

El Plan argentino Austral de 1985: ¿estabilización o reformas estructurales? La política económica en la encrucijada de reestructuración neoliberal durante los años ochenta.

ignacio.

Cita:

ignacio (2021). *El Plan argentino Austral de 1985: ¿estabilización o reformas estructurales? La política económica en la encrucijada de reestructuración neoliberal durante los años ochenta*. X Congreso de Administración del Centro de la República. VI Congreso de Ciencias Económicas del Centro de la República. VII Encuentro Internacional de Administración del Centro de la República. Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales | Escuela de Ciencias Económicas | Secretaría de Internacionalización UNVM, Villa María.

Dirección estable:

<https://www.aacademica.org/xcongresodeadministraciondelcentrodelarepublica/121>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/enkY/uys>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

El Plan argentino Austral de 1985: ¿estabilización o reformas estructurales?
La política económica en la encrucijada de reestructuración neoliberal durante los años ochenta

N. de línea: 16

Ignacio Andrés Rossi Universidad Nacional de General Sarmiento, Juan María Gutiérrez 1150, CP: 1613, Los Polvorines, Buenos Aires.

ignacio.a.rossi@gmail.com

Palabras clave: Plan Austral, reforma económica, estabilización, democracia.

1. Introducción

Este trabajo se enmarca en los debates en torno a la política económica en los años de la postdictadura o del alfonsinismo. Especialmente, proponemos centrarnos en el contexto de lanzamiento y formulación del denominado Plan Austral en 1985, entendiéndolo como un programa económico original y disruptivo, teniendo en cuenta la evolución de la política económica hasta aquel momento y la primera propuesta económica del gobierno democrático. Como sostenemos que dicho Plan fue importante para comprender las posteriores iniciativas de reformas estructurales, desarrolladas en los años 1990 en la Argentina, la hipótesis que guía nuestra investigación indaga en el vínculo entre estabilización y reformas. Es decir, si atendemos a que el Austral fue escasamente abordado por la historia económica reciente, excepto por los análisis de largo plazo centrados en el siglo XX argentino, es posible indagar en las discusiones que instalara sobre el devenir económico de largo plazo en la Argentina, sobre todo en un momento que se tornaba propicio, y quizás necesario, para emprender transformaciones que redimensionaran el capitalismo nacional. Básicamente, entendemos que el Austral fue mucho más que un Plan parcialmente antiinflacionario, lo que habilitaría espacios para integrarlo a las discusiones reformistas de la época, su compromiso político con la democracia y las particularidades del gobierno de Alfonsín, generalmente marginadas en el debate económico del periodo. Aseguramos, así, que el Austral trasciende su dimensión antiinflacionaria, en tanto, planteó por primera vez en la Argentina la posibilidad de reformas estructurales en un gobierno democrático, aunque quizás no se propusiera eso explícitamente, y la discusión que introdujo a partir de los vacíos y contradicciones movilizó a varios actores sociales.

De cara al nuevo siglo, el Plan Austral y sus virtudes antiinflacionarias, a pesar del éxito que tuvo en la materia, fue olvidado por los estudios económicos. Resulta lógico, si consideramos que la Argentina eliminó momentáneamente el problema de la inflación en la era de Carlos Menem (1983-1989) con un régimen de convertibilidad fija entre el peso y el dólar. Quedando solo los estudios de historia económica como

principal iniciativa de revisar el pasado, los más clásicos estudios del siglo XXI, incluso reeditados actualmente, (PETALTA RAMOS, 2007; GERCHUNOFF Y LLACH, 2019; BELINI Y KOROL, 2020, RAPOPORT, 2020) lo analizan parcialmente, como un proceso más dentro de una perspectiva de largo plazo. Así, el Austral ocupa un menor espacio frente a otras etapas de la historia argentina, probablemente consideradas más disruptivas, como el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) o los años de Menem.¹

Creo que se torna imprescindible emprender una revisión historiográfica de corte interpretativa, que integre el análisis político y económico sobre el Plan Austral. Para ello, dividimos el trabajo de la siguiente manera. En un primer apartado, realizamos un marco introductorio a los principales problemas económicos de aquellos años, y al marco de la política económica del gobierno de Alfonsín. En una segunda sección, abordamos el marco de formulación del Austral, las convicciones de sus impulsores y los debates que se introdujeron en la política económica a partir del mismo. Por último, abordamos las medidas puntuales del Plan antinflacionario, sus proyecciones y problemas originales que, como sostenemos, pudieron obstruir un posterior sendero reformista.

