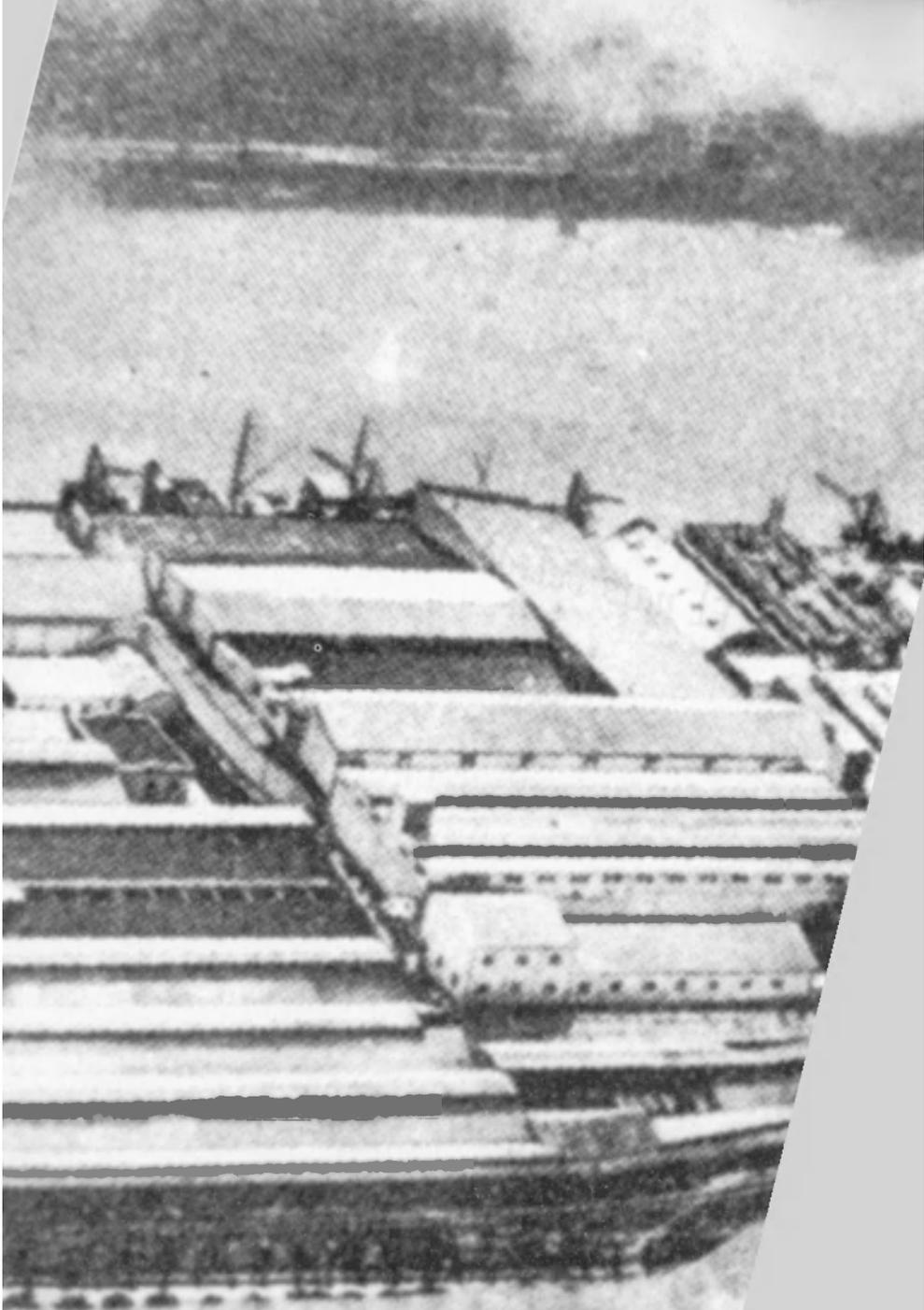


II

El país del desarrollo posible

por RICARDO AROSKIND





EL TRABAJOSO DESPLIEGUE DE UNA ECONOMÍA SEMIINDUSTRIAL

Las dos décadas transcurridas entre el derrocamiento del primer gobierno peronista y el derrocamiento del segundo fueron sumamente intensas y complejas. La Argentina continuó un proceso de crecimiento y modernización, surcado por numerosos conflictos económicos, sociales y políticos. Una considerable inestabilidad institucional truncó diversos proyectos cuya meta era acelerar la marcha de la economía hacia el desarrollo.

Mientras el país continuaba y profundizaba su industrialización, la gran mayoría de la población se concentraba en las ciudades, tenía acceso a los servicios de salud y educación y estaba integrada formal o informalmente al circuito de producción de bienes y servicios. La Argentina mostraba niveles considerablemente más elevados que el resto de América Latina en los indicadores de salud, educación, mortalidad infantil, esperanza de vida, y había acumulado un impor-

tante acervo de capacidades científicas, técnicas y culturales. Su tasa de crecimiento demográfico se acercaba más a la de los países industrializados que a los de su región.

El contexto económico internacional de posguerra era optimista y expansivo, las corporaciones multinacionales —especialmente norteamericanas— se extendían hacia la periferia, acelerando la interrelación entre las economías. En el mundo capitalista existía un amplio consenso en torno a las bondades de la economía mixta, la utilización de aranceles altos —aunque decrecientes—, el establecimiento de controles cambiarios y monetarios, la construcción de empresas estatales “estratégicas”, la regulación de los mercados en función de prioridades políticas y las formas intermedias de planificación económica.

La Guerra Fría, en Occidente, creaba tentaciones autoritarias orientadas a la contención del “comunismo” en los países atrasados. Pero estas tendencias no estaban desvinculadas de cierta preocupación por elevar los estándares de vida de las masas pauperizadas, especialmente campesinas. Eran los tiempos en los que un organismo internacional poco afecto al populismo, como el Banco Mundial, reclamaba reformas agrarias en América Latina, que eran ignoradas por las clases dirigentes latinoamericanas.

La confianza en el progreso y en la capacidad de las políticas públicas para lograr los cambios deseados recorría casi todo el espectro ideológico. Las mayores tasas de crecimiento en la periferia con relación al mundo desarrollado daban pie a expectativas en cuanto a “cerrar la brecha” que separaba a los países “en vías de desarrollo” de aquellos que ya lo habían logrado.

Se perfilaba una nueva división del trabajo, en la cual los países periféricos más avanzados incorporarían actividades industriales maduras, en tanto los países avanzados continuarían profundizando sus capacidades científico-tecnológicas y su presencia en los mercados de productos diferenciados. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) lanzada en 1961 fue un intento de profundizar la integración regional con discretos resultados, ya que un nacionalismo localista impregnaba la visión de las dirigencias latinoamericanas.

A pesar de las mejoras logradas en la Argentina en los nive-

les de ingresos y en la integración social, el crecimiento económico parecía no producirse a la velocidad deseada, según los parámetros de la época. La distribución de la riqueza creada era menos inequitativa que en el entorno latinoamericano, pero no satisfacía las expectativas de sectores del empresariado y de los trabajadores por razones contrapuestas. A pesar del malestar, el ascenso social, considerado una característica “natural” de la economía argentina, continuó verificándose a lo largo de estos veinte años.

Cuadro 1: Tasa de crecimiento del consumo y la inversión

Año	Consumo	Inversión
1956	1,4	-5,8
1957	4,6	12,6
1958	5,6	9,6
1959	-7,4	-11,3
1960	3,2	47,3
1961	10,0	9,6
1962	-4,2	-8,0
1963	-2,0	-18,0
1964	10,2	26,0
1965	8,2	7,3
1966	0,8	-7,2
1967	2,5	4,5
1968	3,9	10,6
1969	6,0	21,4
1970	3,8	17,0
1971	6,9	11,1
1972	2,5	-0,6
1973	5,4	-2,3
1974	8,2	4,4
1975	1,9	-2,1

Fuente: Ricardo Ferrucci, *Política económica argentina contemporánea*.

Los sectores que impulsaban la modernización económica la entendían como una incorporación de conocimientos, bienes y formas de vida producidos en los países “más avanzados”. A pesar de que personalidades de gran prestigio señalaron las desventajas de encarar una modernización “imitativa” de los estilos de consumo de los países centrales, prevaleció en las dirigencias políticas y empresariales esa visión superficial del “progreso”. Quizás esa visión derivó en el descuido del desarrollo de capacidades tecnológicas locales y en el abandono de los esfuerzos de largo plazo para impulsarlas.

