

Eje IV: "Hacia una comunidad organizada y un Estado transformador". Nueva estatalidad, democracia y movimientos populares

Mesa 16: Hacia un Estado planificador.

Título de la ponencia: **No hay planificación sin estabilidad macroeconómica. No hay estabilidad macroeconómica sin equilibrio fiscal**

Autor: **Anabella Freidemberg, Kevin Castillo y Nicolás Monzón (OPEN).**

Resumen

En el siguiente trabajo se abordará el análisis de la situación fiscal del Estado Nacional a lo largo del Siglo XXI, comparando los diferentes periodos gubernamentales y sus respectivas políticas en torno al equilibrio (o no) fiscal.

Desde esta perspectiva, se considera que no puede existir la planificación a largo plazo sin estabilidad macroeconómica, y que esta última no tendrá lugar hasta tanto y en cuanto el Estado no tenga en claro su dimensión. Una vez resuelto esto, es fundamental tener una visión certera sobre las necesidades y fuentes disponibles para suplirlas.

Luego de planteadas las premisas previas, se estudiarán en detalle las fuentes y los usos en los últimos 7 años, es decir, el periodo abarcado por los gobiernos nacionales de las coaliciones de Cambiemos y del Frente de Todos, junto con las políticas públicas implementadas en materia social, previsional, económicas, y de funcionamiento general del Estado.

A partir de ello, se verán las inconsistencias entre los recursos obtenidos y el set de políticas públicas aplicadas. Para finalizar se esbozarán recomendaciones de políticas a aplicar para cerrar las brechas entre ingresos y gastos.

Palabras clave

Equilibrio fiscal, políticas públicas, política tributaria, planificación estatal, estabilidad macroeconómica.

Introducción

El actual contexto de inestabilidad macroeconómica y volatilidad inflacionaria ha puesto en agenda la necesidad de un programa de gobierno para los próximos años que busque reducir la aceleración en la dinámica de los precios, al mismo tiempo que mejore la distribución del ingreso e impulse el crecimiento.

Sin dudas, en la historia reciente de nuestro país hemos experimentados periodos de crecimiento y distribución que no han generado aceleración inflacionaria. Por lo tanto, surge preguntarse qué tuvieron en común los esquemas de política macroeconómica de estos gobiernos que lograron impulsar un proceso de crecimiento sin deteriorar la distribución del ingreso.

El esquema utilizado por estos estados planificadores puede resumirse de la siguiente manera: a) un tipo de cambio real competitivo que impulse las exportaciones y la acumulación de reservas; b) orden en las cuentas fiscales del tesoro, es decir, equilibrios entre gastos e ingresos; y c) distribución del ingreso para impulsar el consumo interno.

Sin embargo, en la actualidad se puede observar un esquema macroeconómico sustancialmente alejado de estas premisas. Más allá de que existió un importante crecimiento del PBI en los últimos años, sumado a niveles de desempleo bajos incluso comparando con los años de mayor bonanza de este siglo, estos logros son contrastados por una importante parte de nuestra población que se encuentra bajo la línea de pobreza (39,2% en el segundo semestre de 2022)¹.

La caída en los salarios reales sobre todo en los sectores de la economía no formalizados arroja a una mayor cantidad de familias a la pobreza cada vez que existe un salto en la nominalidad. Es decir, pese al crecimiento y a la expansión en la actividad, si no existe un freno a la inflación, estas ganancias serán repartidas “entre 4 vivos” como mencionó en múltiples ocasiones la Vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner.

¿Cuál es el origen de esta dinámica inflacionaria imparable? ¿Qué puede hacer un gobierno de carácter popular para revertir esta situación? Son solo algunas de las preguntas que se plantea este trabajo, el cual tiene como objetivo central el de dimensionar los efectos nocivos que tiene un Estado no planificado en materia de fuentes y usos de sus recursos.

Durante décadas no ha existido consenso en el arco político nacional, e incluso dentro de la actual coalición gobernante, sobre el tamaño óptimo del Estado. Esto ha llevado a que a lo largo de buena parte del Siglo XXI haya existido una disociación entre los ingresos y los gastos llevados adelante, con una predominancia en volumen de estos últimos.

A esto se le suma la creencia de parte del progresismo en relación a que el déficit fiscal no resulta en consecuencias negativas para la economía (Amico, 2013) sino que, por el contrario, el déficit fiscal se financia a si mismo ya que causa un aumento del ingreso y cambios en su distribución que acrecientan el ahorro lo suficiente para financiarlo.

Dicho dogma, también presente en Kalecki (2011), sirvió de refugio para los pensadores de la heterodoxia y el progresismo para no realizar el ejercicio crítico suficiente que aborde el problema del déficit fiscal en economías latinoamericanas, subdesarrolladas y

¹ Fuente: INDEC

bi-monetarias (concepto utilizado en múltiples ocasiones por la vicepresidenta Cristina Fernández de Kirchner).

Tal y cómo explicaremos más adelante, los canales de financiamiento que han elegido los gobiernos populares para cerrar la brecha fiscal han generado presiones devaluatorias que, tarde o temprano, generan un proceso de aceleración inflacionaria y deterioran los ingresos de los trabajadores. Si a su vez, las presiones devaluatorias no se corrigen (vía equilibrio fiscal o ajuste del tipo de cambio) el ajuste lo deben hacer las reservas internacionales, que drenaran al punto tal de requerir un ajuste brusco.

Estos desequilibrios macroeconómicos no hacen más que deteriorar la distribución del ingreso, ya que los formadores de precios tienen la capacidad de trasladar rápidamente la aceleración de costos a sus márgenes y, regulando el ajuste de los salarios.