2. El Austral y su vínculo con las reformas estructurales

El gobierno de Raúl Alfonsín asumió luego de un periodo en la que se habían desarrollado importantes transformaciones en el régimen de acumulación (ZÍCARI, 2020) que, ahora, se encontraba en una especie de transición caótica entre un régimen de valorización financiera y las antiguas pautas de los Estados de bienestar de posguerra. El llamado Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983) se sustentó, en lo económico, en un programa liberalizador y desregulador, articulado con las prescripciones asociadas al neoliberalismo internacional que se expandían desde la segunda mitad de los años 1970. Especialmente sus medidas, llevadas a cabo en el sector comercial, de precios, financiero, etc., sufrieron un golpe de gracia con la crisis de la deuda de 1982 como con la fallida incursión militar de las Islas Malvinas el mismo año, aunque para 1980 la economía ya mostraba importantes índices de inflación como la falta de control sobre esta (LAJER BARÓN, 2018). El panorama económico se tornaba en una herencia sombría para las autoridades constitucionales que asumirían en diciembre de 1983, dado que se acumulaba un endeudamiento externo de 46.200 millones de dólares (equivalente a casi el 70 % del PBI), un déficit público de casi 15

¹ En este sentido, para ver un estado del arte en torno al Austral puede consultarse Rossi (2019).

puntos del PBI, una economía en recesión, creciente desocupación, una inflación anual de más del 400% y endeble reservas internacionales (RAPOPORT, 2020).

Dado las transformaciones del capitalismo mundial propia de los años 1970, como su conjugación en América Latina con la crisis de la deuda y otros problemas en Argentina a nivel nacional, los inicios del Austral daban cuenta de que se abría una tensión entre la necesaria estabilización y la posibilidad de implementar reformas de fondo en la economía. Este, era un debate que, a pesar de parecer que sus impulsores no lo tuvieron en consideración inmediata durante la álgida elaboración del Austral (ALFONSÍN, 1986: 418), en algunos ámbitos especializados, instituciones y foros mundiales habían cobrado interés (LOZANO, 1985: 5; OTERO, 1985: 6). Pues, había fracasado el plan económico de corte keynesiano del primer ministro Bernardo Grinspun (1983-1985) y una inflación de tres dígitos anuales se abalanzaba sobre una economía con una deuda externa estatizada de 45.000 millones de dólares, pronunciada caída salarial y estancamiento productivo conjugado con un contexto externo sumamente desfavorable con la crisis de la deuda latinoamericana como las altas tasas de interés y la caída de los términos de intercambio (Pesce, 2006). A partir de entonces, el gobierno cambiaría su estrategia económica mediante un recambio ministerial que integraba a Juan Sourrouille y un conjunto de colaboradores al ministerio de economía (José Luis Machinea, Adolfo Canitrot, Mario Brodersohn, Daniel Heymann, entre otros). En este sentido, el Plan Austral, quizás sin desearlo explícitamente, introducía tempranamente esta discusión en el plano político, aunque todavía no se daba cuenta de en qué dirección se debían orientar dichas reformas, teniendo en cuenta que el principal objetivo era “parar la inflación de la forma más neutral posible” (FRENKEL, 1985). Además, resultaba lógico, el plan había sido elaborado en un lapso breve de no más de 20 días en el marco por el equipo económico nacional, sin referencias en el presente ni en el pasado, según relata Machinea (MACHINEA, 2009A).

Quizás, a lo que remitía esto, era a que los problemas económicos de aquellos años eran inéditos en la historia económica mundial, por lo tanto, las referencias eran escasas, pero es posible pensar que las había en materia de congelamiento de precios, cambio de signo monetario, entre otros. Sin embargo, lo que seguramente era incierto, era la dirección en la que debían dirigirse las reformas económicas, que comenzaban a ganar consensos amplios (MASSANOI, 2018). Pero, este asunto, se tornaba conflictivo dado que el alfonsinismo había iniciado su mandato como un gobierno contrario a la indiscriminada apertura económica, la financiarización de la economía y los beneficios

ligados a estas últimas regulaciones (ALFONSÍN, 1994). Esto último caracterizó la ruptura del gobierno en materia económica con el régimen anterior, que era asociado a políticas de este tipo denominadas neoliberales y que apuntaban a sectores económicos que se abrían beneficiado de estas como “la patria financiera” o la “patria contratista” (CASTELLANI, 2021). Sin embargo, al haber fracasado el Plan Grinspun, el gobierno debía desembarazarse de esa imagen, dado que a partir del Austral se había encarado un rumbo donde se aceptaban, de forma algo contradictoria, las pautas internacionales de ajuste ortodoxo: quizás así se entienda que las reformas promercado (FAIR, 2014) que ganaban aceptación en el mundo económico, no eran fácilmente aceptables para un gobierno, aún comprometido con la promesa democrática y el bienestar de la población a la que esta había remitido desde diciembre de 1983.

Así y todo, y en el marco de la presentación definitiva del Plan Austral en junio de 1985, Alfonsín presentaba una política drástica de congelamiento de precios y salarios y aseguraba que “sabemos a la luz de la propia experiencia argentina que ella por sí sola no es suficiente” (ALFONSÍN, 1985A: 1170). Por eso, el presidente aseguraba que se trataba de una medida transitoria que solo tenía sentido si se aplicaba una reforma de fondo que ataque sus causas profundas (ALFONSÍN, 1985A: 1171).