El consumo y la inversión se expandieron considerablemente durante el período, en el que pareció funcionar un círculo virtuoso en el cual ambos agregados —más allá de contingencias de momento— se potenciaban mutuamente.

Durante esos veinte años se observó una sucesión de expansiones y contracciones económicas mientras se producían cambios considerables en la estructura productiva y social. La magnitud de las transformaciones no siempre era advertida por los actores económicos, e incluso por los hacedores de política económica. Muchas políticas fracasaron por no evaluar correctamente la magnitud de las fuerzas puestas en juego a partir de decisiones técnicas o “administrativas”.

El punto de partida para la comprensión de nuestro período es la economía peronista. Así como ésta no surgió repentinamente, sino que fue largamente preparada por las transformaciones que se precipitaron en el país a partir del colapso de su inserción internacional debido a la crisis de 1930, la economía posperonista prolongó muchos de los rasgos específicos que introdujo el período 1946-1955.

Si bien se atenuaron sus características más intervencionistas y estatistas, era indudable que se habían sentado las bases para un modelo económico diferente:

- La distribución del ingreso mostró una participación de los asalariados relativamente estable, que osciló en torno al 40% del PBI.
- La participación del Estado continuó siendo decisiva en muchas áreas, aun cuando se redujo la presencia directa del mismo para incidir en la regulación de algunas variables importantes.
- El estancamiento de la producción agropecuaria continuó

siendo una grave restricción y requirió esfuerzos considerables desde el sector público para ser superado; por otra parte, el Estado, mediante diversos mecanismos cambiarios e impositivos, continuó captando recursos del sector para financiar otras prioridades de política económica.

- El retraso en materia tecnológica y de bienes de capital, acumulado desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, fue sólo parcialmente superado recurriendo a la inversión extranjera, pero continuó siendo aguda la dependencia del aprovisionamiento externo de dichos bienes.
- La industria liviana, productora de bienes de consumo durables levantada durante los '40 y '50, mostró sus limitaciones en materia de expansión (limitada al mercado interno) y obligó a ensayar pasos adicionales para reducir su dependencia de insumos y combustibles importados.
- El crecimiento del sector público como proveedor de bienes y servicios continuó prácticamente hasta el final del período.
- El funcionamiento deficitario del Estado (administración central, empresas públicas, provincias, entes autárquicos) fue una práctica aceptada, aunque se hicieron esfuerzos por racionalizar el Estado y las empresas públicas.
- En materia financiera, a pesar de diversos cambios institucionales, el sector empresarial siguió contando con crédito a tasa subsidiada y existieron escasos incentivos para el ahorro en el sistema bancario.
- La inflación, un fenómeno relativamente nuevo en los años '50, continuó siendo una característica distintiva del nuevo esquema económico y un dato con el que contaron las sucesivas administraciones.
- Las bajas tasas de desempleo, producto de la expansión económica y la industrialización, generaron integración social y capacidad de negociación gremial; en ese contexto económico propicio, el movimiento sindical mostró capacidad para defender conquistas y derechos, incidiendo indirectamente en la orientación de las políticas económicas.



Exposición de la Sociedad Rural, 1970.

UNA ESTRUCTURA PRODUCTIVA CRECIENTEMENTE SOFISTICADA

La movilización del sector agropecuario

El estancamiento de la producción del sector agropecuario se constituyó en uno de los principales problemas en los años posteriores al peronismo. La obtención de volúmenes de producción similares año tras año, sumada a la tendencia decreciente de los precios internacionales, pusieron en la mira de las sucesivas autoridades económicas al sector primario, dada la importancia de éste como fuente de divisas para la economía argentina.

Diversas corrientes de pensamiento confrontaron en torno a las soluciones para dinamizar el sector. Desde el liberalismo tradicional y desde las fracciones más poderosas de los terratenientes, se insistía en la necesidad de ofrecerle al sector un tipo de cambio elevado, que lo estimulara a ampliar su producción. Paralelamente, se proponía una reducción de impuestos y gravámenes a las exportaciones, como forma de alentar al sec-

tor “eficiente” de la economía, a costa de reducir el apoyo público al sector industrial.

En cambio, los sectores reformistas y de izquierda entendían que el estancamiento agrario se debía a la mala distribución de la tierra en latifundios, que por su extensión garantizaban altas ganancias sin obligar a sus dueños a realizar inversiones significativas. También se le imputaba al latifundio la incapacidad de absorber una mayor población dedicada a las tareas agrícolas y su escasa disposición a constituirse en un mercado que estimulara la producción industrial de maquinaria e insumos para el sector. La conclusión de este razonamiento era que debían fraccionarse las grandes propiedades mediante una reforma agraria, lo que daría lugar a numerosas unidades productivas más eficientes.

Sin embargo, la situación del sector se empezó a dinamizar a partir de políticas públicas que no eran las previstas por las corrientes mencionadas. La acumulación de estímulos para la tecnificación, incorporación de maquinarias y tractores, de nuevas semillas y técnicas de laboreo y de productos agroquímicos —fertilizantes e insecticidas—, llevó progresivamente a un despegue que se vio con claridad en la segunda mitad de los '60. La participación del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) constituyó un aporte significativo al incremento de la producción, transfiriendo gratuitamente al sector conocimientos y técnicas que movilizaron el potencial productivo. El crecimiento constante de la producción llevó a algunos sectores tradicionales, luego de la crisis petrolera de 1973, a adherir a la idea del “agro-power” de la Argentina. Nuevamente el país podría constituirse en “granero del mundo”, estimulado por la mejora —circunstancial— de los precios de los granos y otros subproductos. Sin embargo, las restricciones comerciales enfrentadas por el país a partir de 1974 pusieron en duda proyecciones de exagerado optimismo.

Importante crecimiento industrial

En el período se continuaron y profundizaron las políticas pro industriales, a partir de la convicción casi general de la importancia de la industria para la proyección del país hacia el desarrollo económico y la integración social.

Si bien el sector nunca contó con una representación corporativa unificada, fuerte y coherente, los gobiernos favorecieron la expansión industrial y el proceso sustitutivo de importaciones, salvo en los ambiguos períodos 1956-1957 y 1962-1963. El producto de la industria, que equivalía a 1,7 veces el del agro en 1956, pasó a representar 2,2 veces el mismo en 1966. Este porcentaje se mantuvo hasta 1976. Los cambios reflejan el notable crecimiento industrial ocurrido en la primera década del período, frente al débil desempeño agrícola. En la segunda década, ambos sectores evolucionan en una forma similar.

Se intentó continuar la industrialización, avanzando hacia tramos manufactureros más sofisticados, como la industria pesada, destinada a proveer insumos tanto a otras actividades manufactureras como al agro. Durante el gobierno desarrollista de Arturo Frondizi (1958-1962), primó la apelación al capital multinacional como fuente de aprovisionamiento de tecnología y bienes de capital modernos, tratando de orientarlo hacia las ramas que



Obreras en la industria textil, 1965.

debían complementar el tejido industrial existente. En cambio, durante la Revolución Argentina, no hubo un intento de orientar al capital extranjero hacia actividades específicas, pero se realizó una fuerte presión eficientista y se impulsaron algunos sectores productores de bienes de capital.

Luego de la caída del ministro Krieger Vasena, creció una tendencia hacia el estímulo prioritario al capital industrial nacional. Esta orientación llevó a impulsar la construcción de un grupo de grandes plantas productivas (petroquímicas, papel, celulosa, aluminio) para avanzar en el proceso de sustitución de importaciones. También se lanzaron medidas tales como la conformación de un Banco Nacional de Desarrollo, la ley de “compre nacional” para utilizar el gasto del sector público a favor de las empresas nacionales. Ya durante el gobierno peronista (1973-1976), se promulgó una ley de promoción regional y sectorial para estimular la instalación de establecimientos fabriles en zonas de bajo desarrollo del interior del país.

Las limitaciones del proceso industrializador argentino se expresaban en la renovada dependencia de tecnología e insumos importados, lo que requería un continuo flujo de divisas que el sector no era capaz de proveer. También la desconexión entre el sector y el sistema científico local fue un elemento que empobreció las posibilidades de generar sinergias entre ambos. La orientación exclusiva hacia el mercado interno —fuertemente protegido— disminuyó las presiones dirigidas a mejorar la calidad y el precio de los productos. Recién cuando comenzaron a madurar políticas públicas —parciales e inestables— para fomentar las ventas industriales al exterior, se observó una reacción exportadora en el sector.

