

ESTABILIZACION Y CAMBIO ESTRUCTURAL: ¿Y LOS POBRES?¹ *

"La mayoría de los habitantes del mundo es pobre, así que si entendemos la economía de los pobres entendemos la mayor parte de la economía que importa".

T. W. Schultz (1980).

Así comenzó Schultz su conferencia Nobel; así entiendo yo el primer servicio que como economista le debo prestar a quienes menos heredaron, tienen o ganan (cuando los quiera nombrar diga pobres, no humildes; porque pobreza y humildad son cosas diferentes, que pueden coincidir o no dentro de una misma persona).

Más que de la pobreza en Argentina en general, este trabajo se ocupa de analizar el impacto que las políticas antihiperinflacionarias, y reformas estructurales como las apertura, la privatización y la desregulación de la economía, tuvieron en nuestro país sobre los pobres. Para saber, por ejemplo, si la aplicación de las "políticas económicas correctas" fabrica pobres o por el contrario les mejora -potencialmente al menos- su condición de vida.

El trabajo está dividido en 3 secciones. En la primera se contraponen los costos, en términos de caída del nivel de actividad económica, de las políticas antiinflacionarias de Frondizi por una parte, y los planes Austral y de Convertibilidad por la otra; quedando claro que desde el plan Austral en adelante no hay conflicto de política económica entre la lucha contra la inflación y el resto de los objetivos -reactivación de la economía, aumentos de la demanda de trabajo y poder adquisitivo del salario, etc.-, por lo que la nomenclatura usual confunde: como desde el Austral en adelante los denominados "planes de ajuste" mejoran el funcionamiento de la economía, y su abandono lo empeoran, aquí se sugiere que a los

¹ Agradezco a José M. Fanelli, José Katzenstein y Nuria Susmel sus valiosos comentarios a la versión preliminar.

programas antihiperinflacionarios exitosos no se los denomine más planes de ajuste sino planes de esperanza. En la segunda sección se explican los resultados mostrados en la primera, mientras que en la tercera y última se sugieren líneas de acción concretas sobre la materia.

1. LOS HECHOS

Adjunto a estas líneas el lector encontrará 3 figuras, que con las mismas coordenadas (tiempo en el eje horizontal, tasa de inflación -precios mayoristas, variación mensual, %- y nivel de producción industrial -desestacionalizada, 0 en el momento de lanzamiento del programa antiinflacionario- en el vertical) muestran lo que ocurrió con el nivel de actividad económica cuando se lanzaron los programas antiinflacionarios de Frondizi (diciembre de 1958), Austral (junio de 1985) y de Convertibilidad (abril de 1991).

El título del primer gráfico alude al costo del programa antiinflacionario de Frondizi, en tanto que los otros 2 al "costo" de los programas Austral y de Convertibilidad. Ocurre que mientras el lanzamiento del programa de Frondizi elevó inicialmente la tasa de inflación y provocó una recesión, todo lo cual se revirtió con el tiempo (9 meses en el caso de la tasa de inflación, un par de años en el del nivel de actividad), en el programa Austral el lanzamiento del programa, al tiempo que terminó con la inflación (de manera transitoria, lamentablemente), frenó la caída del nivel de producción que se venía produciendo desde un año antes, e inició una fuerte reactivación (puede criticarse al Austral por no haber podido mantener los logros antiinflacionarios iniciales, pero no por haberlos conseguido a algún "costo"). El programa de Convertibilidad también fue reactivante, pero no existió una fuerte caída previa porque no hubo languidecimiento antes de su lanzamiento (un mes después de haberse "quedado sin aire", salvándonos de una nueva hiper, Erman González y Javier González Fraga le dejaron sus respectivos puestos a Domingo Cavallo y Roque Fernández).