Al respecto, el ministro Sourrouille, quien lo escoltaba en la misma cadena, aseguraba que la política que se adoptaba tenía el doble objetivo de atacar la inercia inflacionaria como sus causas estructurales:

Hay que producir un cambio en las expectativas de precios de la sociedad y en las cláusulas de indexación de los contratos. Pero esta medida no arrojaría resultados exitosos sino se acompaña por la eliminación de los desequilibrios estructurales que alimentan, en su origen, al fenómeno inflacionario (ALFONSÍN Y SOURROUILLE, 1985A: 1169).

Puede observarse cómo el Austral no solo buscaba combatir radicalmente la inflación, sino que también se entendía que debía ser acompañado de reformas modernizadoras que encaminaran a la Argentina en el siglo XXI (ALFONSÍN, 1986: 419), en tanto “no se trata de un conjunto de medidas para resistir la crisis actual. Es mucho más, es un plan de reforma profundo de nuestro sistema económico” (ALFONSÍN, 1985A: 1171). De lo poco que se aludió a estas últimas, puede decirse que se encontraban asociadas al problema fiscal del Estado en tanto se anunciaba reducir el déficit público y aumentar la recaudación impositiva instrumentados en proyectos de leyes de reforma tributaria y ahorro obligatorio (ALFONSÍN, 1985A: 1172).

Con anterioridad, el alfonsinismo había anunciado una reforma tributaria que posibilitara el incremento de la inversión pública y la reducción del déficit fiscal cerrando caminos a la evasión y transfiriendo la carga tributaria desde las empresas hacia los ingresos personales en una escala progresiva (SOURROUILLE, 1985A: 1173). Especialmente, se habían dado a conocer algunos elementos como la ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias y el control al sector bursátil y cambiario desde un proyecto presentado por el diputado radical Marcelo Stubrin (PAZ, 1985: 12). Ahora, se aseguraba que esto era una necesidad de primer orden dado las restricciones impuestas “por los acreedores y los organismos internacionales que controlan el crédito de nuestro país” (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA, 1985).

Cuadro 6

Estructura tributaria (en porcentaje sobre el total de la recaudación impositiva)

Sector	1973- 1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1981- 1983
Capital	16.63	11.99	17.08	17.72	15.07	16.51	15.18	14.92
Consumo	34.53	35.29	44.95	44.88	48.08	44.15	47.27	46.22
Comercio exterior	11.32	15.66	7.55	5.08	5.54	7.52	7.67	9.50
Trabajo	33.00	29.36	22.40	24.47	27.66	29.02	26.93	25.83
Directos	46.63	40.09	39.48	42.19	42.73	45.53	42.11	40.75
Indirectos	53.37	58.65	60.52	57.81	57.27	54.47	57.89	59.25

Fuente: elaborado en base Memoria de la secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía, Buenos Aires, 1985: 225.

Como puede observarse en el cuadro 6, en aquel entonces la evolución de la carga tributaria al consumo alcanzó prácticamente a los porcentajes de los impuestos directos, explicando así la mayor proporción de la estructura impositiva. Además, también puede verse cómo desde el régimen anterior se venía registrando un fuerte aumento de la regresividad distributiva en materia tributaria manifestada en el desbalance entre impuestos directos, como al capital, e indirectos, como al consumo. Incluso, los menores impuestos al trabajo significaban beneficios a los costos laborales que pagaban los empresarios eximiéndolos de la carga tributaria que fue transferida a los impuestos indirectos más regresivos.

Por ello se afirmaba que debían implementarse reformas para lograr una mayor eficiencia del sistema financiero reduciendo el número de entidades y sucursales, denunciada como altamente concentradas (REALIDAD ECONÓMICA, 1985: 8), dirigiendo el crédito hacia las actividades prioritarias con una consecuente extensión del plazo de los préstamos destinados a financiar la inversión (BLEGER, 1985: 31). Así, se decía “moralizar, sanear, depurar el sistema es una tarea impostergable” (SOURROUILLE, 1985B: 15).

Cuadro 7

Evolución del número de entidades financieras y de filiales del sistema financiero en 1983 y 1984 (variación anual)

Clase de entidad	Número de entidades financieras en funcionamiento			Numero filiales en el sistema financiero		
	31/12/1983	31/12/1984	Variación neta	31/12/1983	31/12/1984	Variación neta
Bancos y cajas de ahorros	210	210	-	4.373	4.559	186
Compañías financieras	102	87	-15	208	183	-25
Cajas de crédito	71	48	-23	24	16	-8
Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles	19	15	-4	36	32	-2
Total	402	360	-42	4.641	4.790	151

Fuente: Memoria anual. Banco Central de la República Argentina, 1984, p. 57-58.