Cuadro 2: Composición de las exportaciones argentinas

Sector	Año	
	1966	1974
Productos primarios	72,5	48,2
Manufacturas de origen agropecuario	17,1	25,7
Manufacturas de origen industrial	4,8	23,4
Otros	5,6	2,7

Fuente: Banco Central de la República Argentina.

En el cuadro precedente se observa el significativo cambio expresado por la reducción de 24 puntos en la presencia de productos primarios, por el aumento de casi 9 en manufacturas de origen agropecuario y, especialmente, por el importante salto en manufacturas de origen industrial (que eran llamadas “exportaciones no tradicionales”) de casi 19 puntos.

El mercado local no era suficiente para sostener plantas capaces de proyectarse hacia el mercado mundial, y los procesos de integración regional necesarios para viabilizarlas estaban detenidos básicamente por la desconfianza mutua entre la Argentina y el Brasil. Hacia el final del período, no se había logrado resolver el problema de la competitividad industrial, elaborando un esquema que le permitiera un crecimiento sustentable, sin depender de las divisas provistas por el agro.

La inversión productiva

El desarrollismo impactó fuertemente en la tasa de inversión: pasó de un promedio cercano al 16% del PBI en la década previa a 1960 a niveles próximos al 22%, pero que fueron declinando hasta llegar al 18% en 1966. Durante el gobierno de la Revolución Argentina se revirtió la tendencia, que mostró un crecimiento sostenido, aunque desacelerándose hacia 1974. En los primeros años de la década del 70, la inversión equivalía al 23% del PBI, mostrando el impacto combinado de la fuerte presencia pública y del comportamiento del sector privado que confiaba en una dinámica de crecimiento que se extendía desde 1964.

A medida que la economía argentina crecía, debió enfrentar una serie de cuellos de botella que le impedían una expansión sin contratiempos. Al final de la gestión peronista, el sector industrial mostraba un notable envejecimiento de su dotación de maquinarias y equipos de producción, que las políticas aperturistas del gobierno de la Revolución Libertadora y el desarrollismo intentaron superar. En cuanto a la energía, tanto la proveniente de hidrocarburos como la hidroeléctrica demandaban rápidas respuestas, ya que el ritmo de crecimiento se vería restringido por la limitada provisión de las mismas. El país gastaba una fracción considerable de sus divisas importando petróleo y derivados (en 1958 éstos representaban el 28,4% de las

importaciones), mientras contaba con valiosas reservas propias que no eran explotadas. El desarrollismo produjo un fuerte incremento de la producción de petróleo local incorporando el capital extranjero a la extracción, pero generó fuertes controversias que derivaron en la anulación de los contratos petroleros durante la gestión de Arturo Illia (1963-1966). Durante este gobierno y los sucesivos, se impulsaron obras hidroeléctricas que permitieron expandir la capacidad de producción energética. Esto se completó con las tareas realizadas por la Comisión Nacional de Energía Atómica, que permitieron la instalación de una planta de generación de energía nuclear eléctrica.

En cuanto a una serie de insumos ampliamente utilizados en la producción industrial, se lograron importantes avances durante el período, aunque la pretensión de construir una economía plenamente autoabastecida se volvió cada vez más utópica, a partir de la incesante evolución científica y tecnológica internacional, que establecía nuevos estándares en cuanto a productos y procesos productivos, niveles superiores de productividad y reducción de costos unitarios.

El desarrollo de las capacidades científicas y tecnológicas no tuvo un carácter prioritario para los principales actores sociales. El tema no fue tomado por el peronismo ni por sus vertientes sindicales, tampoco por buena parte del sector industrial, acostumbrado a maximizar sus beneficios sobre la base de un conjunto de resguardos y transferencias obtenidos desde el Estado. Sectores intelectuales ponían el énfasis en políticas distributivas a la hora de discutir mejoras en la vida social. Para buena parte de la sociedad la tecnología, en todo caso, se importaba o la traían las filiales de empresas multinacionales.

Las economías regionales

El proceso de incorporación de capital multinacional en la economía tendió a modificar la configuración territorial, impulsando el crecimiento de determinadas provincias o regiones, en tanto otras se rezagaban considerablemente. Así, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la Patagonia crecieron al ritmo de la expansión industrial, en tanto las provincias del Norte del país y de Cuyo (excepto Mendoza) vivieron una situación de

relativo estancamiento, que quiso ser reparada a través de la Ley de Promoción Regional y Sectorial promulgada por el Congreso Nacional en 1973.

Las economías regionales sufrieron especialmente la falta de crédito, las elevadas tasas de interés y los vaivenes macroeconómicos generales, incluidos los altibajos cambiarios.

Los procesos de industrialización y modernización llegaron con lentitud a regiones apartadas del territorio, que mostraron velocidades de crecimiento muy inferiores a las zonas metropolitanas. Estas disparidades impulsaron aún más el proceso de urbanización y despoblamiento rural.

Las empresas públicas fueron un importante motor de desarrollo y representaron un alto porcentaje de la inversión total. En 1956, un 30% de la inversión bruta fija era efectuado por el sector estatal. Este porcentaje sólo se redujo en los momentos de auge de la inversión privada estimulada por políticas públicas específicas a niveles que, de todas formas, superaban el 20% del total. Al mismo tiempo, la falta de énfasis en la calidad de la gestión y la manipulación desaprensiva de los recursos de las empresas públicas llevaban a fuertes déficit que debían ser cubiertos por el Estado. Estos déficit explicaban más de la mitad del desequilibrio público total.

El desempeño de las empresas públicas tuvo características heterogéneas, mostrando niveles de eficiencia y calidad de las prestaciones muy diversos. El sector estuvo afectado por la persistente crisis política, que introdujo discontinuidad en la conducción de empresas que por su considerable magnitud hubieran requerido un gerenciamiento altamente profesionalizado y estable. Otro problema que afectó a estos organismos fue su utilización como instrumentos de política económica más allá de sus funciones específicas. Así, se fijaron las tarifas de las empresas públicas con criterios de subsidio a consumidores y usuarios, o para estabilizar los precios, o para aumentar la recaudación general del Estado, según los distintos momentos. Y se utilizó el gasto de las empresas para mejorar la rentabilidad de los proveedores, desarrollar obras en zonas atrasadas fomentando el desarrollo regional o generando puestos de trabajo allí donde la actividad privada no tenía presencia significativa.

El caso más negativo en el período lo constituyeron los ferrocarriles del Estado, cuyo déficit equivalía al 25% del déficit total

del Estado en el año. La empresa fue sometida a diversos procesos de saneamiento y achicamiento, no sólo por razones presupuestarias, sino para ampliar la fracción del mercado de transporte correspondiente a la producción automotriz y petrolera, en auge luego del impulso del desarrollismo. La única privatización importante se efectuó durante la gestión frondizista, en la que se transfirió a manos privadas el transporte urbano de pasajeros.

Por otra parte, a partir de la Revolución Argentina, se incrementaron los nexos entre el sector público y el privado, lo que aumentó fuertemente la tendencia a diseñar las acciones de las empresas públicas en función de diversas conveniencias de las grandes empresas privadas que operaban en el mercado local.

El sector privado contó para su desarrollo de un contexto favorable, aunque afectado por los vaivenes sociopolíticos. A una fuerte protección arancelaria, se le sumaba una política crediticia que minimizaba el costo del crédito. Los ingresos en permanente crecimiento de la población creaban certidumbre sobre la futura ampliación del mercado local y el Estado proveía de una fuente adicional de demanda y de negocios. Las empresas privadas que alcanzaron un mayor desarrollo tecnológico fueron los laboratorios farmacéuticos, empresas electrónicas y metal-mecánicas, plantas de máquinas herramienta y de equipos y establecimientos proveedores de la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Entre las grandes empresas que surgieron a partir de una fuerte inversión estatal figuraron: Aluar (aluminio), Papel de Tucumán (papel de diario), Celulosa Puerto Piray (celulosa), Papel Misionero (papel kraft), Petroquímica General Mosconi, el polo vinculado a Petroquímica Bahía Blanca (etileno), Petroquímica Río Tercero, y se contribuyó fuertemente a la modernización de SOMISA (acería estatal) y de Acindar y Siderca (acerías privadas). La mayor parte de estos proyectos insumió sustanciales recursos del Estado, no sólo en materia de inversión directa, sino en el desarrollo de proyectos de infraestructura necesarios para viabilizar los proyectos. El caso más destacado fue el de la empresa Aluar, cuya puesta en marcha requirió la construcción de una represa hidroeléctrica, dado el consumo intensivo de energía eléctrica necesario para el proceso de producción de aluminio.