En las siguientes líneas buscaremos abordar qué implica el déficit fiscal para nuestro país, cuáles son sus posibles consecuencias y la experiencia durante el Siglo XXI en esta materia. Asimismo, se tratará el caso de un plan de estabilización exitoso, el realizado por el gobierno de Juan Domingo Perón a partir del año 1952. Por último, se establecerán conclusiones y posibles proyecciones sobre los programas de los distintos armados políticos de cara a las elecciones presidenciales de este año.

¿Qué implica la existencia de déficit fiscal?

Lejos de buscar dar una opinión subjetiva o dogmática sobre la existencia del equilibrio fiscal, proponemos un breve ejercicio para pensar en las implicancias que tiene el déficit para un gobierno.

Las brechas entre ingresos y gastos, en favor de estos últimos, se resuelven de tres formas: con emisión monetaria, con endeudamiento o, con venta de activos públicos. Durante finales del siglo pasado y en lo que va de este, hemos implementado las tres herramientas para resolver la inconsistencia entre fuentes y usos de los recursos.

Venta de activos públicos

La venta de activos públicos fue un método utilizado durante los años 90 por el Gobierno de Menem no solo para cubrir los desbalances en materia fiscal sino también para acumular divisas que permitieran validar la convertibilidad. Asimismo, el contexto propiciado por el Consenso de Washington promovía la privatización de empresas públicas en su afán de rediseñar las competencias de los Estados a lo largo del mundo.

Sin duda, existe un acuerdo, por lo menos en el espacio político nacional y popular, respecto a la inconveniencia de aplicar este método. De hecho, durante los mandatos kirchneristas se recuperaron para la órbita pública importantes empresas que fueron privatizadas durante la década previa.

Sin embargo, este consenso no abarca a todo el arco político. Numerosos referentes de los espacios políticos ligados a Juntos por el Cambio y a Javier Milei se han pronunciado a favor de la enajenación de las empresas públicas por su carácter deficitario.

No cabe duda que, bajo la planificación estatal entendida en el marco de un proyecto de desarrollo con redistribución del ingreso, no se contempla la idea de deshacerse de empresas como YPF y Aerolíneas Argentinas por citar algunos ejemplos. Por lo cual de aquí en adelante no se mencionará esta opción para la cobertura del déficit fiscal.

Emisión monetaria

Acercándonos a propuestas de mayor acuerdo, restan analizar las herramientas de emisión y endeudamiento. En el primer caso, un incremento de la base monetaria con el propósito de financiar el déficit, en una economía bimonetaria y con dificultades para acumular reservas como la nuestra, incrementa el ratio pesos/dólares, incentivando a presiones alcistas en el tipo de cambio nominal y consecuentemente en la inflación.

Este proceso toma forma de una manera muy simple. Supongamos que el Gobierno desea tener un tipo de cambio fijo o anclado en un valor y manejar su valor en función a metas de variables económicas. Sabemos que nuestro país históricamente ha tenido una elevada demanda de dólares por múltiples motivos e incapacidad para acumular reservas de forma sostenida.

Un incremento en la cantidad de pesos en circulación, con un tipo de cambio fijo (o virtualmente fijo) y reservas estancadas, genera una mayor demanda de la divisa norteamericana, por una mera cuestión de nominalidad. En función del manejo del tipo de cambio por la autoridad monetaria, estricto o laxo, el resultado puede ser un incremento de las cotizaciones paralelas del dólar o del tipo de cambio oficial.

Esto se ha visto en los últimos años. En los Gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y, posteriormente, de Alberto Fernández, la existencia del cepo cambiario ha generado restricciones a la compra de dólares en el Mercado Único y Libre de Cambios (en adelante MULC). Más allá de que esto no evitó el deterioro en las reservas, el Gobierno pudo tener margen de maniobra con el tipo de cambio oficial.

En donde sí se observaron fuertes movimientos fue en los tipos de cambios paralelos, financieros o como se prefiera denominarlos. La generación de la brecha cambiaria ha sido, en este sentido, inflacionaria. Las expectativas de devaluación del tipo de cambio oficial llevan a los agentes económicos a la suba de precios por temor a un descalce de monedas que les genere pérdidas económicas.

En ausencia de cepo (como sucedió en el Gobierno de Macri), el mecanismo por el cual las presiones sobre el tipo de cambio son inflacionarias es mucho más sencillo. Un incremento en la base monetaria presiona sobre el tipo de cambio oficial, lo cual lleva a saltos discretos en el valor del dólar con sus consecuencias lógicas en los precios.

En definitiva, un incremento en la base monetaria con un stock de reservas y un tipo de cambio determinado, únicamente genera presiones sobre la cotización del dólar y lleva a aumentos indeseados en la inflación.

En ambos casos, vale decir, se pierde soberanía económica. En el primero se da a través de una falta de efectividad de las herramientas disponibles del Estado para torcer expectativas. La idea de anclar el dólar oficial cuando hay subas fuertes de los financieros pierde paulatinamente credibilidad y referencia. Los agentes fijan su expectativa más en la evolución de los dólares paralelos que del oficial.

En el segundo caso, el gobierno pierde la capacidad de fijar un tipo de cambio que crea conveniente para el desarrollo de la economía. Por otro lado, tiene que asignar una porción cada vez mayor de reservas para suplir la creciente demanda por motivo de reserva de valor. Asimismo, es rehén de las volatilidades externas y siempre existe el riesgo de un salto discreto en el tipo de cambio.

Endeudamiento

En última instancia resta un método aplicado por la gestión de Mauricio Macri y de Alberto Fernández.