De acuerdo con sus convicciones iniciales, más inclinadas al keynesianismo (Rossi, 2020), el gobierno consideraba reorientar los esfuerzos al servicio de la producción reduciendo la especulación para evitar que “los cambios en los precios relativos de los activos físicos y financieros generan tasas de rentabilidad difícilmente igualables a través del esfuerzo productivo” (SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN, 1985: 4). También se señalaba cómo, a pesar de la reducción de las entidades financieras en los últimos años del régimen dictatorial, el sistema se concentró con

entidades que controlaban las mayores sucursales (véase que la variación de sucursales solo entre 1983-1984 fue del 151%: cuadro 7), calculándose que solo 15 bancos nacionales captaban casi el 40% de los depósitos en moneda nacional y el 45% en moneda extranjera (REALIDAD ECONÓMICA, 1985: 9), así como la vulnerabilidad de los reducidos plazos de los depósitos y las altas tasas de interés con las que se operaba (SCHVARZER, 1984: 5). Esto, se encontraba asociado a un conjunto de medidas que se habían anunciado e implementado desde abril destinadas a controlar actividades especulativas: prohibición de operaciones de pase con títulos públicos, de operaciones de caución bursátil y pase y aceptaciones en las entidades financieras sin autorización del BCRA. También se creó un segmento a tasa no regulada, a responsabilidad patrimonial de cada entidad, y en el regulado se redujeron los elevados encajes que dejaban de ser compensados, dejando sin efecto la cuenta de regulación monetaria (BLEGER, 1985: 37).

Por otro lado, y asociado a la cuestión de las reformas de fondo que se propugnaban, aparecía la discusión en torno a posibles privatizaciones de empresas públicas que habían constituido en el pasado un pilar de la industrialización sustitutiva (por ejemplo, era el caso de la Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina -SOMISA., creada en 1947). Alfonsín ya había anunciado que para terminar con el gasto excesivo y ser más eficientes en el manejo del Estado había que “privatizar todo lo que haya que privatizar” (ALFONSÍN, 1985B) pidiendo colaboración al sector privado para dicha tarea, aunque se sospechaba que existían escasas voluntades entre los empresarios nacionales (FRENKEL, 1985).

3. Las medidas antiinflacionarias del Austral y los problemas políticos de su formulación

En coherencia con el Austral, los esfuerzos primero se centraron en atacar la inflación mediante los pilares del congelamiento, la reforma monetaria, la política fiscal y la reducción de las tasas de interés (HEYMANN, 1986). El llamado efecto Olivera-Tanzi (Dornbusch y Simonsen, 1987) y la desmonetización de la economía arrimaban a la Argentina al riesgo de la hiperinflación. A corto plazo, lo que hacía que la inflación de un mes a otro tendiera a subir (o a repetir a la del mes anterior) tenía que ver con las expectativas. Es decir, si se esperaba alta inflación, esa expectativa se cumplía porque para definir precios la estimación pasada se convertía en un dato principal y fácil de recolectar para los actores económicos, siendo una estas conductas arraigadas desde que la economía funcionaba con un régimen de alta inflación (ALFONSÍN Y

SOURROUILLE, 1985: 1180). En este contexto ajustar salarios y precios a la inflación pasada se tornaba razonable para los agentes, especialmente del sector laboral, porque la indexación era una regla asimilada por el conjunto de la sociedad. Según este diagnóstico se aceptaba que para bajar la inflación había que cambiar las expectativas (GERCHUNOFF Y LLACH, 2019). Una vez aplicado el *shock* desinflacionario contra estas, se buscaría reducir el déficit fiscal y detener la emisión monetaria para dar señales de confianza.

Así, el Plan tuvo un contexto de preparación previa en el que se corrigieron varios precios para evitar una recesión en un contexto de fuerte reducción de la demanda. Se flexibilizaron los precios industriales e incluso en algunos casos se eliminaron los controles, se elevaron las tarifas de los servicios públicos (alcanzando una tasa de variación del 37% entre abril-junio mientras que los precios a los consumidores solo aumentaban un 28%), se devaluó el peso frente al dólar para mejorar la balanza de pagos (en un 34% entre abril-junio) y reducir las expectativas devaluatorias intentando establecer un tipo de cambio real alto con retenciones (que no fueron aplicadas tal como se habían planificado originariamente dado los conflictos con la SRA) (SOURROUILLE, 2018). Para compensar esta última medida se incrementaron los impuestos a la exportación (un 10%) y, por último, se aumentaron los precios de la carne de res que habían quedado rezagados en relación a los promedios (MACHINEA Y FANELLI, 1988; MACHINEA, 1990). Estas medidas constituyeron un colchón de precios para prever la abrupta baja de la tasa de inflación y evitar un rebrote inflacionario reactivara la cadena de alza de precios alterando la estructura relativa de los mismos (ROZENWURCEL, 1985: 25).