Avenida Nueve de Julio con el edificio Fiat, 1976.

LA COMPLEJA RELACIÓN CON LOS MERCADOS EXTERNOS

La relación con el capital extranjero

La Argentina fue ampliando y profundizando sus relaciones con las empresas, bancos y organismos multilaterales de crédito, aunque oscilando entre posturas de franca aceptación de las demandas de estos actores y otras de desconfianza y rechazo a los aspectos más negativos de dichas influencias.

El país se convirtió en miembro del Fondo Monetario Internacional en 1956 y también estableció relaciones con el Club de París y el BIRF (luego Banco Mundial). Rápidamente accedió a un crédito para superar una situación transitoria de iliquidez externa, lo que se repitió en diversas oportunidades

en el período. En general, los créditos del FMI estuvieron condicionados a la aplicación de medidas de contracción monetaria y fiscal, tendientes a reducir el ritmo de la actividad económica y mejorar los saldos comerciales. Estas recomendaciones coincidieron por lo común con el pensamiento de los sectores conservadores y agroexportadores, que estuvieron ampliamente representados en diversos gobiernos argentinos.

Las multinacionales

Un fenómeno de creciente importancia fue la aparición de un número significativo de empresas multinacionales en la economía local, especialmente a partir de la política desarrollista, y que tuvieron un segundo gran impulso durante la dictadura militar iniciada a mediados de 1966 (Revolución Argentina). El origen de estas compañías era mayoritariamente norteamericano, pero también había una importante presencia europea. Las multinacionales se instalaron en actividades dinámicas como la química y petroquímica, industria automotriz, maquinaria agrícola, incorporando tecnología avanzada en términos locales. Las plantas instaladas eran de dimensiones mucho menores que las establecidas en sus países de origen y no contaban con la escala adecuada para alcanzar costos competitivos internacionalmente. No obstante, permitieron dinamizar diversas regiones del país y tuvieron efectos potenciadores sobre otros emprendimientos de origen local. Tendieron a generar menos empleo que las industrias domésticas, pero los puestos de trabajo creados, en promedio, estuvieron mejor remunerados que en las empresas nacionales.

Desde 1967 se observó un proceso de compra de empresas nacionales por el capital extranjero, que incrementó su presencia en una serie de actividades muy significativas, aunque sin aportar capacidad productiva adicional en la misma medida que durante la gestión de Frondizi. Las multinacionales se integraron a la cúpula del empresariado local, favoreciendo en general las posturas más liberales en materia económica, aunque acompañaron el proteccionismo vigente, ya que sus actividades también se orientaron exclusivamente hacia el mercado doméstico.

A comienzos de los años '70, las 400 mayores empresas industriales producían aproximadamente el 50% del producto del sector. De ellas, el 25% eran de propiedad extranjera. En el sector bancario, 19 bancos extranjeros controlaban el 40% de los depósitos. Aún más importante era la presencia de las multinacionales en el comercio exterior, ya que cuatro empresas cerealeras controlaban casi el 100% de la exportación de trigo, sorgo y maíz. Esto significó una complicación adicional para la balanza de pagos del país, ya que las multinacionales reforzaron las importaciones de bienes de capital, piezas y otros insumos, los pagos de *royalties* por utilización de patentes y los envíos de utilidades al exterior. Mientras que en 1956 el país no realizaba pagos de servicios financieros y regalías, en 1974 éstos alcanzaron 440 millones de dólares, lo que equivalía al 12% de las importaciones.

A medida que se recomponía a nivel internacional un mercado de capitales privado, el país utilizó gradualmente este recurso. Desde el gobierno de la Revolución Argentina se recurrió en mayor medida al financiamiento bancario privado externo, y la deuda externa comenzó un sostenido incremento desde niveles bajos. También se liberalizó el envío de utilidades al exterior. En las experiencias económicas de 1960-1962 y de 1967-1969 se observó una tendencia al endeudamiento externo de corto plazo. Finalmente, en el año 1975, producto del deterioro acelerado del sector externo, se tomaron créditos de corto plazo, que elevaron la deuda externa a 7.000 millones de dólares.

Cuadro 3: Resultados en divisas de las inversiones extranjeras en la Argentina (acumulado por períodos en millones de dólares corrientes)

Período	Años	Nuevas inversiones (1)	Beneficios reinvertidos (2)	Beneficios remitidos (3)	Inversión neta en divisas (1) - (3)
1959-62	4	469	146	103	366
1963-66	4	236	178	231	5
1967-70	4	246	77	374	-128
1971-72	2	110	31	130	-20

Fuente: Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*.

En el cuadro precedente se puede observar el impacto de las inversiones extranjeras en materia de aporte de divisas a la economía nacional. Luego de un momento inicial de aporte positivo, el flujo se revierte, generando una salida constante de moneda extranjera.

Los términos de intercambio

Sufrieron altibajos a lo largo del período, con una leve tendencia creciente que se interrumpió abruptamente luego de la crisis petrolera mundial de 1973. Las alzas y bajas de los precios internacionales, combinadas con las diferentes alternativas climáticas que influían significativamente en el resultado productivo final en el agro local, impactaban marcadamente en los niveles de actividad interna, que adquirían de esa forma cierto nivel de imprevisibilidad.

La relación con los organismos financieros internacionales: la Argentina suscribió los acuerdos de Bretton Woods a mediados de 1956, pasando a participar en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Mundial. Los primeros acuerdos con el FMI se realizaron en diciembre de 1958.

En general los gobiernos del período no tendieron a reclamar la ayuda de estos organismos. La Argentina recurrió al crédito público internacional en pocos pero cruciales momentos. En estos casos —1958, 1963, 1975— se trató de situaciones de desequilibrio comercial que derivaron en caída de las reservas internacionales del país. El proveedor de estos fondos fue el FMI, que presionó para la implementación de planes de estabilización monetaria, de fuertes características contractivas. La tendencia de dicho organismo reforzaba las posiciones de los sectores minoritarios del espectro político local, que veían con enorme desconfianza las políticas industrialistas y distribucionistas. En general, los planes de estabilización terminaron en fracasos y provocaron crisis políticas y sociales considerables.

Débil impulso hacia la integración regional

La visión “cepalina” de un mercado ampliado latinoamericano, que permitiera ganar capacidades competitivas internacionales, no avanzó significativamente durante estos años. En la Argentina, por diversos motivos, se miraba con desconfianza un proceso de integración regional. El desarrollismo establecía como prioridad la integración del mercado nacional, antes de avanzar hacia un mercado ampliado. Los militares argentinos, que constituyeron parte del poder político en toda la época, veían con recelo la capacidad militar del Brasil y sus designios geopolíticos. Los industriales temían la competencia del país vecino, debido al bajo costo de su mano de obra. Por lo tanto, el eje a partir del cual podía estructurarse un mercado regional de importantes dimensiones no se constituyó hasta mucho después de la década del 70.

Las dificultades en el comercio exterior

En la primera década (1957-1966), la preocupación central fue impulsar la industrialización y reforzar el entramado productivo orientado hacia el mercado interno, por lo cual la principal actividad exportadora siguió centrada en el sector agrario, a pesar de las graves limitaciones productivas mencionadas antes. Recién en la segunda década comienzan a aparecer políticas explícitas que buscan acelerar la expansión de las exportaciones industriales. De hecho, desde 1963 hasta 1974 (con la excepción de 1971) no se registran saldos comerciales negativos y no fueron necesarios los créditos internacionales para “desequilibrios transitorios de la balanza de pagos”.

Se produjo una transformación muy significativa en cuanto al tipo de importaciones, cayendo sustancialmente aquellas de productos terminados, a favor de insumos, repuestos y maquinarias. Los impuestos al comercio exterior, tanto los aranceles a las importaciones como las retenciones a las exportaciones agropecuarias, fueron una fuente de recursos para el Estado.