El gobierno de Macri buscó, a través de la toma de deuda bajo moneda extranjera, acumular reservas y financiar su déficit. Esto a su vez fue acompañado con elevadas tasas en pesos para generar incentivos a mantener pesificadas las carteras de los ahorristas. En un principio, esta estrategia tuvo un éxito discreto.

Sin embargo, conforme se profundizaban las inconsistencias macroeconómicas con una persistencia del déficit por quita de impuestos al sector agropecuario y desaceleración en la actividad, el drenaje de reservas comenzó a tener protagonismo mostrando la desconfianza de inversores y ahorristas.

Esto por supuesto deterioró el tipo de cambio, acelerando la inflación. En este caso, además, al experimentar un incremento de la deuda en dólares, la devaluación de la moneda nacional generaba mayores impedimentos al cumplimiento de esas obligaciones, lo que devino en un proceso vicioso de fuga de capitales, recesión, caída de salarios reales e incremento de la inflación.

En los últimos años, el desarrollo del financiamiento del Estado en el mercado local y bajo moneda nacional ha sido un importante pilar para sostener el nivel de gasto estatal existente, sobre todo en contextos fuertemente adversos y con ausencia de financiamiento externo como lo fue durante y postpandemia del COVID 19.

En este caso existe un problema de índole intertemporal. Si los acreedores consideran que el Gobierno no tendrá capacidad de pago de sus deudas pueden tomar dos acciones: dejar de financiar al Estado, lo cual genera un serio problema en la cadena de pagos; o continuar prestándole, pero a tasas mayores debido al incremento en el riesgo percibido.

Cuando el financiamiento del déficit deja de ser coyuntural y se convierte en crónico, el tiempo comienza a ser un enemigo. A medida que se profundiza, en los diferentes periodos la inconsistencia entre ingresos y gastos, los acreedores evidenciarán que los recursos para el eventual pago de sus préstamos no existen.

Esto profundizará las consecuencias respecto a las dos posibles soluciones previamente planteadas: o retirarse a un costo cada vez mayor para el gobierno y la cadena de pagos, o refinanciar, pero a tasas exacerbadamente altas. Sin duda, como condimento adicional, el Gobierno dependerá cada vez en mayor instancia de lo que decidan hacer los acreedores, perdiendo así soberanía sobre su propio programa.

Aquí existe un efecto adicional. Si el Gobierno no tiene manera de afrontar esos vencimientos de deuda más el pago de intereses, se generan fuertes expectativas de emisión futura. Asimismo, tasas cada vez más elevadas devengan intereses cada vez más cuantiosos, acelerando el crecimiento de la base monetaria.

En un mismo escenario de debacle en las reservas y de fragilidad cambiaria, nuevamente los fantasmas de la devaluación hacen su entrada a escena, fogoneando al alza de los precios.

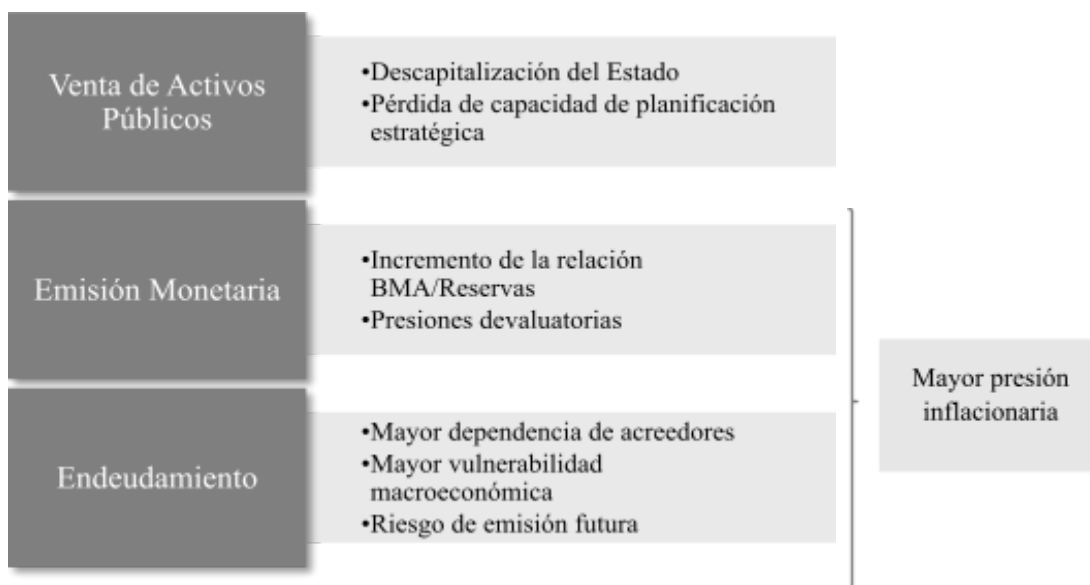
Todos los caminos llevan a la inflación

El problema del bimonetarismo en nuestra economía impide la persistencia del déficit de manera crónica. Opera como una restricción adicional a la operatoria del Gobierno. No hay dudas de que tanto en la región como en países desarrollados existen casos de déficits constantes periodo a periodo. Sin embargo, las particularidades propias de nuestra economía no permiten mantener estos desbalances de forma permanente y sostenible en el tiempo.

En un contexto de fuerte aceleración en los precios, con una consecuente caída en los ingresos reales de los y las trabajadoras, y niveles elevados de pobreza a causa de esta secuencia, es fundamental discutir alternativas para reducir la inflación. Un programa político que busque la mejora en las condiciones de vida de su pueblo, necesariamente tiene que abordar la pata de estabilización. Esto es debido a que, hoy, la volatilidad en los precios es la principal razón del empobrecimiento de buena parte de la población.