Con respecto a los salarios, fueron indizados en el mes de abril en un 90% de la inflación pasada y se los congeló quince días después de implementado el *shock* (se estima que los salarios reales disminuyeron con esa indización y también a causa de la aceleración de la inflación que produjo la oscilación de los precios relativos). También se acordaba la renegociación de la deuda externa que incluyó un *stand by* con el FMI que convalidaba el ajuste fiscal, a través de la reducción del gasto público y la expansión de recursos tributarios, proyectaba el crecimiento de las exportaciones para atender la deuda en un apretado cronograma de atrasos (MEMORÁNDUM FMI, 1985) y financiaba el desequilibrio resultante de la balanza de pagos con un préstamo por

4.200 millones de dólares.²Desde marzo el presidente Alfonsín había acordado en Washington con el titular del Fondo, Jacques De Larosiere, un acuerdo para facilitar la comunicación con los bancos acreedores, mientras que en dos viajes (abril y junio) Sourrouille presentó el programa ante el mismo Paul Volcker, titular de la Reserva Federal, y David Mulford, subsecretario del Tesoro estadounidense (BOUZAS Y KEIFMAN, 1988). Finalmente, el 11 de junio, días antes de anunciar el Plan Austral, Sourrouille y Concepción firmaron el *memorándum* que reafirmaba los objetivos de la carta de intención de septiembre de 1984 adecuando datos y las metas cuantitativas (BRENTA, 2019). Como dijera MASSANO (2018) el apoyo externo sirvió para dar legitimación al gobierno y gestionar las críticas a la política económica. Además, el *stand-by* acordado en ocasión del Plan Austral fue un punto central porque como lo sostuvieron MACHINEA y SOMMER (1992) permitió financiar el déficit fiscal sin emisión monetaria y mejorar la credibilidad interna y externa.

Por último, la reforma monetaria creó una nueva unidad que sustituyó el peso argentino en una paridad de mil pesos por austral (específicamente se estableció un tipo de cambio fijo de 0.80 centavos por dólar que, posteriormente, Machinea consideró que había sido un tipo de cambio muy alto) (MACHINEA, 2009B). Como lo entendía Sourrouille, para que la aplicación del plan de emergencia fuera efectiva y lograra el sostén de la democracia debía articularse con cohesión y consenso entre los sectores sociales (ALFONSÍN Y SOURROUILLE, 1985: 1182). Para ello, se establecieron acuerdos de precios ahora con el agrupamiento informal de los Capitanes de la Industria, único aliado empresario del gobierno en el Austral, quien se beneficiaba de las subas de aranceles a las importaciones (de 25 al 43%) (FANELLI Y FRENKEL, 1987: 25) y la extensión a dos tercios de la producción industrial como de un tipo de cambio alto (AZPIAZU, BASUALDO Y KHAVISSE, 1985: 14). Por su parte, el gobierno evitaba que las grandes empresas despidan personal y subieran los precios, aunque no prescribieron acuerdos institucionales (OSTIGUY, 1990).

Vale recordar que el congelamiento de precios se llevó a cabo mediante la invitación a las empresas para el autocontrol de precios (SOURROUILLE, 1985A), a los trabajadores para la moderación de las demandas salariales y el compromiso de no emisión se puso en efecto sin respaldo explícito del BCRA. Este último, según Machinea, con el radical Concepción al mando, veía al Austral como una herejía donde

² Alfonsín, R. y Sourrouille, J. (1985) Argentina: El Plan Austral. El Trimestre Económico, vol. LII (3), No. 208, julio-setiembre; pp. 1169-96.

se sucedían las disputas por no expandir la base monetaria más de lo que exigía la remonetización de la economía provocada por la desinflación, teniendo cuenta que tenía la idea, como otros sectores del radicalismo, de que había que expandir la economía (MACHINEA, 2009B). La administración del conflicto se subordinó a la decisión política del *shock* estabilizador, pero, sin embargo, se arrastró este problema con el BCRA por un tiempo, aparentemente porque se tornaba una decisión política difícil para Alfonsín abrir espacios a los académicos también en esa área (MACHINEA, 2009B). Sin embargo, también la convocatoria a los empresarios obedeció a los rumores sobre un supuesto golpe de Estado por parte de algunas facciones del poder militar ante el inicio de los juicios a las Juntas, por lo que Alfonsín citaba a sus principales figuras en la residencia de Olivos a fin de ratificar su apoyo a la democracia. En este sentido Sourrouille afirmaba que “los sectores dirigentes del país deben hablar con responsabilidad y no especular con las inquietudes de la población [asegurando que, a pesar de las medidas anunciadas] el gobierno les ofrecerá una tasa rentable para sus ahorros y una mayor certidumbre” (ALFONSÍN, 1985A). Así puede entenderse que el compromiso con el régimen era también un pilar del Plan y de quienes planificaban la política económica que entendía que la prioridad era entregar el mando a otro presidente elegido democráticamente, algo que no sucedía desde 1928 (MACHINEA, 2009B).