A fines del período, el 75% de las exportaciones eran primarias o de origen agropecuario con algún grado de elaboración. Las exportaciones netamente industriales, a pesar de su menor importancia, habían crecido considerablemente desde mediados de los '60.

El shock petrolero de 1973 y su impacto local

El impacto económico internacional provocado por la decisión del cartel petrolero formado por la OPEP de triplicar el precio del barril de petróleo a fines de 1973 tuvo repercusiones considerables en la Argentina. El país, que no se autoabastecía y estaba pasando por un momento de alta ocupación industrial, requería el insumo en cantidades considerables. Por otra parte, la elevación del crudo aceleró la inflación en los países industrializados, que transfirieron estos costos a los bienes exportados al mercado mundial, lo que afectó nuevamente a la Argentina. Si bien diversos productos primarios exportados también incrementaron su precio, el efecto sobre la balanza comercial local fue negativo, lo mismo que el impulso que dio a las tendencias inflacionarias que estaban presentes en la economía. El shock fue desestabilizante del esquema económico peronista y aceleró los conflictos sociales y políticos.

El cierre del mercado europeo a las carnes argentinas

Otro elemento que incidió en la crisis que se precipitó en 1975 fue la decisión del Mercado Común Europeo durante 1974 de impedir el ingreso de carne vacuna argentina debido a la existencia de aftosa. Si bien el problema sanitario existía, es probable que el principal motivo haya tenido que ver con la política agraria europea y con las tendencias proteccionistas que desató la crisis petrolera iniciada el año anterior. De todas formas, la Argentina se vio repentinamente privada de un mercado importante y de una fuente de divisas necesaria en un momento de fuerte incremento de las importaciones.

LA DINÁMICA DE LA ECONOMÍA

El “stop and go”

Desde comienzos de los años '50, se manifestaron una serie de problemas en cuanto al crecimiento sostenido de la economía y a la evolución del comercio exterior, que se conocieron

en la literatura económica como proceso de “stop and go”. La imagen de frenar y arrancar buscaba transmitir la sensación de una economía que por su propia dinámica no podía avanzar en forma continua, sino que debía ser “frenada” para poner en orden los desequilibrios engendrados en ese movimiento.

Sintéticamente, se solía representar a la producción argentina separada en dos sectores: el agrario, de bajo crecimiento, pero capaz de exportar competitivamente y obtener divisas, y el sector industrial, de alto crecimiento, pero claramente deficitario en materia de comercio exterior y “gastador” de divisas. Como el sector más dinámico era el que consumía las divisas obtenidas por el sector que no mostraba mejoras en su capacidad de producirlas, la economía arribaba reiteradamente a cuellos de botella en el comercio exterior. Es decir, agotaba sus reservas de moneda extranjera y debía tomar medidas de emergencia para volver al equilibrio entre ingreso y egreso de divisas. Las políticas aplicadas por los ministros de Economía ligados al liberalismo, apoyados por los organismos internacionales de crédito,



Supermercado “Gigante”.

tendían a contraer la actividad económica —a través de la caída de los salarios, el consumo, la inversión y el gasto público— para que el sector industrial redujera su demanda de divisas. Se pensaba que mediante la devaluación de la moneda, se estimularía al sector agrario exportador y se encarecerían los bienes importados. El “stop and go” se tornaba en proceso circular en la medida en que, superado el estrangulamiento externo, se impulsaba la reactivación económica, que aceleraba el crecimiento de la industria, el incremento de las importaciones y nuevamente aparecía la escasez de divisas.

No cabe duda de que el “stop and go” era expresión de las limitaciones productivas, tecnológicas, organizativas y políticas internas. Reflejaba las dificultades inherentes a un proceso de industrialización en un país con una base agraria de alta productividad en términos internacionales, con escasa tradición empresarial moderna y con un Estado insuficientemente preparado para impulsar el cambio estructural de la economía.

Las controversias en torno a la solución del problema tomaron la forma de diversas propuestas: profundizar la sustitución de importaciones; incrementar las exportaciones agrarias o industriales; reducir la actividad industrial “sobreexpandida” hasta niveles compatibles con las posibilidades exportadoras del sector rural.

Las reiteradas devaluaciones potenciaron otro problema, que se volvería crecientemente preocupante en los '60 y '70: la inflación, llamada popularmente “carestía de la vida”. Los índices inflacionarios oscilaron en torno al 20-30% anual, aunque hubo picos más elevados y más bajos. El movimiento constante de precios reflejaba una pugna social en cuanto a la forma de repartir la riqueza generada, ya que existía un profundo desacuerdo con respecto a la porción del ingreso nacional que le correspondía a cada sector productivo. En ese sentido, la inflación era realimentada por los diversos intentos de redireccionar la economía de cada una de las administraciones políticas. El intento más serio de estabilización se realizó durante la gestión Krieger Vasena, que logró reducir los índices significativamente (a menos del 10% anual). Pero en ese proceso de desaceleración de precios también se produjeron modificaciones en la distribución de la riqueza, que alimentaron la conflictividad social.

Así, hacia el final de la Revolución Argentina, el último tra-

mo liderado por el general Lanusse dejó a un lado todo objetivo antiinflacionario, para dedicarse a reducir la tensión política, mediante una expansión desordenada del gasto público y la emisión monetaria.

El peronismo nuevamente en el gobierno intentó reducir los altos niveles de inflación y lo logró momentáneamente mediante medidas administrativas de congelamiento o control de precios. Pero el incremento excesivo del gasto público y la debilidad frente a diversas presiones sectoriales diluyeron el plan antiinflacionario. Los últimos meses de la gestión presenciaron la elevación de la inflación a niveles desconocidos en el país, creando condiciones de intranquilidad que fueron utilizados para favorecer el golpe militar de marzo de 1976.

El problema de la inflación tampoco contó con un consenso generalizado, ni en la explicación de sus causas, ni en las estrategias adecuadas para su control. Mientras las visiones más liberales diagnosticaban en cualquier circunstancia la existencia de "inflación de demanda", provocada por un exceso de gasto público, inversión o consumo popular, otras corrientes más industrialistas entendían que existía "inflación de costos", que no requería para su tratamiento la contracción de la actividad productiva. Finalmente, las corrientes estructuralistas señalaban la "inflación estructural", provocada por los estrangulamientos existentes en el comercio exterior, en la provisión de insumos y energía o en el mercado de la carne como responsables del alza de precios.

En todo caso, la inflación no era un problema exclusivamente local: Brasil y Chile registraban en aquellos años niveles similares o superiores al caso argentino.

Cuadro 4: Inflación en precios minoristas

Período	Argentina (promedio anual)	América latina (promedio anual)
1955-1959	34,5	17,2
1960-1964	23,0	25,2
1965-1969	22,3	18,9
1970-1974	38,3	23,0

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Las devaluaciones, que provocaban oleadas inflacionarias, eran continuadas por políticas que tendían a frenar el tipo de cambio como forma indirecta de incidir en el movimiento de los precios internos. La utilización exagerada de esta estrategia estabilizadora terminaba generando nuevas expectativas de devaluación. En muchos casos, estas expectativas se generaban debido a rumores de cambio de autoridades políticas o económicas. Las “corridas cambiarias”, o compra desproporcionada de divisas con fines especulativos, eran seguidas por procesos de “fuga de capitales”, es decir, el retiro de esos fondos del circuito económico con destino general al exterior. Esto se reflejaba en la caída de las reservas del Banco Central y forzaba a dicha entidad a realizar finalmente una devaluación para reducir la pérdida de divisas.

Al mismo tiempo las devaluaciones tenían efectos redistributivos precisos. El primer impacto hacia el alza lo mostraban los precios de los bienes exportados (mayoritariamente agropecuarios); también sufrían incrementos los insumos importados, que incidían sobre los costos industriales. Las empresas manufactureras trasladaban esos incrementos a los precios de sus productos finales, lo que reforzaba el incremento de la “carrestía de la vida”. Finalmente, los asalariados comenzaban un movimiento reivindicativo, solicitando compensaciones por el poder adquisitivo perdido en el proceso inflacionario. El bajo desempleo y la fortaleza del movimiento sindical lograban obtener reajustes que les permitían recuperar —y ocasionalmente superar— el nivel salarial previo a la oleada de incrementos de precios. En algún momento de este reajuste generalizado de precios, el Estado procedía a aumentar las tarifas de los servicios públicos para equilibrar las cuentas de las empresas del Estado, lo que alimentaba el proceso inflacionario.