Resulta claro entonces que, con respecto al nivel de actividad económica, hablar del "costo del ajuste" de las políticas de estabilización es hablar de cosas viejas (muy viejas, porque desde este punto de vista ni el plan antiinflacionario que Krieger Vasena aplicó a partir de 1967, o el que Gelbard lanzó en 1973, resultaron costosos. El plan de Gelbard tuvo su aspecto costoso en la distorsión que introdujo en los precios relativos, al controlar administrativamente de manera diferencial a los distintos precios). Nadie recomienda hoy seriamente inflar la economía argentina, para reactivarla².

. . .

² Navarro (1992) documentó econométricamente la relación inversa que en Argentina existe entre tasa de inflación y nivel de actividad económica.

¿Qué tiene que ver el nivel de actividad económica con los niveles de pobreza e indigencia que existen en un país; será posible que -por la forma en que se diseña e implementa un programa económico, tanto el de estabilización como las reformas estructurales-, aumente el nivel de actividad económica, pero también aumente el grado de concentración de la riqueza y consiguientemente la proporción de pobres e indigentes?

Es posible, pero no es el caso argentino de los últimos años según las estadísticas disponibles. En efecto, adjunto a estas líneas el lector encontrará un cuadro elaborado por el INDEC (institución que no se caracteriza, precisamente, por subestimar el número de pobres que viven en Argentina), que desde 1988 muestra la evolución del número de hogares en situación de pobreza (aquellos en los cuales el ingreso familiar impide satisfacer las necesidades alimenticias y no alimenticias mínimas) y de indigencia (aquellos en los que el ingreso familiar impide comprar la canasta alimenticia de costo mínimo), en ambos casos como proporción del total de hogares.

En cualquiera de los 2 indicadores se aprecia un aumento hasta fines de 1989, y una posterior reducción (que los niveles de pobreza e indigencia de octubre de 1989, antes del estallido del programa Roig-Rapanelli, sean mucho mayores que los de mayo de 1989, mes de hiper abierta y de saqueos, es difícil de creer). Pero éste es precisamente el punto; el aumento de la tasa de inflación elevó la proporción de hogares pobres e indigentes, mientras que la estabilidad de precios la disminuyó³.

. . .

Muchos comparan 1990 con 1980, mostrando que entre los 2 años mencionados se produjo un deterioro de ciertos indicadores sociales (Minujín y otros, 1992, encuentran que la proporción de pobres aumentó de 20,6% a 34,5% -pag. 24-, que la proporción de hogares por debajo de la línea de pobreza aumentó de 3,5% a 15,5% -pag.58-, y que la proporción de trabajadores del servicio doméstico por debajo de la línea de la pobreza aumentó de 9,7% a 44,1% -pag.78-. Este último es un dato difícil de creer. Aunque no con la misma intensidad, el fenómeno también ocurrió en muchos países de América Latina -pag. 138-⁴.

³ El impuesto inflacionario es claramente regresivo, porque -por razones que los científicos sociales están tratando de determinar- los pobres no operan con tarjetas de crédito, no participan en "bicicletas financieras", no tienen freezers en sus casas, etc. Ahumada, Canavese, Sanguinetti y Sosa Escudero (1993) estimaron que "entre 1980 y 1990 el quintil más pobre de la población pagó 8,6% de su ingreso en concepto de impuesto inflacionario, mientras que el quintil de mayores ingresos sólo aportó el 3%; en los períodos hiperinflacionarios los porcentajes llegaron al 13,6 y 4,8% respectivamente. En general, la relación entre los pagos del primero y último quintil fue de 3 a 1>>" (el subrayado es mío).

⁴ En una serie de notas periodísticas, así como en un libro publicado en 1988, Katzenstein argumenta de manera bien persuasiva que el Banco Central subestima la realidad en materia de cuentas nacionales (la reestimación que dicha institución hizo del período 1980-1992 le da la razón), y que la evolución en el tiempo del número de pobres no es independiente de los criterios de clasificación... aunque estos sean los mismos en distintos períodos.