Esto quiere decir que la cohesión debía provenir de una actitud responsable con la democracia donde se debían aceptar la imposición de las políticas antinflacionarias. Ese mismo consenso representaba, en la visión del gobierno, el resultado de todos en la lucha contra la inflación, de forma que se entendía que los costos se equiparaban y que ningún actor perdería, lo cual en verdad jugaba más como estrategia para homologar al conjunto de los argentinos (ALFONSÍN Y SOURROUILLE, 1985: 1211). Era evidente que emergerían tensiones al conocerse los costos de la estabilización y que esto conduciría a que deban administrarse los conflictos. Con anterioridad Sourrouille (MALLON Y SOURROUILLE, 1973:15) venía reivindicando determinadas propuestas de política económica para la Argentina (implantación del impuesto a la tierra, utilización de tipos de cambio periódicamente ajustables y control de la inflación), aunque el debate estaba más bien en cómo implementarlas con éxito en sociedades políticamente conflictivas. Es decir, la aplicabilidad de las políticas económicas debía ser pensada en contextos de intereses sectoriales: de aquí la recomendación de los autores de que la política económica elaborada debía incluir en el centro mismo de ella los conflictos e intereses sectoriales (ALFONSÍN Y SOURROUILLE, 1985: 1213). En

1985, la forma particular de tramitar los conflictos sociales se basó en un sacrificio de la administración del conflicto en beneficio de la decisión estabilizadora” (BONVECCHI Y PALERMO, 2001: 78). Esto significó que la preparación del terreno para la aplicación del Plan y el *shock* antinflacionario se hizo en respuesta a una demanda social del conjunto de la sociedad priorizando la decisión por sobre el consenso.

Sin embargo, los problemas del Austral no eran pocos, en tanto se hizo posible gracias al liderazgo alfonsinista y, por ello, sin acuerdos interpartidarios; lo cual impedía paradójicamente la configuración de una trama institucional compleja de acuerdo a un régimen democrático. Así lo afirmó Alcántara Sáez (1989) al identificar que sirvió para legitimar el contexto político, aunque con parámetros personalistas con escaso consenso político obstaculizando así un posible desarrollo institucional.

No era menos importante el hecho de que los técnicos que elaboraron el Austral eran ajenos al radicalismo creando esto tensiones entre los funcionarios de raíz partidaria (DE RIZ Y FELDMAN, 1991: 30). No obstante, también deben ser consideradas las limitaciones del Plan Austral en materia económica, ya que como dijera FORCINITO Y TOLÓN ESTELLARES (2009) mientras se mantenían las transferencias del Estado, los empresarios seguían controlando el racionamiento de la oferta para presionar por la suba de precios y el activo en dólares. En suma, el inicio no fue positivo en tanto la oposición sindical, que organizó un paro en agosto, reactivaba la inflación residual mientras que la caída de los precios internacionales hacía decrecer los ingresos por retención a las exportaciones agropecuarias atentando con un débil *stock* de reservas. Así y todo, diferimos de la postura de Massano (2018) quien afirma que el objetivo político del Plan Austral era meramente “conformar un programa económico que garantizara transferencias de ingresos tanto hacia los acreedores externos como a los grupos económicos concentrados” (11). Por el contrario, aseguramos que no puede entenderse dicho Plan fuera de los vínculos que determinaban la consolidación de un nuevo régimen como la esperanza de que esto favoreciera la recuperación de una modernización económica con cierta originalidad nacional.

4. Conclusiones

El Plan Austral fue más que un plan antiinflacionario, también más que un programa económico destinado a asegurar transferencias a sectores poderosos. No puede negarse la naturaleza de este asunto, pero una revisión historiográfica de su marco intelectual, de la coyuntura política y de, en definitiva, una mirada interdisciplinar, debe considerar otros asuntos. El vínculo entre la necesidad de

estabilizar la económica y la discusión sobre lo que se comenzaría a denominar como reformas estructurales constituye un punto central. Aunque estos años son considerados como de avance progresivo del neoliberalismo en la región, no está claro que el gobierno de Alfonsín adhiriera a sus postulados en el área económica.

Es posible, como hemos sugerido, que el Austral haya introducido el debate reformista en el campo económico y del Estado, aunque lo que remitía a esta cuestión estaba en la naturaleza de los planes heterodoxos antinflacionarios que, en estos años, fueron lanzados en varios países a partir de una revisión teórica de la cuestión (Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer, 1988): es decir, la cuestión de qué hacer después de la desinflación. En el caso del alfonsinismo era delicado el asunto, en tanto el gobierno se había identificado desde un comienzo con posturas filiadas al keynesianismo y, de hecho, había tenido un cuño confrontativo con sectores del poder económico (por ejemplo, con el FMI o empresarios nacionales asociados a actividades financieras). De forma que se comprenderá que, como dificultoso fue introducir el Austral en la sociedad y la vocación estabilizadora de este, también lo fue sobrellevar el debate sobre las reformas.