En este sentido, la estabilidad macroeconómica requiere como condición necesaria el ordenamiento de la relación entre ingresos y gastos del Gobierno. En la siguiente sección se realizará un repaso de la evolución de los causales que señalamos previamente de forma teórica en relación al incremento inflacionario por la volatilidad creciente en los últimos años en nuestra economía.

Esquema I - Consecuencias de cada fuente de financiamiento



La inflación y sus causas durante el S. XXI

Esquema II – resumen de fuentes y necesidades de financiamiento (2003-2023)

Necesidades de financiamiento

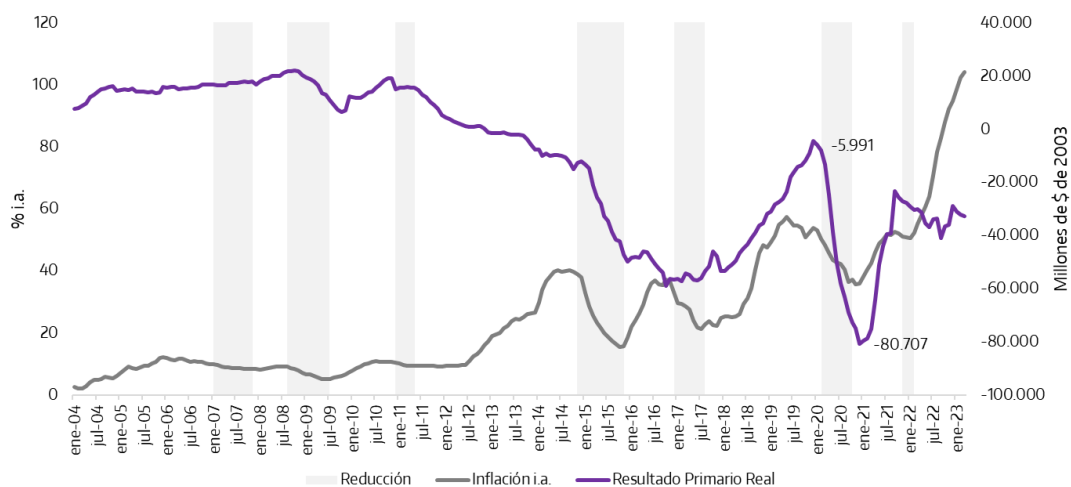
Conceptos	2003-2007 NK	2007-2011 CFK	2011-2015 CFK	2015-2019 MM	2019-2023 AF
Resultado Primario	✓	✓	✗	✗	✗
Intereses					

Fuentes de financiamiento

Conceptos	2003-2007 NK	2007-2011 CFK	2011-2015 CFK	2015-2019 MM	2019-2023 AF
Venta de activos públicos					
Emisión monetaria			✗	✗	✗
Endeudamiento en moneda extranjera				✗	
Endeudamiento en moneda local					✗

En el gráfico I se muestra la evolución de la inflación y el resultado primario real durante casi las dos últimas décadas. Se puede observar que la inflación en Argentina comienza a mostrar signos de volatilidad a partir del 2012 (pese a tener un 2015 con una reducción importante), con importantes saltos discretos durante el 2019 y el 2022. Esto coincide con el deterioro del resultado fiscal primario que empezaría a ser negativo de forma crónica hasta el día de hoy.

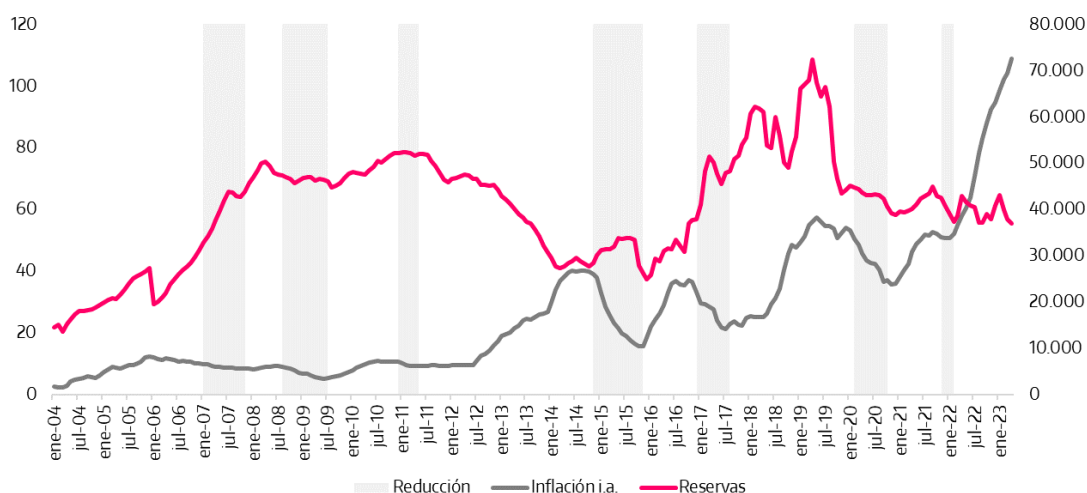
Gráfico I – Evolución de la inflación y resultado primario real (enero 2004 - enero 2023)



Fuente: INDEC y Ministerio de Economía de la Nación (MECON).

En paralelo, y como hemos mencionado previamente, este déficit fiscal fue apuntalando una erosión paulatina en las reservas (por los motivos expuestos en la sección previa), más allá de que haya habido excepciones en esto durante 2017 por endeudamiento en dólares, ingreso de capitales especulativos post quita del cepo y en los años siguientes por los ingresos provenientes del préstamo del FMI. Sin embargo, esto no fue sustentable.

