiempo de los efectos de la política monetaria. Esta teoría supone no sólo que toma tiempo hacer sentir esos efectos sino que la magnitud de los mismos son también significativos con cierta demora. Los estudios empíricos para la Argentina permiten tanto aceptar como rechazar esta teoría ^{8/}, lo cual sugiere que en última instancia su aceptación final depende de una serie de juicios de valor, que claramente se han puesto de manifiesto durante la inconclusa discusión entre monetaristas y estructuralistas. Así que remitimos al lector a la abundante literatura sobre el tema.

El segundo aspecto a considerar se refiere al rol de la política de ingresos. El público en general suele asociar política de ingresos

^{7/} Debemos hacer la salvedad de que en ambas fases del ciclo la economía, por lo general, no utiliza plenamente su equipo productivo y recursos laborales.

^{8/} Véase por ejemplo a Valeriano García como reciente formulador de esta teoría y a Carlos Díaz-Alejandro como crítico de la misma.

con la regulación masiva por el gobierno de los aumentos salariales sustituyendo el rol de las convenciones colectivas. Esta asociación entre regulación salarial y política de ingresos tiene su origen en la hipótesis de que las "exageradas" demandas sindicales constituyen el principal agente inflacionario y que los conflictos sociales (huelgas, paros, etc.) que pueden resultar de las negociaciones salariales afecta seriamente el nivel de actividad económica. El debate público que por lo general rodea las distintas etapas de las negociaciones salariales promueve este tipo de interpretación: las demandas sindicales y las contraofertas empresariales se desenvuelven en un marco de confrontación pública y los mecanismos utilizados para respaldar esas demandas cuando se rompen las negociaciones también producen inconvenientes públicos, en particular cuando se trata de servicios gubernamentales. Todo ello da como resultado que esas negociaciones estén sujetas a fuertes presiones de la opinión pública, que a su vez crea el clima propicio para dar validez social a la decisión gubernamental de fijar el nivel de salarios. En cambio no existe el mismo clima de tensión social cuando se modifican otros precios e ingresos. Las empresas aumentan sus precios en el momento y en la magnitud que consideren más oportuno y lo mismo sucede con los profesionales independientes. Ello sugiere que la causa inflacionaria puede muy bien ser el resultado de aumentos anticipados de precios en previsión de futuras concesiones salariales; aumentos de precios que al verificarse torna impostergable el posterior debate público sobre las demandas sindicales y a los que consiguientemente se les suele imputar la presión inflacionaria. De acuerdo con estas observaciones el análisis de la política de ingresos como instrumento antinflacionario y redistributivo implica considerar no sólo el precio que está más sujeto a la presión pública por su impacto en la formación de las expectativas inflacionarias (léase salarios) sino también el comportamiento de los otros entes sociales responsables de la fijación de otros precios (por ejemplo, empresas).

En este sentido, es interesante analizar la interrelación entre la política de ingresos y el contexto político que presupone su eficaz aplicación. Tal como hemos indicado más arriba la economía argentina se caracterizó no sólo por elevados aumentos en el nivel general de precios sino también por frecuentes cambios en los precios relativos, que han generado a su vez un proceso ininterrumpido de transformación en ganadores a los perdedores previos en la distribución relativa (no necesariamente absoluta) del ingreso, ganadores que luego pasan nuevamente a la categoría de perdedores. Un ejemplo claro en este sentido son los cambios en la distribución del ingreso familiar por tramos de ingreso entre los años 1953, 1959 y 1961. El esquema de política económica aplicado en 1959 dió lugar a una fuerte redistribución de ingresos en contra de los asalariados, lo cual implicó que el grupo social ubicado en el 10 por ciento más alto de la escala de ingresos aumentase su participación en el ingreso total del 37 por ciento (1953) al 42 por ciento (1959) ^{9/}. Esta transferencia de ingresos estimuló los mecanismos de autodefensa del grupo afectado a fin de revertir el proceso anterior: dos años después (1961) la participación de aquéllos ubicados en el 10 por ciento más alto se reduce al 39 por ciento al mismo tiempo que aumenta la de aquéllos que cedieron relativamente ingresos en 1959. Este proceso de continuos cambios en la distribución del ingreso está conectado con las bruscas y periódicas modificaciones en los precios relativos con los que está asociado la espiral inflacionaria.