Pero aún referida a la porción del mencionado deterioro que fuera cierta cabe preguntar; ¿por qué explicar dicho deterioro, como lo hace explícitamente Eduardo S. Bustello al comienzo del libro de Minujín y otros (1992), de la siguiente manera: "las políticas de ajuste económico y/o estabilización han desencadenado una serie de procesos de profunda significación distributiva" (el subrayado es mío)? Casualmente; ¿no fue fines de 1980 el momento a partir del cual comenzó el período de achicamiento del horizonte económico, de la vigencia de los modelos tipo "Diluvio Universal o Arca de Noé" y de la fuga de capitales? Lo más trágico del período es que, si es cierto que aumentó la proporción de pobres e indigentes, no sirvió para nada... bueno (disminuyó la tasa de inversión, por ejemplo).

2. MI LECTURA

La relación directa que existe entre estabilidad de precios y nivel de actividad se analiza con ayuda del gráfico de 2 cuadrantes que aparece adjunto a estas líneas.

En el eje horizontal se mide el empleo, mientras que en el vertical se miden el salario real hacia arriba y la actividad económica hacia abajo. La utilización del gráfico comienza en la parte inferior. ¿Qué ocurre cuando la tasa de inflación aumenta de manera vertiginosa? Que el horizonte de los agentes económicos se achica hasta casi desaparecer, y que consecuentemente todas las decisiones -excepto las "biológicas"- se paralizan. En este escenario el nivel de actividad es bajo (nivel 1). Dada la relación que existe entre ocupación y producción, al nivel de actividad 1 las empresas demandan poca mano de obra (nivel 1) y consiguientemente, si bien están dispuestas a pagar un alto salario real por los empleados que efectivamente toman (porque a ese reducido nivel de demanda la productividad marginal del trabajo es alta), pagan un bajo salario porque hay mucha oferta.

Por su parte, cuando el gobierno toma la iniciativa y lanza un programa de estabilidad, a los agentes económicos les vuelve el "alma al cuerpo", regresa el crédito, vuelven a efectuarse gastos por encima de lo estrictamente biológico, se desempolvan proyectos de inversión, etc. En el referido gráfico la actividad económica pasa del nivel 1 al 2, y lo mismo ocurre con el nivel de empleo. Como a raíz de esto aumenta la demanda de mano de obra se eleva el salario real.

Esta es la razón por la cual en este contexto no hay conflicto de política económica entre estabilidad de precios y nivel de actividad, empleo y salario real (más precisamente, poder adquisitivo del salario).

¿Qué pasa cuando se desregula, cuando se racionaliza, cuando se privatiza o se abre una economía? En este caso la situación, a primera vista, parece ser menos clara (no todos los ex empleados de Somisa eran ricos, no todos los escribanos lo son, algunos técnicos metalúrgicos conducen taxis, etc.).

Pero sólo a primera vista la situación es menos clara. Porque cuando se la analiza con detenimiento se observa que, en la experiencia Argentina al menos, quienes tenían acceso real al poder, y consiguientemente posibilidad de endogeneizar en su favor la política económica, no eran precisamente los pobres y los desahuciados, sino los ricos (o los que, teniendo algún acceso, se enriquecían a través de ese mecanismo).

¿En qué sentido es un problema público que una persona que durante años cobró el sueldo en un puesto público sin una contraprestación laboral genuina, se le indemnizó (en promedio se pagaron \$ 18.000 por persona), y se le envió la señal de que "terminó el recreo, llegó la hora de trabajar" (señal que quienes trabajamos en el sector privado competitivo recibimos desde siempre), no haya todavía encontrado su nuevo "nicho"?

Y si dudo del carácter público del problema del ex empleado público, con más razón todavía dudo del carácter público de la empresa que, porque le cambiaron las fuentes de beneficio (pasando del subsidio, la promoción industrial o la "bicicleta financiera", a encontrar un consumidor a quien venderle voluntariamente lo que él quiere), ahora no tiene más remedio que reconvertirse.