Gráfico II – Evolución de la inflación y las reservas brutas en dólares (2004-2023)

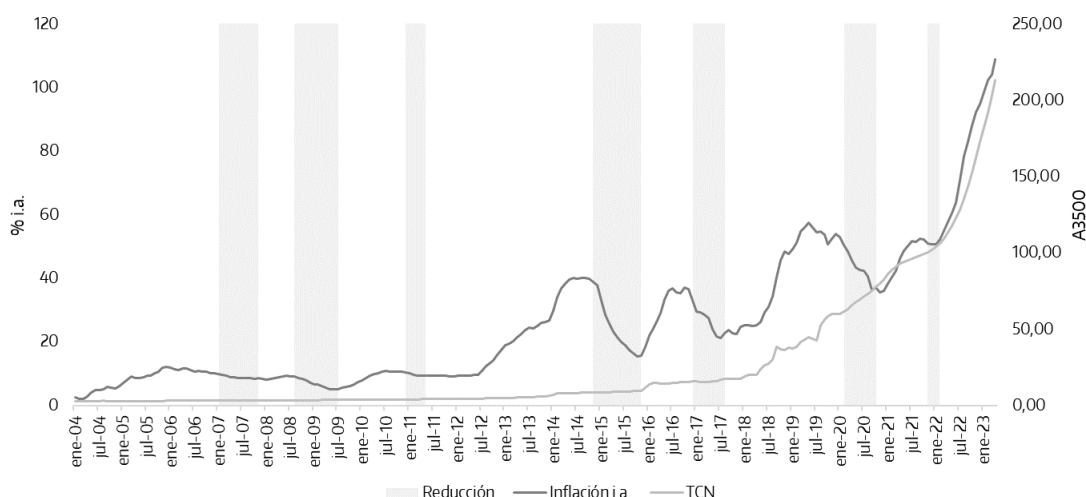


Fuente: INDEC y BCRA.

Por otra parte, la pérdida de reservas durante el final del gobierno de Mauricio Macri tuvo su correlato en la cotización del tipo de cambio oficial (grafico III) y,

posteriormente, durante el gobierno de Alberto Fernández (ya con cepo cambiario) en la de los dólares financieros.

Gráfico III – Evolución de la inflación y el tipo de cambio nominal

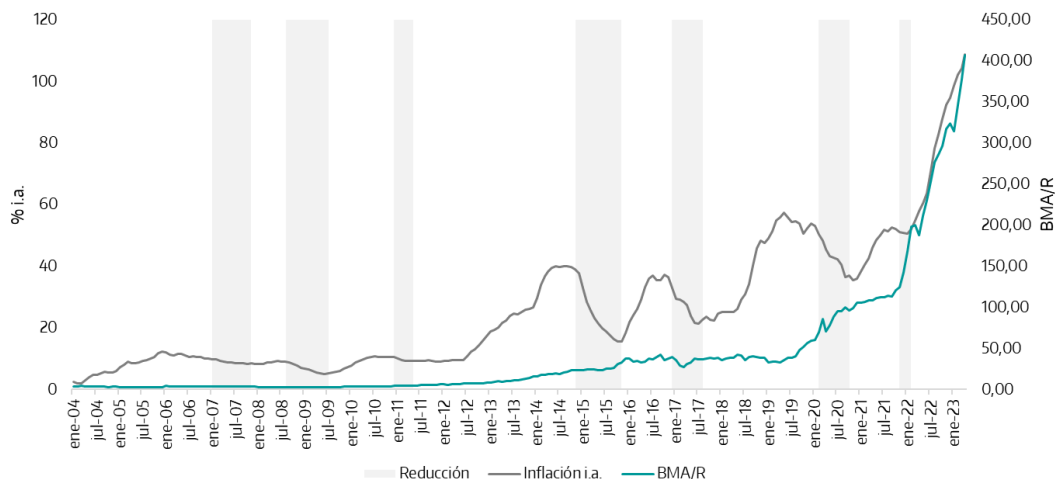


Fuente: INDEC y BCRA.

Durante los últimos tres años, con la implementación del cepo cambiario no se logró un incremento de las reservas, tan solo se pudo detener parcialmente la sangría. Esto fue de la mano con la implementación de un tipo de cambio oficial que comenzaría un sendero de pérdida de competitividad vía atraso cambiario como una forma de ancla a los precios. Sin embargo, esto no hizo ceder a la inflación.

Esto puede explicarse debido al incremento del ratio Base Monetaria Ampliada (BMA), la cual (incluye pasivos remunerados del BCRA, y las reservas).

Gráfico IV – Evolución de la inflación y de la relación BMA/Reservas



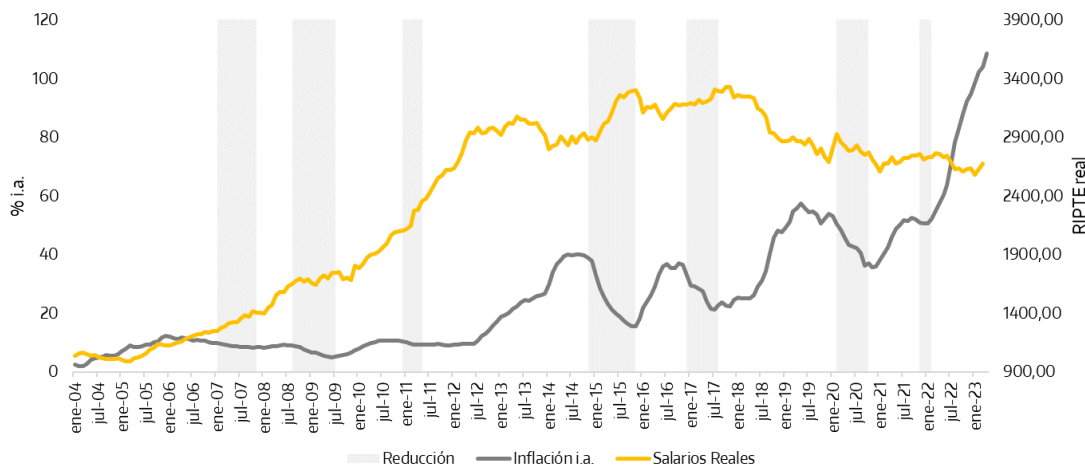
Fuente: INDEC y BCRA.