9/ En realidad deberíamos comparar 1959 con años más cercanos que 1953, pero lamentablemente no existe tal información. Por ello, debemos interpretar esta comparación sólo como indicando la tendencia del cambio y no tanto como expresión de la redistribución de ingresos que resultó del programa de estabilización de 1959.

DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR EN LA ARGENTINA

GRUPO DE INGRESOS	1953	1959	1961
	Participación en el total (Porcentaje)		
20% inferior	7.5	6.8	7.0
50% medio (21-70)	32.6	29.4	31.4
20% medio superior (71-90)	22.9	21.6	22.5
10% superior (91-100)	37.0	42.3	39.1

Fuente: Naciones Unidas, El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina, Nueva York, 1968.

En este contexto de circularidad redistributiva, en varias oportunidades los gobiernos aplicaron una explícita política de ingresos destinada a fijar normas claras sobre el comportamiento de los precios relativos. Su propósito último era precisar la parte que le correspondía a cada grupo social en la distribución del ingreso. Este planteo distributivo presupone gobiernos fuertes y con capacidad política para resistir las correspondientes presiones de los grupos afectados. A partir de 1950 ese contexto político se dió en contadas oportunidades: 1952-55, 1967-69 y de marzo de 1973 en adelante. En estos períodos se observa no sólo una acentuada desaceleración inflacionaria sino también pautas definidas en términos de precios relativos. Por el contrario, para el resto de los años la existencia de gobiernos débiles se manifestaba en frecuentes marchas y contramarchas en los precios relativos y por ende en la distribución del ingreso. En presencia de un gobierno sin respaldo político fuerte (sea civil o militar), la distribución del ingreso queda librada al poder relativo de negociación de cada grupo social. Los gobiernos no tenían otra alternativa que convalidar la distribución resultante de las desparejas fuerzas del mercado.

La combinación gobiernos débiles y libre juego de las fuerzas del mercado implicaba "cargar los dados" de la distribución del ingreso

en una dirección claramente predecible. Si los primeros años del gobierno peronista se han caracterizado por el cambio estructural que significó la coalición populista y que favoreció distributivamente a los sectores laborales y empresarios urbanos, el período siguiente que alcanzó su clímax con Frondizi se caracterizó por un proceso de concentración industrial que significó esta vez un corte distributivo distinto del modelo urbano-rural anterior para centrar ahora a los ganadores de juego distributivo en torno de las empresas y sus sectores laborales asociados con poder de dominación sobre el mercado.

En este nuevo contexto institucional los sectores oligopólicos disponen de medios adecuados para obviar los efectos de los tradicionales instrumentos antinflacionarios. La política de "persuadir" a las empresas a fin de que en las convenciones colectivas rechacen fuertes aumentos salariales, se ve frustrada por el fuerte control que las empresas oligopólicas ejercen sobre el mercado y que les permite trasladar al precio las mayores presiones salariales. Idéntica limitación encuentra el tradicional enfoque antinflacionario de restringir la oferta monetaria dado que su elevada capacidad de autofinanciamiento y su fácil acceso al sistema financiero dada su imagen de empresas de primera línea les permite actuar independientemente de una política monetaria restrictiva (salvo en sus efectos sobre la demanda agregada interna). Por estas razones, la estabilidad de precios a partir de esta nueva estructura industrial sólo ha sido posible cuando los gobiernos, comprendiendo la nueva realidad institucional, marginaron las fuerzas del mercado e impusieron una política de ingresos fijando reglas de juego sobre la marcha de los precios y salarios. Pero este esquema sólo es viable en un contexto político en el que el gobierno tiene poder como para arbitrar en una u otra dirección en las pujas sobre la distribución del ingreso.