Entre otros resultados, la inflación eliminaba rápidamente los efectos que debía tener la devaluación sobre la competitividad y rentabilidad de los exportadores. Por otra parte, provocaba una reducción real de las deudas de las empresas con el sistema financiero, con su contraparte de pérdida del valor de los ahorros por parte de los depositantes.

Entre las corrientes que establecían como prioridad económica la estabilidad de precios, algunos consideraban que el círculo inflacionario debía cortarse logrando que los salarios

quedaran inmóviles luego de una devaluación, absorbiendo el incremento generalizado de los precios. Como la reacción natural de los asalariados era la resistencia a la caída del salario real, estos sectores tendían a apelar crecientemente a formas autoritarias que eliminaran las libertades constitucionales para neutralizar la acción reivindicativa sindical.

Sin embargo, dado que la casi totalidad de la producción industrial se orientaba hacia el mercado interno —incluida la de las empresas multinacionales—, las empresas manufactureras estaban interesadas en que el salario real y, por lo tanto, la capacidad de consumo de la mayoría de la población no se deterioraran significativamente.

La economía semicerrada, estructurada en torno a un mercado interno con poder adquisitivo, pero pequeño en términos internacionales, con una fuerte dependencia tecnológica y de divisas, establecía un conjunto de “reglas de juego” que restringían la capacidad de maniobra de los actores. La discusión sobre la forma de resolver las limitaciones estructurales de ese modelo de funcionamiento era opacada por los acalorados debates y las pasiones desatadas por las coyunturas políticas y sociales.

El sistema financiero contó con una fuerte presencia reguladora del Estado durante todo el período, a través de diversos mecanismos. Uno de los efectos de esta intervención fue la existencia de una tasa de interés permanentemente negativa para los tomadores de crédito (el único año cuando se registró una tasa de interés positiva en las dos décadas fue 1969). Esta forma de funcionamiento equivalía a un subsidio indirecto a las empresas, cuyas deudas se reducían en términos reales por el solo paso del tiempo, ya que la inflación depreciaba su valor. En dicho esquema, los ahorristas resultaban perjudicados y esto incidía en la baja propensión a canalizar fondos al circuito crediticio oficial. Los escasos estímulos al ahorro en el sistema bancario oficial provocaron la aparición de formas de ahorro informal en circuitos irregulares e incluso colocaciones inmobiliarias —en tierras productivas, en construcción de edificios para vivienda o vacaciones— con un carácter de inversión financiera.

En materia cambiaria se realizaron todo tipo de experiencias que alternaron sucesivamente políticas más restrictivas y más liberales. Se adoptaron periódicamente tipos de cambio únicos y desdoblamientos cambiarios. Hubo prohibición y también liber-

tad para transferencia de fondos al exterior. Los controles cambiarios provocaban el surgimiento de mercados paralelos, con brechas fluctuantes con la cotización oficial, mientras que en los momentos de tipo de cambio libre la cotización "paralela" desaparecía. Se estableció en ciertos períodos la obligación de liquidar divisas de exportación en plazos determinados, y luego dichas obligaciones fueron eliminadas. En cuanto a la administración cambiaria, se pasó por momentos de grandes devaluaciones (1959, 1962, 1967, 1975), en algunos casos para adoptar posteriormente tipos de cambio fijos de considerable rigidez (con Frondizi 1960-1961, con Onganía 1967-1969) o para controlar

las presiones inflacionarias previas (peronismo 1973-1975). En otros momentos se usaron sistemas de minidevaluaciones para evitar acumular desequilibrios cambiarios.

Asimismo se controlaron en forma selectiva las importaciones, de acuerdo con prioridades públicas, y también se liberó totalmente de controles dicha actividad, lo que por lo general producía fuertes alzas en el gasto de divisas. Se usaron cupos y permisos de importación, que luego fueron derogados.

LA DISTRIBUCIÓN DE LA RIQUEZA

El período se caracterizó por una puja distributiva permanente entre los distintos sectores de la sociedad, alimentada también por factores políticos y por abruptos cambios económicos. No sólo pudo observarse la disputa también entre el ca-



Zona bancaria y de agencias de cambio de Buenos Aires, década del 70.

pital y el trabajo, sino entre el sector agrario y el industrial, entre las fracciones más concentradas y más débiles de los industriales, entre el sector privado y el sector público y entre el gobierno central y las provincias.

Durante el desarrollismo, se produjo una brusca caída de la participación de los asalariados en la riqueza (del 45% al 39% del PBI). Posteriormente, se fue verificando una recuperación que continuó a lo largo del gobierno radical y el de la Revolución Argentina. El peronismo dio un nuevo impulso a este proceso, pero no creó las condiciones para que fuera sustentable. En 1975, la participación de los asalariados comenzó a reducirse en el segundo semestre del año.

Cuadro 5: Cambios en la distribución del ingreso durante el período

Año	Estratos poblacionales ordenados por nivel de ingresos		
	40% inferior	40% medio	20% superior
1959	16,3	29,4	54,3
1970	16,5	36,1	47,4

Fuente: Salvador Treber, *La economía argentina*.

En el cuadro precedente se observa la evolución de la distribución del ingreso hacia una mayor equidad. Especialmente significativo es el incremento de la participación de los estratos medios.

Los salarios

Luego de 1955, el salario real no decreció significativamente, hasta 1959, año en el que se implementaron las principales políticas desarrollistas. Luego de un retroceso cercano al 20%, comenzó una continua mejoría, que sólo se quebró en 1975, debido a la crisis del gobierno peronista. Hasta ese momento, el salario real no sólo se había recuperado de la caída de 1959, sino que mostraba un aumento acumulado cercano al 30% en relación con el final de la anterior gestión peronista.

Las luchas sociales impactaban en la economía, afectando el

ingreso de los empresarios, que incorporaban los aumentos salariales a los precios finales de los productos. En el caso de los empleados públicos, que eran aproximadamente el 24% de los asalariados en 1960 (y el 20% en 1970), sus remuneraciones afectaban considerablemente el nivel del gasto público y los resultados de la Tesorería. Las políticas de estabilización de precios y de contención del gasto chocaron inevitablemente con un sector sindical con capacidad de reacción.

A pesar de los altibajos económicos, especialmente en la primera década del período, las tasas de desempleo fueron relativamente bajas, oscilando en torno al 4% anual, según el momento económico y las políticas vigentes. El momento más crítico en materia de desempleo fue en 1963, cuando alcanzó el 9%, y el que registra una tasa récord de empleo fue el primer semestre de 1975, con sólo el 2,3% de desocupación.

Las políticas económicas con objetivos estabilizadores realizaron diversos intentos para lograr caídas salariales de importancia. En 1962-1963, se apeló al desempleo para debilitar la acción reivindicativa sindical; a partir de la dictadura iniciada en 1966, se apeló al congelamiento salarial y a la represión de la acción gremial; en 1973, luego de otorgar un aumento salarial, el gobierno peronista intentó frenar las presiones laborales mediante un pacto social que congelaba las remuneraciones hasta su revisión futura.

La conflictividad social se expresó a través de huelgas, tomas de fábrica y levantamientos populares, que en los años posteriores al peronismo —en los que se produjeron recortes salariales y de empleo importantes— tuvieron un carácter más defensivo y que luego cobraron fuerza a partir de la profundización del proceso de industrialización y concentración de importantes masas de trabajadores en torno a importantes centros urbanos.

UN ESTADO GRANDE CON BAJA CAPACIDAD DE GESTIÓN

Debilidad estructural del Estado

A pesar de la importancia de la estructura estatal en la economía nacional, el Estado no mostró capacidad para incidir

con eficacia (salvo en tramos muy limitados de los años '60) sobre la evolución económica de país. Algunas de las características de su accionar fueron el despilfarro de recursos, la discontinuidad de las políticas, la incapacidad para acumular experiencia y conocimiento, el enfoque clientelístico del tratamiento de la burocracia. No tuvo capacidad para formular y administrar eficientemente políticas específicas, y muchas de las actividades de fomento o estímulo se transformaron en meras transferencias de recursos que no afectaban la realidad en el sentido buscado.