Esta relación, observada en el gráfico IV y con una correlación fuerte y positiva en el último tramo de la serie, condiciona las cotizaciones de los dólares financieros. Cuando por diversos motivos, principalmente vinculado al acceso, el dólar oficial pierde relevancia a la hora de asignar un precio de referencia para la moneda norteamericana, los agentes económicos tienen incentivos a fijar sus precios teniendo en cuenta a las cotizaciones no oficiales. Dado que estas últimas están en constante incremento por una BMA que crece para financiar el déficit, es lógico que los precios tengan la volatilidad observada.

En definitiva, a lo largo de los últimos años, con la consolidación del déficit fiscal y de los distintos instrumentos para cubrirlo, el frente externo en nuestra economía bimonetaria se ha deteriorado a través de la pérdida de reservas, un peso creciente del pago de deuda en moneda extranjera y surgimiento de brecha cambiaria por diferencia de cotizaciones entre dólar oficial y paralelos.

Esto ha repercutido y repercute en el nivel de precios, en las condiciones de vida de la población y en el salario real percibido por los trabajadores. Esto obliga a pensar en un programa de estabilización que ponga el foco en revertir el déficit para detener los instrumentos que hoy presionan contra las reservas y la cotización del tipo de cambio.

Gráfico V – Evolución de la inflación y de los salarios reales



Fuente: INDEC y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

A continuación, se explicará brevemente el desarrollo del plan de estabilización llevado adelante por Juan Domingo Perón a partir del año 1952.

Juan Domingo Perón llevó a cabo el primer plan de estabilización en Argentina

Tras ser considerada el granero del mundo y, con la gran crisis ocurrida a nivel mundial en 1929 conocida como la Gran Depresión, Argentina comenzó a modificar su estructura productiva dando lugar a un proceso de incipiente industrialización.

Sin embargo, el sector agro-exportador seguía constituyendo el principal motor de crecimiento del país. Incluso, durante la Segunda Guerra Mundial, Argentina tuvo un rol fundamental a nivel mundial por su abastecimiento de granos, principalmente a España.

De esta forma, si bien la situación económica de nuestro país era muy favorable en el periodo de entre guerra, exhibía importantes desafíos económicos y sociales.

Tal como plantea Julia Rosenberg (2019) “...durante los últimos años, el país había avanzado en la industrialización a pasos insospechados, pero la clase trabajadora no se había visto beneficiada por ese proceso. La legislación laboral era poca y su cumplimiento más escaso todavía” (p. 22).

El 4 de junio de 1946 comenzó el primer mandato de Juan Domingo Perón, cuya política económica estuvo basada en el apoyo a la industria mediante el otorgamiento de créditos a tasas muy bajas, un incremento sustancial en el gasto social de forma tal de mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable y, el estímulo del consumo a través del incremento de los salarios reales. El lema del gobierno, por lo tanto, era reivindicar a la clase trabajadora, así como también, alentar la sindicalización masiva.

Sin embargo, la crisis económica y social no tardó en llegar, limitando la tendencia distributiva que caracterizó los primeros años de gestión.

Si bien Argentina había logrado importantes avances en cuanto a la industrialización, seguía dependiendo fuertemente de las divisas generadas por el sector agroexportador. La crisis generada en dicho sector fue desencadenada por el estancamiento de las exportaciones de nuestro país, producto de que la demanda europea de bienes agropecuarios fue abastecida principalmente por los excedentes de Estados Unidos limitando el acceso de nuestra producción; la caída de los precios internacionales de las materias primas y, el incremento de la demanda de divisas como consecuencia del crecimiento industrial. Además de ello, la grave crisis de sequía que acontecía en aquel momento generó incapacidad de exportar bienes agropecuarios, con la consecuente caída de ingreso de divisas al país, lo que inevitablemente trajo aparejados problemas en la balanza comercial.

Por otro lado, el incremento en el consumo debido al mejoramiento de los niveles salariales no alcanzaba a ser abastecido por el creciente mercado interno, generando inflación y desabastecimiento de ciertos productos.

Así, a fines del primer mandato de Perón, se sucedieron una serie de eventos que generaron un contexto con algunas similitudes a la situación de la Argentina actual.

Durante la segunda presidencia de Perón y, como respuesta a la crisis existente, el 18 de febrero de 1952 se anunció un programa de estabilización, transmitido a todo el país utilizando la radio como medio de comunicación. Dicho plan fue conducido por Alfredo Gómez Morales desde el Banco Central.

Cabe destacar que, si bien en nuestro país se han llevado a cabo numerosos programas de estabilización, éste resultó ser el primero de ellos. Así, el gobierno de Juan Domingo Perón fue el primero en implementar este tipo de programas.

Así, “el programa de 1952 dejaba entrever una percepción clara de los problemas estructurales que enfrentaba la economía argentina: el deterioro de los términos del intercambio, el estancamiento del agro pampeano y la dinámica de una inflación impulsada por la puja distributiva” (Belini, 2022).