Si bien el gobierno identificaba problemas económicos de vital importancia en el área tributaria, financiera y del Estado en la producción, el Norte no estaba claramente planteado, a pesar de que la discusión se había instalado antes de implementar las medidas. Por eso, el gobierno habló de un Plan de Reforma Económica que, comprometido con la democracia, emprendería un proceso de cambios. Es claro que se terminó priorizando la estabilización, y que lo que debió haber venido después, pudo haber sido dificultoso por los problemas políticos, además de los económicos, que arrastró el Austral. Es decir, la oposición del sindicalismo, un sector que venía perdiendo ingresos desde la década anterior (Rapoport, 2020), y que ahora se aferraba a la puja salarial. La oposición justicialista, con la que no se había acordado ni el lanzamiento del Austral ni medidas posteriores, y que identificaba a este como un Plan de ajuste. Y, por último, la desafección de los impulsores del Austral, empezando por el mismo partido gobernante de la UCR.

5. Referencias

ALFONSÍN, R. (1985a) Mensaje pronunciado por Raúl Alfonsín, presidente de la Argentina. Plan de Reforma Económica Argentina, en Buenos Aires el 15 de junio de 1985. *El Trimestre Económico*. 4 (208), 1168-1172.

- ALFONSÍN, R. (b) Discurso en defensa de la democracia y anuncio de una economía de guerra. 24 de abril de 1985. Disponible en: <https://n9.cl/ws9888>. Acceso el (28/6/2021).
- ALFONSÍN, R. (1986) Argentina; Segunda Etapa del Plan Austral. En: *El Trimestre Económico*, 2, (210), 418-453.
- ALFONSÍN, R. y SOURROUILLE, J. (1985) Argentina: El Plan Austral. En: *El Trimestre Económico*, V. 3, N. 208, 621-750.
- ALFONSÍN, R. (1994) Acerca del rol del Estado. En: AA. VV. (comp.) *Por 100 años de democracia. 10 aniversario* (pp.19-32). Buenos Aires: Eudeba-Prondec.
- AZPIAZU, D.; BASUALDO, E. y KHAVISSE, M. (1986) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- AZPIAZU, BASUALDO y KHAVISSE (1986) ¿Capitanes de la industria o generales de la economía? En: *El Periodista de Buenos Aires*, suplemento especial, 2(85), abril-mayo de 1986.
- BELINI, C. y KOROL, J. (2020) *Historia económica de la Argentina en los siglos XX y XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BIRLE, P. (1997) *Los empresarios y la democracia en la Argentina. Conflictos y coincidencias*. Buenos Aires: Belgrano.
- BLEGER, L. (1985) Banco Central: mayor control y ajuste recesivo. *Realidad Económica*, 63, 20-41.
- BONVECCHI, A., y PALERMO, V. (2001) En torno a los entornos: presidentes débiles y partidos parsimoniosos. *Revista Argentina de Ciencia Política*, 4.
- BOUZAS, R. y KEIFMANN, S. (1988) Las negociaciones financieras externas de la Argentina en el periodo 1982-1987. BOUZAS, R. (Ed.) *Entre la heterodoxia y el ajuste. Negociaciones financieras externas de América Latina (1982-97)* (pp. 27-7). Buenos Aires: GEAL.
- BRENTA, N. (2019) *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- BRUNO, M.; DI TELLA, G.; DORNBUSCH, R. y FISCHER, R. (1988) *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México* (pp. 141-189). México: Fondo de Cultura Económica.
- CASTELLANI, A. (2021) La consolidación e la “patria contratista” durante la última dictadura cívico-militar. SCHORR, M. (comp.) *El viejo y el nuevo poder*

- económico. *Del siglo xix a nuestros días* (pp. 93-115). Buenos Aires: Siglo XXI.
- DAMILL, J. M. y FRENKEL, R. (2002) Restauración democrática y política económica: Argentina, 1984-1991. MORALES, J. y MCMAHON, G. (eds.) *Política económica en la transición a la democracia. Lecciones de Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay* (pp. 35-94). Santiago: CIEPLAN.
- DE RIZ, L. y FELDMAN, J. (1991) *El partido en el gobierno: la experiencia en el radicalismo 1983-1989*. Buenos Aires: CEDES, N. 64.
- DORNBUSCH, R. y SIMONSEN, M. (1987) Estabilización de la inflación con el apoyo de una política de ingresos. *El Trimestre Económico*, 214(54), 225-271.
- DORNBUSCH, R. y FISCHER, S. (1993) Moderate Inflation. *The World Bank Economic Review*, 7(1), 1-44. Disponible en <https://syr.us/CXA> (26/7/2021).
- FAIR, H. (2014) Las reformas promercado en la Argentina. Un análisis sociohistórico de las políticas económicas del periodo 1976-1989. *Desenvolvimiento regional em Debate*, 4(1), 132-164. Disponible en <https://cutt.ly/1mEauaY> (8/7/2021).
- FORCINITO, K. y TOLÓN ESTELLARES, G. (2009) *Reestructuración neoliberal y después...1983-2008: 25 años de economía argentina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FRENKEL, R. (1985) Entrevista realizada por Enrique Martínez y Felipe Solá en 1985 luego de lanzado el Austral publicada en Revista Unidos. Disponible en <https://n9.cl/izpd> (28/6/2021).
- GERCHUNOFF P. y LLACH, L. (2019) *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Critica.
- HEYMANN, D. (1986) Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización. *Estudios e informes de la Cepal*, 64. Disponible en <https://syr.us/Gt0> (28/6/2021).
- LOZANO, C. (septiembre de 1985) Nuevas opiniones sobre el plan económico. *Entre Todos*, 9(1), 4-5.
- MACHINEA, J. L. y FANELLI, J. M. (1988) El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987. BRUNO, M.; DI TELLA, G.; DORNBUSCH, R. y FISCHER, R. (comps.) *Inflación y estabilización. La experiencia de Israel, Argentina, Brasil, Bolivia y México* (pp. 141-189). México: Fondo de Cultura Económica.