Frente a las nuevas señales los argentinos estamos reaccionando en consecuencia; desde algún momento de 1990 -ya con Erman González en el ministerio de economía- los empresarios vienen trabajando mucho más que en la década anterior.

Argentina se está transformando producto de las circunstancias, no producto de la elección de la mejor alternativa posible entre varias; lo que lidera esta transformación no es un debate intelectual sino los hechos, particularmente un Estado al que algunos argentinos -no los pobres, precisamente- terminaron fundiendo. A quien no se le cree, no se le fía. Por eso el Estado tiene que tener equilibrio fiscal, que quiere decir explicitar la fuente de financiamiento de cada gasto público que se proponga.

¿Es éste un modelo económico "para algunos"? Al respecto primero rechazo la implicancia de que el anterior modelo, particularmente en los últimos tiempos, era un modelo "para todos". Ahora respondo: éste es un modelo para todos... los que saben encontrarle la vuelta de una correcta lectura del escenario básico, y un correcto posicionamiento microeconómico (en mi opinión, la enorme mayoría de los argentinos).

3. ¿Y LOS POBRES?

Que las políticas de estabilización y transformación de la economía no "fabriquen" pobres, no quiere decir que estos no existan o que sean pocos (Beccaria, 1993, sistematiza distintas definiciones operativas del fenómeno de la pobreza). ¿Qué se debería hacer por ellos?

La experiencia reciente Argentina alerta contra la posibilidad de que la comunidad, a través del Estado, se haga cargo de todas las "necesidades básicas insatisfechas" de todos los que menos tienen: por el tamaño del problema, por las evidentes carencias administrativas del aparato gubernamental que provee los bienes de manera cara y mal, etc.

Pero esto no quiere decir quedarnos con los brazos cruzados. Al respecto se me ocurren las siguientes propuestas:

1) insistir, primero y principal, en el compromiso personal de la cuestión. Es muy fácil ser bueno con el dinero de los terceros, no lo es tanto con el propio. Para ser tomadas en serio, las propuestas de ayuda directa a los pobres tienen que comenzar por explicitar qué tipo de esfuerzo está dispuesto a hacer quien la formula;

2) no circunscribir la ayuda colectiva a la acción estatal; las denominadas organizaciones no gubernamentales también tienen un rol que cumplir al respecto; y

3) en el caso del Estado, la acción tiene que diseñarse a partir de un "pobre activo", no de un pobre pasivo. Un pobre activo, como el resto de los seres humanos, es un ser que tiene su potencialidad, y que lo que quiere es poder ejercitarla en un medio que le permita beneficiarse con los frutos de su esfuerzo. Un Estado que quiere ayudar a los pobres instala jardines de infantes gratis, no universidades gratis; un Estado que quiere ayudar a los pobres entrena a la policía para que los "pobres malos" no le roben a los "pobres buenos"; un Estado que quiere ayudar a los pobres busca gastar eficientemente su presupuesto de salud; un Estado que quiere ayudar a los pobres limita los requerimientos para el ingreso laboral, para que los pobres -que viven lejos, no están tan sanos, no siempre tienen los documentos en regla, etc.-, puedan competir por los puestos de trabajo existentes. El pobre que quiere dejar de serlo tiene que poder modificar su casa, o mudarse, por el fruto de su esfuerzo, no por la dádiva del político de turno.

El principio de escasez rige a todo nivel de ingreso, pero es particularmente desgarrante en el caso de los pobres. Eliminar la pobreza por completo es imposible en la Tierra; morigerarla, particularmente reorientando las reglas de juego para que los "pobres activos" puedan emerger, es posible y debe hacerse⁵.

⁵ Fanelli me puntualizó que la escasez no puede desaparecer, pero la pobreza sí. La distinción es válida.