En consecuencia, la compatibilización del objetivo estabilidad de precios con el de distribución del ingreso está influenciado por el encuadramiento político en el que se elabora el esquema de política

económica. Es posible predecir el fracaso de la aplicación de una política de ingresos, que por definición procura fijar normas distributivas claras, en un contexto político que se caracterice por gobiernos débiles e inestables en términos de respaldo político. Los frustrados intentos de políticas de ingreso a partir del cordobazo de mayo de 1969 hasta la que se inaugura en mayo de 1973, ratifican la afirmación anterior. El propósito de los diversos intentos de política de ingresos fue compatibilizar los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios con el de distribución progresiva del ingreso ^{10/}. Sin embargo, dadas las rigideces que rodeaban la política con respecto al tipo de cambio se fueron creando las bases de futuros conflictos con el objetivo de equilibrio externo. En este sentido, a partir de 1964 conjuntamente con la política de ingresos el gobierno recurrió a vías encubiertas para ajustar el tipo de cambio, vías que por lo general no se manejaron con la suficiente prontitud para adecuar el tipo de cambio a la relación inflación interna/inflación internacional. En esta forma, paulatinamente se fue sobrevaluando el tipo de cambios hasta desembocar finalmente en crisis externas, como la de 1967 y 1971. Evidentemente, una política de continua subvaluación cambiaria afecta el objetivo distributivo del ingreso a través de la incidencia que en la canasta de consumo de los asalariados tienen los mayores precios internos de los bienes importados y exportados. Para corregir los efectos regresivos de un tipo de cambio creciente en términos reales se hubiese requerido poner un énfasis mayor en los aspectos distributivos de la política de ingresos y gastos públicos. Pero la evolución de la política económica argentina sugiere claramente que es más fácil revertir los efectos redistributivos de la política de

^{10/} La participación de los asalariados en 1952-54, período en que se aplicó la política de ingresos, aumentó del 48.5 por ciento (1950-51) al 50.1 por ciento (1952-54). Lo mismo podemos decir del período 1967-69, ya que subió del 41.1 por ciento (1964-66) al 44.8 por ciento (1967-69).

ingresos que la que surge de la política fiscal. Por ello, las resistencias políticas al uso del instrumento fiscal como mecanismo de redistribución son más intensas que las que surgen con la política de ingresos, véase sino las reacciones que suscitó en el período kriegeriano la tímida aplicación del impuesto a la renta potencial en relación a la desfavorable política de precios relativos para el sector agropecuario.

3. Hacia la compatibilización del equilibrio interno y externo de la economía Argentina 11/

Los últimos 25 años de la vida económica argentina ponen de manifiesto las dificultades que deben enfrentar los gobiernos cuando tratan de compatibilizar los principales objetivos determinantes del equilibrio interno (pleno empleo, estabilidad de precios y distribución progresiva del ingreso) con el de equilibrio externo. En realidad la dinámica de los "pare-siga" en el ritmo de crecimiento de los precios y del producto resulta de la aplicación de modelos de política económica de corto plazo, que fracasaron en sus intentos de compatibilizar los objetivos de equilibrio interno y externo. En este sentido podemos distinguir dos esquemas diferenciados de corto plazo; uno de ellos está asociado con la fase depresiva del producto y el otro con la fase expansiva. La formulación "depresiva", orientada a restablecer el equilibrio externo, era conflictiva en el corto plazo con los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios y distribución del ingreso a favor de los asalariados. De acuerdo con este esquema alcanzar la meta de restablecer las reservas internacionales requería en el corto plazo pagar un precio en términos de desacelerar el ritmo o nivel de actividad económica, acelerar la tasa de inflación y redistribuir ingresos en contra de los asalariados. Por el contrario, el

11/ Para una exposición más detallada ver el trabajo del autor, Conflictos en los objetivos de política económica de corto plazo, Instituto Di Tella, mimeo., marzo 1974.

otro modelo de política económica, asociado con la fase expansiva, si bien estaba orientado a compatibilizar los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios y distribución del ingreso tendía a ser conflictivo con el objetivo de equilibrio externo. Es que alcanzar la meta externa implica una política cambiaria que afecta básicamente el objetivo distributivo como resultado de la fuerte participación que en la canasta de consumo de los asalariados tienen los bienes de exportación agropecuaria, que a su vez son el componente primordial del total exportado.