- MACHINEA, J. y SOMMER, J. (1992) El manejo de la deuda externa en condiciones de crisis en la balanza de pagos: la moratoria argentina 1988-89. ALTIMIR, O. y DEVLIN, R. (comps.) *Moratoria de la deuda en América Latina. Experiencia de los países* (pp. 67-123). Santiago de Chile: CEPAL.
- MACHINEA, J. S. (1990) *Stabilization under Alfonsín's government: a frustrated attempt*. Buenos Aires: CEDES/42.
- MACHINEA, J. L. (2009a) Entrevista en De Pablo, J. *Política económica en democracia* (pp. 25-43). Buenos Aires: Educa.
- MACHINEA, J. L. (2009b) La experiencia de política económica en tiempos de Alfonsín. Entrevista realizada por el Centro de Investigación en Finanzas. Escuela de Gobierno. Universidad Torcuato Di Tella, AGOSTO DE 2009. Disponible en <https://syr.us/E8D> (11/6/2021).
- MALLON, R. y SOURROUILLE, J. (1973) *La política económica en una sociedad conflictiva*. Buenos Aires. Amorrortu.
- MEMORÁNDUM, FMI (1985) Argentina. Memorándum de entendimiento con el FMI. *El Trimestre Económico*. vol. LIII (2), p. 1179.
- MEMORIA DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA. MINISTERIO DE ECONOMÍA (1985) BUENOS AIRES, ARGENTINA: MECON.
- MASSANO, J. (2018) El “Plan Austral” y el avance del “consenso del ajuste” durante la transición democrática, *Sociohistórica*, 42, e62. Disponible en <https://cutt.ly/WmEsV3u> (8/7/2021).
- ORTIZ, R. y SCHORR, M. (2006) La economía política del gobierno de Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida. PUCCIARELLI, A. (Coord.) *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (pp. 291-333). Buenos Aires: Siglo XXI.
- OSTIGUY, P. (1990) *Los capitanes de la industria. Grandes empresarios, política y economía en Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa.
- OTERO, D. (agosto de 1985) ENTEL El tono de la dependencia. *Entre Todos*, 9(1), 6-7.
- PAZ, J. (29 de diciembre de 1984 al 4 de enero de 1985) Proyecto impositivo y promoción industrial. Alguna renovación, poco cambio. *El Periodista de Buenos Aires*, 16(1), 12-15.
- RAPOPORT, M. (2020) *Historia económica, social y política de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica.

- REALIDAD ECONÓMICA (enero-febrero de 1985) Pulso financiero. La concentración del sistema., 62(8), 1-5.
- ROSSI, I. (2019) El Plan de Reforma Económica durante la (re)fundación democrática alfonsinista. *RELACSO*, 9, 16, 1-21.
- ROZENWURCEL, G. (marzo-abril de 1985) La economía hasta fin de año. *Realidad Económica*, 63, 15-25.
- SÁEZ ALCÁNTARA, M. (1989) Democracia, alternancia y crisis en Argentina. *Revista de Estudios Políticos*, 66, 263-297. Disponible en <https://n9.cl/1b6hc> (8/7/2021).
- SCHVARZER, J. (enero-febrero de 1984) Crisis económica: la carencia de modelos para enfrentarla exige una firme determinación política. *El Bimestre Político y Económico (CISEA)*, 3(13), 1-5.
- SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA (enero de 1985) Lineamientos de una estrategia de crecimiento económico 1985-1989. Buenos Aires, Ministerio de Economía de la Nación.
- SOURROUILLE, J. V. (1985A) Plan de Reforma Económica. Discurso del secretario de Hacienda de la República Argentina pronunciado el 15 de junio de 1985. *El Trimestre Económico*, 52(4), 208, 1169-1173.
- SOURROUILLE, J. (28 de febrero de 1985b) Recuperar la capacidad de crecimiento y combatir la inflación. Mensaje dirigido a todo el país por radio y televisión. Consultado en Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la Nación.
- SOURROUILLE, J. V. (2018) Entrevista realizada por Marcelo Paz, Matías Kulfas, Guido Zack y Andrés Salles. Escuela de Economía y Negocios, UNSAM. Disponible en <https://acortar.link/mL7Ts> (19/6/2021).
- ZÍCARI, J. (2020) *Crisis económicas argentinas: de Mitro a Macri*. Buenos Aires: Continente.