Si bien hubo iniciativas importantes, como la creación del CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), destinado a realizar estudios y formular planes de largo aliento para impulsar el desarrollo, éstas se diluyeron en la vorágine de las coyunturas políticas. El Estado no fue dotado de un cuerpo burocrático que le otorgara consistencia y capacidad de ejecutar con eficacia las acciones establecidas por las autoridades políticas. Sus limitaciones en materia de planificación y regulación afectaron negativamente no sólo al importante sector estatal, sino también al sector privado, cuyo comportamiento se fue adaptando a la escasa previsibilidad y transparencia del accionar público.

Relación con el sector privado

El Estado argentino mostró grados de autonomía fluctuantes en relación con el mundo empresarial. En los períodos militares (o de fuerte influencia militar sobre gobiernos civiles débiles), gozaron de acceso preferencial al gobierno figuras del "establishment" económico, ligadas a sectores agropecuarios, financieros, de grandes industrias o dedicadas al comercio exterior. Desde la dictadura inaugurada en 1966, se profundizaron los vínculos entre el Estado y los conglomerados industriales, involucrando las políticas impositivas, crediticias, los regímenes de inversión extranjera y repatriación de utilidades y las políticas de las empresas públicas. En este caso, las grandes empresas estatales de bienes y servicios comenzaron a establecer lazos crecientemente estrechos con los proveedores privados, que ganaron influencia en la determinación de las

características de las compras efectuadas por los entes públicos e incluso sobre el tipo de inversiones o estrategias de crecimiento por realizar.

Gasto público

Las erogaciones del Estado, que habían equivalido aproximadamente al 30% del producto durante el último quinquenio justicialista, cayeron durante el desarrollismo a un nuevo piso del 25%, que a su vez sufrió una nueva reducción durante los recesivos años 1962-1963. Durante la gestión de Illia comenzaron su recuperación hacia el 26% y durante el gobierno de la Revolución Argentina mostraron un descenso paulatino hasta el 23%. Finalmente, durante la gestión peronista de 1973-1976 muestra un abrupto incremento que las colocó en el 30% en 1975. Durante las dos décadas, el déficit total del Estado osciló en torno al 3% anual del producto, aunque con matices importantes según la gestión considerada.

El empleo público

Para analizar la evolución a lo largo del período se debe distinguir entre el Estado central, las provincias y las empresas públicas. El primero no mostró un incremento significativo de agentes, pasando incluso por procesos de racionalización administrativa y descentralización como durante el desarrollismo y la Revolución Argentina. En cambio, el gran incremento del empleo se produjo en las provincias, donde es probable que el Estado local haya tendido a atenuar el desempleo provocado por la baja dinámica productiva y haya utilizado este recurso como instrumento electoral de caudillos locales. Un incremento excepcional se produjo entre 1973 y 1975, que contribuyó a acelerar la crisis fiscal del Estado.

Cuadro 6: Déficit de Tesorería como porcentaje del PBI

Año	Déficit (% PBI)
1958	4,10
1959	4,14
1960	1,45
1961	0,49
1962	2,14
1963	2,45
1964	4,46
1965	1,32
1966	3,56
1967	2,14
1968	1,44
1969	0,72
1970	0,63
1971	1,96
1972	2,43
1973	5,96
1974	4,12
1975	15,10

Fuente: Ricardo Ferrucci, *Política económica argentina contemporánea*.

En el cuadro precedente se observan las considerables fluctuaciones del déficit fiscal en el período, notándose las políticas de “racionalización del gasto” de las gestiones frondizista y de Onganía y el fuerte desequilibrio del año 1975.

La moneda

El grado de monetización de la economía, luego de una caída provocada por la elevada inflación generada por las medidas desarrollistas (se pasó del 30% al 20% del PBI), mostró una tendencia declinante de largo plazo hasta 1972 (en que alcanzó el 15%), producto de la continua inflación. Luego de una breve recuperación, la crisis inflacionaria provocada por el Rodrigazo provocó una nueva caída del coeficiente de monetización.

La paulatina reducción de la cantidad de moneda en relación con el producto reflejaba la reacción de la población frente a la erosión que la inflación provocaba en el poder adquisitivo del dinero en circulación.

Las empresas públicas constituyeron un indudable factor de crecimiento, tanto a través de la inversión directa como del impacto que ejercieron sobre amplios sectores de la actividad económica privada. El sector público realizó anualmente compras al sector privado —entre 1961 y 1975— por importes equivalentes al 14% del producto. Sin embargo, fueron utilizadas para apuntalar diversos experimentos económicos, a costa de la eficiencia, la rentabilidad y su propia función específica, lo que las fue debilitando en el largo plazo. Se ha estimado que la productividad media del capital en las empresas públicas cayó entre 1960 y 1975 un 35%.

La universidad pública vivió sus años de esplendor entre 1956 y 1966, año en el que sufrió un severo ataque por parte del régimen militar entrante. En dicho período, realizó notables avances en los diversos campos científicos y se constituyó en un elemento valioso para una estrategia de desarrollo integral del país. A fines de los años '50, se creó un conjunto de instituciones centrales para impulsar el avance científico y tecnológico: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Estas instituciones tuvieron dispares efectos sobre la actividad productiva económica, destacándose el INTA que logró reconocidos méritos en la dinamización del sector agropecuario. La CNEA obtuvo importantes avances en el campo de la energía nuclear y otras disciplinas, desarrollando empresas proveedoras de alto nivel técnico. El CONICET sostuvo un importante plantel de especialistas en numerosas disciplinas, que mereció reconocimiento internacional, pero que no logró articularse suficientemente con el sector público y privado de producción de bienes y servicios.

Reportaje a Rogelio Julio Frigerio, secretario de Estado de la Nación y asesor de la Presidencia durante la gestión de Arturo Frondizi

Pregunta: ¿Hubo un proceso de aprendizaje desde el momento en el cual plantean la cuestión electoral hasta que llegan al gobierno? (Ejemplo: el tan mentado caso de Política y Petróleo versus la política petrolera.)

Frigerio: (...) *Nosotros nos preguntábamos: ¿nos hace más nación comprar combustible en el exterior y obtener el aporte de capital y de actividad empresaria extranjeros para sustituir esas importaciones por producción nacional? Nos hacemos nación, infinitamente más soberanos, independientes, produciéndolo acá. Por eso, en menos de cuatro años, la Argentina vivió un proceso verdaderamente espectacular: llevamos la producción de petróleo de 4.600.000 m³ a casi 15.000.000 m³, con lo que cumplimos un objetivo que la República Argentina se había propuesto vanamente durante medio siglo. Y en esto no es cuestión de hacer responsabilidades partidistas, porque en dicho lapso desfilaron por el poder todas las tendencias y todas las doctrinas económicas, sociales y políticas, y ninguna pudo romper un techo que estaba, paradójicamente, rígido en aproximadamente el 30% del consumo. Lo que excedía esta proporción se importaba. (...)*

Pregunta: Ustedes insisten en la necesidad de establecer prioridades. ¿Cómo se fijaron, concretamente, esas prioridades durante el gobierno?

Frigerio: *Excelente pregunta. La discriminación se hizo, ante todo, en función de separar lo que es estructural y básico para el desarrollo de lo que no lo es. Ante la necesidad de definir la actitud del Estado con relación a una fábrica de galletitas o una acería, una fábrica de petroquímica, la extracción de petróleo o la infraestructura de comunicaciones, asignamos la prioridad a estos rubros y de ninguna manera a otros, aun de mucha significación social y económica. Porque estas industrias pesadas son madres de industrias: una acería puede respaldar la producción de utensilios de cocina y también de barcos, ferrocarriles, construcciones, puentes y plantas industriales. Pero más allá de las priori-*

dades básicas, el Estado tiene el deber de garantizar internamente la mayor cantidad de elementos competitivos, tiene la obligación política (como instrumento jurídico de la comunidad nacional) de garantizar la competencia interna, incluso por razones morales. Pero tiene también la obligación, en función justamente de ser la cabeza jurídica de esa comunidad, de defender el mercado y el trabajo nacional, el proceso productivo de la nación, respecto de los factores externos; porque estos elementos exógenos, en las condiciones que crean las corporaciones multinacionales contemporáneas, tienden a entrar en conflicto con los intereses nacionales. Considero que las corporaciones multinacionales tienen la aptitud para cumplir funciones valiosas en una sociedad y son, además, una realidad insoslayable. Pero una cosa es hacer una política económica de directo beneficio de esas corporaciones y otra cosa es garantizarles la posibilidad de actuar en el mercado interno, sobre la base de privilegiar los intereses de la comunidad nacional al diagramar esa política.