El período 1950-72 pone de manifiesto que en varias oportunidades (por ejemplo, 1953-55 y 1967-69) ha sido posible compatibilizar el objetivo de pleno empleo - estimulado por una política monetaria y fiscal expansiva - con el de estabilidad de precios, instrumentado mediante una política de ingresos. Ese mismo período muestra también que no ha sido posible compatibilizar esos objetivos con el equilibrio externo debido a que este último requiere una política cambiaria que en el corto plazo es conflictiva con el objetivo distribución de ingresos dada la mencionada característica de wage good de los productos de exportación. Compatibilizar estos dos últimos objetivos requiere por un lado una estructura cambiaria (definida no sólo en términos de tipo de cambio sino también de subsidios e impuestos) favorable a las actividades exportadoras y por el otro compensar los efectos regresivos del incentivo-precio a los productos de exportación tradicional con una política fiscal que redistribuya ingresos a favor de los asalariados mientras se estimula el aumento en la participación relativa de las exportaciones industriales a fin de independizar la canasta de consumo de los grupos sociales con ingresos bajos de la canasta de exportación. En suma, mediante una adecuada implementación de la política monetaria, fiscal, cambiaria y de ingresos será posible delinear un modelo de política económica que compatibilice en el corto plazo los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios, equilibrio externo y distribución de ingresos. Pero esta afirmación nos lleva nuevamente a plantearnos el interrogante con que comenzamos

/el trabajo:

el trabajo: ¿Por qué no se aplicó este conjunto de medidas de política económica? No se aplicó debido a que dicho esquema da lugar a cambios en la estructura de precios relativos y consiguientemente en la distribución existente de ingresos; cambios que fueron resistidos por la configuración de fuerzas políticas que dominaban la estructura de poder. Por esta razón, la viabilidad del esquema seguido de política económica debe apoyarse en una coalición política que le otorgue al gobierno poder como para imponer las reglas de juego distributivas.

El elevado nivel de reservas internacionales ^{12/} y el fuerte respaldo político del actual gobierno permiten describir a 1974 como un año extremadamente favorable como para sentar las bases de un futuro proceso de expansión sostenida libre de los periódicos "paraisa" en los ritmos de crecimiento del producto y los precios. La actual coyuntura ofrece los ingredientes básicos como para delinear un modelo de política económica que compatibilice los objetivos de pleno empleo, estabilidad de precios, distribución progresiva del ingreso y equilibrio externo. Veamos para cada uno de estos objetivos la interrelación entre instrumentos y metas a alcanzar.

a) Pleno empleo

La experiencia histórica argentina muestra que el logro del objetivo de pleno empleo, sea a través de una política monetaria y fiscal expansiva como de una redistribución de ingresos a favor de los asalariados, ha sido interrumpido aun antes de haberlo logrado debido a que a medida que nos acercábamos a ese objetivo comenzaba a generarse una serie de conflictos con el objetivo de equilibrio externo. El conflicto pleno empleo-equilibrio externo se debe a la fuerte presión sobre la demanda de importaciones dada su elevada

^{12/} Hacia mediados de 1974 las reservas brutas de oro y divisas estarán cerca de los 2 000 millones de dólares sin contar la posible incidencia de una revaluación del oro a su valor en el mercado libre.

elasticidad-ingreso y a la reducción paulatina en el saldo exportable al aumentar la demanda interna de los bienes de exportaciones a medida que crece la ocupación y la participación de los asalariados en el ingreso. En 1974 el elevado nivel de reservas internacionales ofrece el necesario "colchón" como para financiar en el corto plazo los desfases que se presenten hasta que surtan efecto las medidas de estímulo al sector externo.