Ahumada, H.; Canavese, A.; Sanguinetti, P. y Sosa Escudero, W. (1993): "Efectos distributivos del impuesto inflacionario: una estimación para el caso argentino", Seminario interno, Instituto Torcuato Di Tella, 19 de mayo.

Beccaria, L. A. (1993): "Notas sobre la pobreza y la acción del Estado para superarla", Estudios, 7, Centro de estudios para el cambio estructural, abril.

Katzenstein, J. (1988): La Argentina subvaluada, Plus Ultra.

Minujin, A. y otros (1992): Cuesta abajo, Unicef-losada.

Navarro, A. M. (1992): "Efectos de la inflación sobre el nivel de actividad: la experiencia argentina", XXVII reunión anual, Asociación Argentina de Economía Política, noviembre.

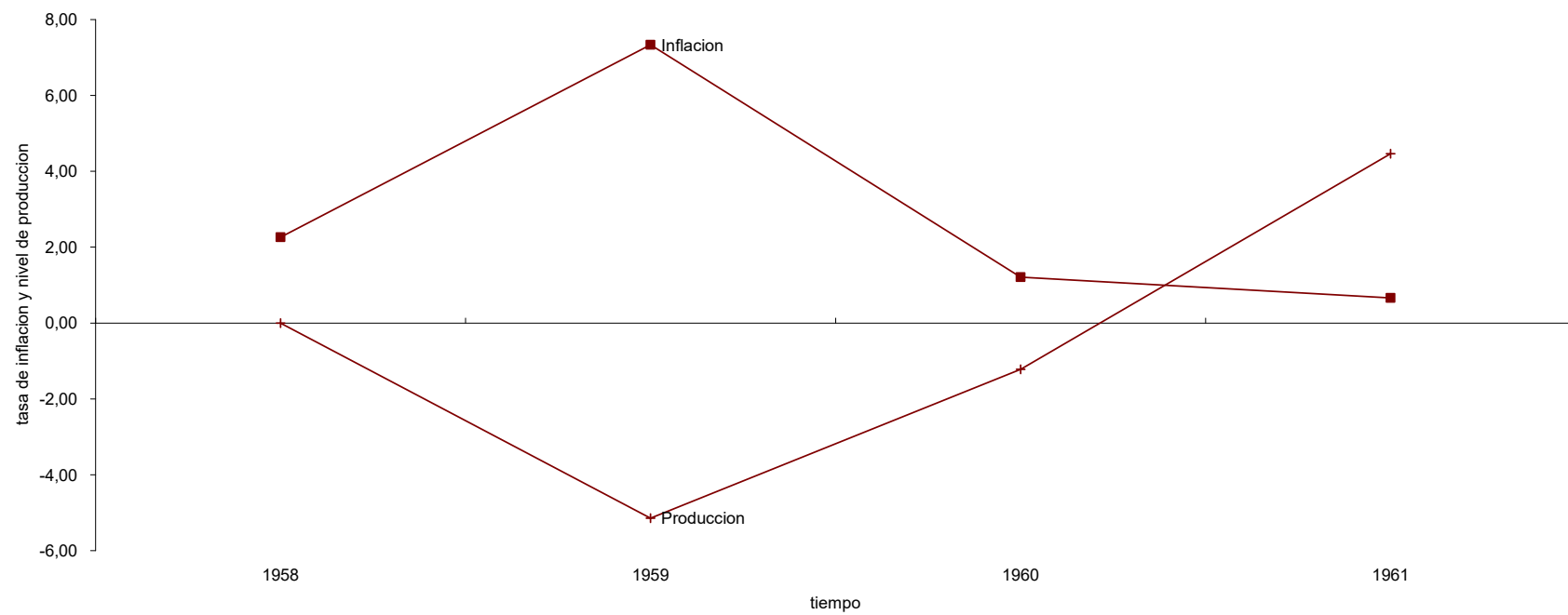
Schultz, T. W. (1980): "The economics of being poor", Journal of political economy, 88, 4, agosto.