Con ello, el peronismo tuvo que llevar adelante una serie de medidas más ortodoxas, antagónicas a las que se venían ejecutando hasta el momento y que, claramente, lo caracterizaban.

Así, el plan de estabilización fue implementado primeramente por el Consejo Económico Nacional, y luego, a partir de junio, fue reemplazado por el Grupo Económico en la coordinación de la política económica.

En primer lugar, el plan buscaba alentar tanto la producción industrial como agropecuaria, dándole mayor énfasis a esta última dado que era el principal sector generador de divisas. A tal fin, se le concederían mayores beneficios crediticios y el otorgamiento de subsidios a través de precios más remunerativos para los productos

agrícolas, lo cual emula un incremento del tipo de cambio. Con ello, se mejoraría la balanza comercial y, por ende, la balanza de pagos.

Si bien una devaluación del tipo de cambio oficial de forma tradicional incentivaría al sector agrícola a través de una mayor competitividad de los bienes exportables, el equipo económico no quiso realizarla por el efecto que podría llegar a generar en los salarios reales. Sin embargo, al mejorar los precios recibidos por los mismos claramente se generó un incentivo a la liquidación de divisas. Esto, como mencionamos previamente, tiene las implicancias de una devaluación, y permitió a estos fines mejorar la cantidad de reservas.

Asimismo, se debía moderar el consumo, promoviendo el ahorro y aumentando los saldos exportables. A tal fin, se congelaron los precios y se suspendieron las paritarias por dos años, fijando el nivel de salarios. Para ello, se creó la Comisión Nacional de Precios y Salarios, teniendo el primer ejemplo en el país de la aplicación de un control de precios. Esta política se dirigía a reducir la inflación.

En la misma línea, se anunció la suspensión de obras públicas y la eliminación o reducción de los subsidios, entre otros gastos considerados innecesarios, con el fin de reducir el gasto público. Asimismo, se postergó para el año siguiente la implementación del Segundo Plan Quinquenal y se impusieron restricciones al otorgamiento de créditos, excepto al sector agropecuario que, como se mencionó anteriormente, se quería impulsar.

Los resultados fueron exitosos, logrando una mejora en la balanza comercial y conteniendo a la inflación, la cual inicialmente se encontraba en niveles cercanos al 40% y se redujo drásticamente a un 4%. Con ello, se generó una estabilización de la economía del país. Así, se dio lugar al Segundo Plan Quinquenal que fue plasmado en 1953. Sin embargo, Perón fue derrocado por el golpe de Estado de 1955 y, por ende, sus proyectos también.

Debates y perspectivas para la próxima etapa

El débil contexto macroeconómico que experimenta nuestro país requiere de un nuevo programa económico que logre encausar el equilibrio externo, fiscal y distributivo, para alcanzar así un crecimiento sostenible. Si bien la cuestión externa no se aborda explícitamente en este trabajo, es necesario mencionar que un nuevo programa que intente estabilizar la economía deberá resolver la problemática cambiaria en el corto plazo para garantizar la acumulación de reservas internacionales que proporcionará el sostén, o la “espalda”, del programa. Sin un proceso de acumulación de reservas creíble (esto es, que los agentes de la economía entiendan que no es un esquema transitorio, sino que permanente), un programa de estabilización no será exitoso y sólo experimentaremos los impactos recesivos del mismo (Calvo y Vegh, 1994; 1999). Por lo tanto, resolver la cuestión cambiaria presupone un shock inicial en el tipo de cambio

real, que cambie los precios relativos e impulse las exportaciones netas y, por ende, la acumulación genuina de reservas. Si el shock es creíble, la brecha cambiaria que existe hoy en día debido a los férreos controles de capitales debería reducirse considerablemente, al mismo tiempo que las presiones devaluatorias cederán, lo que le permitiría al nuevo programa mantener el tipo de cambio de “salida” por un tiempo y utilizarlo como ancla de la inflación (Fisher, 1987).

Una vez resuelta la cuestión cambiaria, el nuevo programa deberá mantener la credibilidad respecto de su intención de mantener el equilibrio fiscal en el mediano plazo. Anteriormente discutimos los déficits fiscales deben financiarse en todos los casos, y las herramientas de financiamiento impulsan, generalmente, la aceleración inflacionaria vía expectativas de devaluación y deterioro de la balanza de pagos (Calvo y otros, 1995). Por lo tanto, intentar alcanzar el equilibrio fiscal requerirá de medidas concretas que presupongan su sostenibilidad en el tiempo.

La característica sobresaliente del déficit presupuestario de Argentina es que varias cuentas están indexadas, en cierto modo, a la inflación. Esta característica hace que la normalización de las cuentas públicas sea una tarea difícil en una economía que lleva muchos años sufriendo una inflación crónica. De hecho, es más probable que los gobiernos adopten políticas inflacionistas cuando la economía está sustancialmente indexada, ya que la indexación hace que sea más fácil convivir con la inflación. Aunque la inflación es finalmente el principal motor de cada línea, hay otros motores macroeconómicos (drivers) que explican la dinámica (ver tabla I).

Según nuestras estimaciones, y dada la dinámica actual de la inflación y el tipo de cambio, esperamos que el déficit de 2023 sea del 2.2% del PBI, lo que dado el actual esquema de financiamiento será cubierto con deuda local y emisión monetaria. Por lo tanto, el punto de partido del próximo gobierno es un déficit de esta magnitud, previo al ajuste del tipo de cambio real que empujara hacia arriba las cuentas indexadas, tales como los derechos de exportaciones e importaciones y los subsidios energéticos.