b) Estabilidad de precios

Las experiencias previas con los planes de estabilización muestran las limitaciones de aquellos intentos basados en atacar la inflación regulando la demanda interna mediante los instrumentos monetarios y fiscales. La creciente tendencia a la concentración industrial y a la formación de núcleos económicos con poder de dominación sobre el mercado, sean empresas o sindicatos, reduce la efectividad de los tradicionales enfoques reguladores de la demanda interna en una economía con la tradición inflacionaria de la Argentina. En estas circunstancias se impone el planteo de una política de ingresos que procure no sólo atacar el nivel general de precios sino también compatibilizar la estructura de precios relativos en función de los objetivos de pleno empleo, distribución de ingresos y equilibrio externo. En este sentido la elaboración de una política de ingresos en un contexto inflacionario no puede obviar consideraciones vinculadas con tasa de salarios, de ganancias, etc.; es decir, toda política de ingresos requiere un planteo previo claro en torno a los fines distributivos de la política económica. Pero cualquiera sea la dirección redistributiva hacia la derecha o la izquierda, su aplicación presupone un gobierno con capacidad política para arbitrar en las pujas sociales por la distribución del ingreso. El gobierno que se inició en mayo de 1973 reconociendo esa realidad política desarrolló su política de ingresos en el momento más adecuado, que es cuando se inicia un gobierno dado que en ese entonces puede plantear una fuerte discontinuidad en relación a las expectativas previas en relación a la tasa de inflación. Por supuesto, a medida que la economía se

/aproxima al

aproxima al pleno empleo la política de ingresos por sí sola es insuficiente como instrumento antinflacionario, se requiere además una adecuada regulación de la demanda a través de los instrumentos fiscales y monetarios. En este sentido la coyuntura económica a mediados de 1974, muy próxima al punto de pleno empleo, pone de manifiesto la necesidad de complementar la política de ingresos seguida hasta ahora con un manejo equilibrado de la política monetaria y fiscal.

Pero la experiencia histórica argentina sobre la evolución del nivel general de precios permite resaltar que las tensiones sociales que surgen de una brusca interrupción de la espiral inflacionaria (política de shock) pueden ser tan o más intensas que las que resultan del mismo proceso inflacionario. El descontento social derivado del shock estabilizador suele adquirir tal magnitud que puede dar como resultado un resurgimiento de las presiones inflacionarias, que al alterar nuevamente las pautas distributivas genera un proceso acumulativo de descontentos: a los afectados por el shock inicial se les agrega los de aquéllos que ven deteriorados su posición con la nueva espiral de precios. Es muy posible que la combinación de una política de shock y de una posterior política flexible de precios determinen al final del proceso una tasa de inflación menor que la existente en el punto de partida; pero también es posible que las tensiones del shock inicial debiliten el poder gubernamental y lo convierta en un impotente espectador del nuevo ciclo de pujas distributivas materializadas a través de frecuentes cambios en los precios relativos. Esta última posibilidad tiene vigencia histórica como lo demuestra el período de estabilidad de precios en 1967-69 y la posterior espiral inflacionaria que se inicia luego del cordobazo en mayo de 1969 y alcanza su máximo fervor en 1972. Por ello, nos preguntamos si para un país con una larga tradición inflacionaria como la Argentina, que al ser tan larga ha permitido institucionalizar en casi todos los organismos sociales mecanismos de autodefensa para proteger su participación en el ingreso, no es mucho más adecuado reconocer esta realidad social y movernos gradualmente hacia la estabilización a

/través de

través de moderados cambios en la distribución del ingreso vía precios relativos al mismo tiempo que se acentúan los efectos redistributivos de la política fiscal. Definitivamente somos partidarios de este proceso gradual, lo cual no lleva a ubicar la política de ingresos ya no como un instrumento rígido que congela abruptamente la estructura de precios relativos sino como un instrumentos flexible orientado a una paulatina desaceleración inflacionaria compatible a su vez con una progresiva distribución del ingreso. Es evidente que este proceso resultará, por lo menos durante el período de transición, en una tasa de inflación interna superior a la internacional, lo cual requiere a su vez que nos planteemos como debe ajustarse la política cambiaria para satisfacer el objetivo de equilibrio externo y cual será su impacto sobre la distribución del ingreso.

c) Equilibrio externo y distribución del ingreso

Los intentos previos de política de ingresos se han orientado fundamentalmente a satisfacer el objetivo distributivo sacrificando el de equilibrio externo dado el conflicto que existe entre ambos objetivos. Salir de este círculo vicioso requiere actuar simultáneamente en dos direcciones. En primer lugar, debemos reconocer que si bien la elasticidad-precio de la producción y demanda interna de exportables e importables es baja en el corto plazo, no lo es tanto en el mediano plazo. Esta realidad plantea la necesidad de que el tipo de cambio efectivo (incluyendo subsidios e impuestos) debe ajustarse en función de las diferencias de precios internos e internacionales ^{13/} con una tendencia inicial a la subvaluación cambiaria ^{14/},

^{13/} Considerando también, por ejemplo, las diferencias de aumentos de productividad entre países.