POBREZA E INDIGENCIA EN EL GRAN BUENOS AIRES
(% sobre el total de hogares)

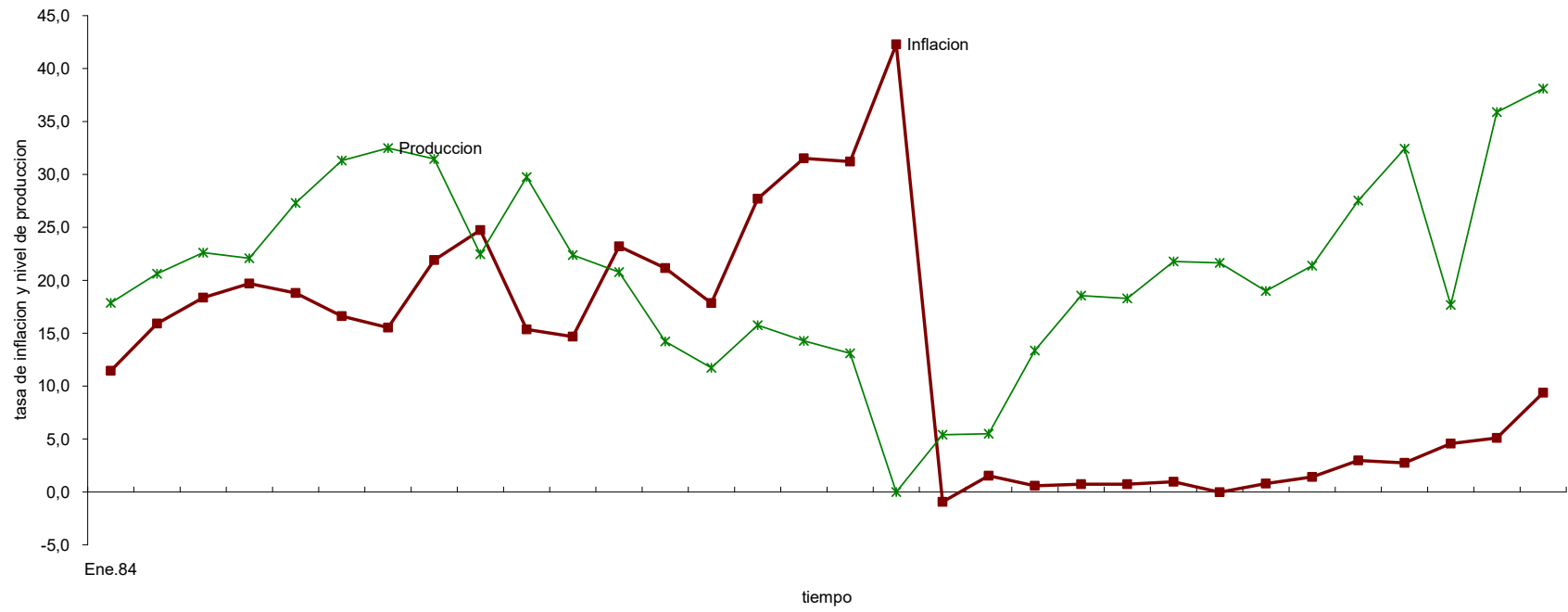
Periodo	Pobreza	Indigencia
May.88	25,7	6,4
Oct.88	25,0	7,8
May.89	21,6	6,3
Oct.89	38,8	12,7
May.90	35,3	9,1
Oct.90	26,8	5,0
May.91	21,8	3,8
Oct.91	17,0	2,4
May.92	15,6	2,4

Fuente: INDEC, primer informe del estudio de la pobreza, enero de 1993

EL COSTO DEL PLAN DE FRONDIZI



EL "COSTO" DEL PLAN AUSTRAL



EL "COSTO" DEL PLAN DE CONVERTIBILIDAD