Tabla I – Principales drivers de las cuentas fiscales del Tesoro (como % del PIB)

Indexación	Desglose Fiscal del Tesoro	2022	2023*
	Ingresos Totales	18.2	17.9
	Recaudación Tributaria	11.0	10.9
Inflación y TC	IVA	3.2	3.4
Inflación y TC	Impuesto a las Ganancias	2.0	2.3
Exportaciones y TC	Derechos de Exportación	1.8	1.4
Importaciones y TC	Derechos de Importación	0.6	0.5
Inflación	Bienes Personales	0.2	0.2
Inflación	Otros Impuestos	1.6	1.6
Empleo y Salarios	Contribuciones a la Seguridad Social	5.1	5.2
	Ingresos no Tributarios	2.1	1.7
	Gastos Totales	20.2	20.0
Empleo y Salarios	Salarios	2.4	2.4
Inflación	Gastos de Funcionamiento	0.7	0.7
Formula Previsional	Pensiones	7.6	7.6
	Transferencias al Sector Privado	6.3	5.6
Formula Previsional	Asistencia Social	3.7	3.6
TC y Política Energética	Subsidios	2.6	2.0
	Electricidad	1.4	1.2
	Gas	0.6	0.4
	Otros Subsidios	0.6	0.4
Inflación	Transferencias a las Provincias	0.7	0.7
	Otros Gastos Corrientes	1.0	1.0
Inflación	Gastos de Capital	1.6	2.0
	Resultado Primario	-2.4	-2.2

Fuente: Elaboración propia en base a MECON.

** Estimación Propia.*

Alcanzar el equilibrio fiscal conlleva equilibrar los ingresos con los gastos, lo que implica recaudar más y/o gastar menos, desde una situación de desequilibrio. Tal y como observamos arriba, los impuestos de mayor peso sobre los ingresos son el valor agregado (que afecta directamente el consumo, sobre todo de las clases populares), el impuesto a las ganancias (el impuesto más progresivo desde el punto de vista distributivo), los derechos de exportaciones e importaciones (básicamente retenciones) y las contribuciones a la seguridad social afrontadas por el sector privado. Entonces, aumentar los ingresos del estado puede implicar: 1) aumentar el impuesto al valor agregado lo que repercutiría negativamente en el bolsillo de los trabajadores y en la inflación; 2) aumentar el impuesto de las ganancias, lo que implica que más trabajadores lo paguen o superar el límite de las alícuotas confiscatorias; 3) aumentar las exportaciones y/o devaluar el tipo de cambio; y 4) aumentar las cargas patronales. Por el contrario, reducir el nivel de gasto significativamente (es decir, dados los pesos de las cuentas en el PBI) implicaría: 1) reducir el monto de salarios pagados por el sector público, vía cantidad o vía precios; 2) recortar pensiones y asignaciones sociales, que

para 2022 representaron alrededor de 11% del PIB; y 3) recortar los subsidios económicos, especialmente los subsidios a la energía.

Ciertamente, todos los recortes mencionados, al igual que el aumento en los impuestos, configuran diferentes conflictos sociales que el gobierno debe administrar, dado el carácter indexado de las cuentas subyacentes. De no ser posible el orden político y social, al tiempo que se intenta alcanzar el equilibrio fiscal, los conflictos pueden resultar en estallidos sociales que empujen al gobierno a abandonar el programa.

Por otra parte, insistir con un programa económico que continúe deteriorando las variables macroeconómicas, podría llevar a profundizar los desequilibrios que actualmente deterioran el nivel de vida de la población, endeudan a nuestro pueblo y debilitan al Estado como planificador.

El cada vez menor margen que tiene el gobierno para plantear una agenda de desarrollo por los condicionantes internos y externos requiere un plan que se consolide como sustentable y autosuficiente, con la finalidad de no depender del endeudamiento en la moneda que fuese o de la emisión monetaria que pone en riesgo constantemente a nuestro país respecto a un salto no planificado en el tipo de cambio, con las consecuencias que ello implica.

Bibliografía

- Amico, F. (2013). La política fiscal en el enfoque de Haavelmo y Kalecki. El caso argentino reciente. Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina (Cedif-AR), Documento de Trabajo, (51).
- Belini, C. (2014). Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista. Boletín del Instituto de Historia Argentina y americana “Dr. Emilio Ravignani”, Tercera serie, núm. 40, primer semestre 2014, 105-148.
- Belini, C. (2022). El plan antiinflacionario que se aplicó en Argentina en 1952.
- Calvo, G. A., & Végh, C. A. (1994). Inflation stabilization and nominal anchors. *Contemporary Economic Policy*, 12(2), 35-45.
- Calvo, G. A., & Végh, C. A. (1999). Inflation stabilization and BOP crises in developing countries. *Handbook of macroeconomics*, 1, 1531-1614.
- Calvo, G. A., Reinhart, C. M., & Vegh, C. A. (1995). Targeting the real exchange rate: theory and evidence. *Journal of development economics*, 47(1), 97-133.
- Fischer, S. (1987). The israeli stabilization program, 1985-86. *The American Economic Review*, 77(2), 275-278.

- Kalecki, M. (2011). Aspectos políticos del pleno empleo. Revista de economía crítica, (12), 214-222.
- Lindenboim, F. (2021). Difundir y convencer. La propaganda radial durante el Plan de Emergencia Económica del peronismo (1952). Quinto Sol, vol. 25, núm. 3, 1-21. Universidad Nacional de La Pampa.
- Rosenberg, J. (2019). Eva y las mujeres: historia de una irreverencia. Editorial Futurock, (22).
- Waldmann, P. (1986). El Peronismo 1943-1955. Biblioteca argentina de historia y política.