^{14/} A fin de simplificar el análisis hemos dejado de lado el rol de la tasa de interés como instrumento de ajuste en la cuenta de capital del Balance de Pagos. Sin embargo, debemos destacar que en una estrategia de ajustes periódicos y pequeños del tipo de cambio la tasa de interés cumple un rol crucial.

salvo que se acepte que continuará prevaleciendo en el futuro la excepcional coyuntura actual del sector externo y que resultó en un aumento en los términos de intercambio y en la productividad agropecuaria. A fin de atenuar los efectos regresivos de este esquema de precios relativos se requiere un ensamble minucioso o sincronización perfecta con otros instrumentos de política económica tratando de minimizar el efecto-precio y maximizar el efecto-subsidio vía política crediticia, fiscal y de mejoras tecnológicas a favor de las exportaciones tradicionales a fin de aumentar la productividad del sector agropecuario. Por supuesto, cuanto más rápida e intensa sea la respuesta al incentivo-precio por parte de las exportaciones industriales menor será el conflicto con el objetivo redistributivo.

En segundo lugar, no debe recaer exclusivamente sobre las espaldas de la política de ingresos el objetivo redistributivo. La experiencia histórica muestra el uso limitado del instrumento fiscal (gastos e impuestos) para atacar, conjuntamente con la política de ingresos, el objetivo redistributivo. Centrar el esquema redistributivo exclusivamente en cambios en la estructura de precios relativos a través de la política de ingresos tiende a generar dos conflictos importantes que incidirán finalmente sobre la tasa futura de expansión económica. Primero, la redistribución de ingresos a favor de los asalariados disminuye la tasa promedio de ahorro interno dado que tienen una menor propensión marginal a ahorrar que la de los no asalariados. Segundo, el esquema redistributivo basado exclusivamente en la política de ingresos reduce la tasa de rentabilidad de las empresas, lo cual puede llegar a afectar los incentivos a la inversión privada y con ello el monto de inversión total, salvo una política explícita de mayor penetración de la inversión pública. Por ambos motivos, cuanto más adecuado sea el balance entre la política de ingresos y la de gastos e impuestos del gobierno menores serán los conflictos económicos y sociales que resultan de la consecución del objetivo distribución de ingresos.

/En síntesis,

En síntesis, la combinación de una política monetaria y fiscal expansiva dirigida a alcanzar el pleno empleo, de una política de ingresos orientada a lograr la estabilidad de precios, de una política cambiaria compatible con el equilibrio externo y de una política fiscal que compense y refuerce la redistribución de ingresos a favor de los grupos sociales ubicados en los tramos medios y bajos de la escala de ingresos, encuentra las condiciones ideales de aplicación en 1974, dado que por un lado existe un gobierno con capacidad política para definir las pautas de distribución del ingreso y por el otro la coyuntura actual provee el "colchón externo" necesario como para aguantar el período de tiempo requerido hasta que maduren los proyectos de expansión del sector exportador (tradicional y no tradicional). En esta forma el nuevo y más elevado umbral externo que se alcance permitirá lograr tasas de crecimiento viables en términos de pleno empleo y equilibrio externo.

Por supuesto, este esquema de política económica sólo está dirigido a compatibilizar un conjunto de objetivos de corto plazo y no pretende atacar los problemas estructurales de la economía argentina. Como dijimos al comienzo, no sólo razones de organización metodológica nos llevaron a enfatizar el corto plazo, postergando toda consideración sobre el largo plazo, sino también la necesidad de atacar una de las áreas que más ha gravitado en el comportamiento económico de los últimos 25 años.