Pregunta: ¿Cómo se podía, en la práctica, proteger el trabajo nacional, según usted dice, y a la vez abrir de par en par las puertas a los capitales externos?

Frigerio: *La descripción que se me pide en la estrictez de tiempo que tenemos sería prácticamente inabordable. Me atrevo a decir cuál fue la fórmula general que aplicamos, el marco teórico, si se quiere. La fórmula fue ésta: cerrar herméticamente las puertas a todo lo que el país está en condiciones de producir y abrirlas de par en par a los capitales y a las técnicas que estén dispuestos a venir a colaborar con nosotros en el proceso de desarrollo nacional. Esto, quizá, nos evita la pormenorización. Estimular la producción de lo que podemos producir en el país, garantizando la competencia interna que es, repito, una obligación moral y política del Estado nacional. Y simultáneamente una apertura hacia las técnicas y hacia los capitales externos y hacia la reinversión de capitales que están dentro del esquema económico interno. Esto, también, ilimitadamente y hasta las últimas consecuencias.*

Fuente: Juan Carlos de Pablo, *La economía que yo hice*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1980.

LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

El liberalismo moderado de la Revolución Libertadora

El gobierno surgido del golpe del '55 procuró modificar el esquema económico estructurado durante el gobierno peronista, quitando los aspectos de mayor intervencionismo estatal. Eliminó mecanismos de control del comercio exterior y de cambios e intentó estimular las exportaciones agropecuarias mediante mejoras impositivas y del tipo de cambio. No obtuvo resultados significativos. Enfrentó movimientos huelguísticos debido a la caída del salario real, que contrarrestó con acciones represivas. Pareció no tener una propuesta alternativa, a pesar de que los consejos de Raúl Prebisch, quien además de recomendar al gobierno de facto políticas más ortodoxas en materia fiscal y monetaria que restauraran los mecanismos de mercado, señaló las carencias en materia de provisión de energía, telecomunicaciones, transporte, extracción y refinamiento de hidrocarburos y enfatizó la necesidad de estimular la competitividad



Alvaro Alsogaray, 1963.

de diversas actividades con la incorporación de tecnología moderna mediante planes lanzados desde el sector público.

El conflictivo proyecto desarrollista

El presidente Frondizi intentó avanzar con su proyecto de desarrollo “contra” las preocupaciones centrales de la sociedad en ese momento: el conflicto político peronismo-antiperonismo, la pelea por la distribución del ingreso entre el sector agrario y los sectores urbanos, las ambiciones de poder de figuras de las Fuerzas Armadas.

Luego de un período (1958) de fuerte impulso de la inflación (grandes aumentos salariales, tarifarios, cambiarios), que fue considerado un “sinceramiento de variables” ya que se suponía que adquirirían niveles “reales”, a partir de 1959 se lanzó una decidida política de estabilización y de estímulo al ingreso de inversiones extranjeras en sectores prioritarios. Para ello se utilizaron una rígida fijación del tipo de cambio (la moneda sólo se devaluó 5% entre 1960 y 1961), reducciones impositivas y arancelarias a la importación de bienes de capital, créditos a tasas preferenciales y otras desgravaciones. Al mismo tiempo, se produjo una reducción del sector público, mediante disminución de las vacantes y caída salarial. Estas medidas dieron origen a diversos conflictos sindicales de considerable intensidad.

El impacto de la política frondizista fue rápidamente observado en la economía, logrando incrementar de manera sustancial la inversión extranjera directa, junto con el crecimiento de la deuda externa. En el caso de la política petrolera, favoreció la rápida concreción del autoabastecimiento, que se alcanzó en 1962, lo que significó un importante ahorro de divisas para el país. En cambio, la instalación de empresas automotrices careció de organicidad y adicionalmente acrecentó los problemas de la balanza de pagos.

Frondizi debió sostener el núcleo de su política económica haciendo concesiones a los sectores liberales, confiando en que el “desarrollo de las fuerzas productivas” produciría cambios económicos y sociales irreversibles, poniendo al país en la senda de la industrialización acelerada. El sector asalariado sufrió una pérdida de su poder adquisitivo, producto del fuer-

tes impacto inflacionario de 1959 (114%) y de la política de contención salarial posterior, lo que lo llevó a protagonizar fuerte choques con la administración desarrollista. La caída de Frondizi se debió a razones políticas, y las medidas tomadas, que modificaron la estructura productiva argentina, continuaron repercutiendo fuertemente a lo largo de la década.

El interregno recesivo 1962-1963

Durante el gobierno dirigido formalmente por José María Guido, el Ministerio de Economía fue ocupado por varios funcionarios allegados al “establishment” conservador y liberal (Federico Pinedo, Álvaro Alsogaray, Eustaquio Méndez Delfino, José Alfredo Martínez de Hoz). Las medidas implementadas tendieron a resolver el atraso cambiario engendrado por las pautas del gobierno desarrollista, reducir la inflación y equilibrar las cuentas del sector público.

Sin embargo, las disposiciones monetarias y cambiarias produjeron una profunda contracción en la actividad económica, que tuvo como consecuencia un elevado nivel de capacidad ociosa en la industria (cerca del 40%), aumento del desempleo hasta niveles desconocidos desde la década del 30 (8,8%) y aceleración de la inflación, lo que generó serio descontento social.

El único efecto positivo fue una mejora sensible de la balanza comercial, que volvió a tener superávit, debido a la contracción del mercado interno.



Adalberto Krieger Vasena, 1967.

Expansión de la demanda en el gobierno de Illia

La gestión radical del doctor Illia se caracterizó por apelar a un conjunto de instrumentos reactivadores que permitieron comenzar a absorber las nuevas

Anulación por el presidente Illia de todos los contratos petroleros suscritos durante la presidencia de Frondizi, 15 de noviembre de 1963

"Que diversos sectores de opinión señalaron oportunamente las graves transgresiones de carácter jurídico-institucional que los acuerdos petroleros representaban, así como su absoluta contradicción con los intereses de la Nación.

"Que el 7 de julio de 1963 el pueblo de la República manifestó en las urnas su rechazo a esa política.

"Que con la realización de los contratos petroleros se despojó a Yacimientos Petrolíferos Fiscales de sus mejores reservas, fruto de cincuenta años de labor fecunda al servicio de la Nación.

"Que se ha afectado seriamente la seguridad del Estado al facilitar a compañías extranjeras el acceso a planes y estudios que aluden a su reserva energética.

"Que de igual manera, la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas ha verificado en fecha reciente las transgresiones administrativas y legales, así como también las graves omisiones culpables mediante las cuales fueron puestos en vigencia discrecionalmente contratos jurídicamente objetables y económicamente inconvenientes."

Fuente: Pedro Sánchez, *La presidencia de Illia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.

producciones surgidas de la industrialización desarrollista. Se impulsó el consumo, tanto a través del crédito como de la mejora de los salarios. La inflación se moderó, mientras se apelaba a un sistema de actualización cambiaria basado en pequeños ajustes periódicos. Una buena situación internacional de precios de las exportaciones y buenos rindes de la cosecha permitieron llevar el crecimiento global de la economía a niveles cercanos al 9% anual en 1964 y 1965. La expansión de la economía no afectó el desempeño de la balanza comercial, que mostró resultados positivos durante la gestión radical.

A pesar de los buenos resultados económicos, el clima social era adverso a un gobierno débil dado su origen y la administración aparecía parcelada entre las diversas fracciones del

partido; mostrando una escasa capacidad de gestión. El sindicalismo peronista exhibía un alto grado de combatividad a pesar de las evidentes mejoras obtenidas en el período (recuperación de la participación en la distribución del ingreso previa al

**Fragmentos del discurso pronunciado por el ministro de
Economía de la Nación, Adalberto Krieger Vasena,
el 13 de marzo de 1967**

"(...) A partir de ahora comenzamos los pasos impostergables para promover la gran transformación creativa de todo el funcionamiento económico y social del país, con la finalidad esencial de construir una nación moderna, pujante, integrada y justa. Había varios caminos elegibles para lograr ese resultado. Uno podía haber sido un proceso brusco de saneamiento y estabilización con grandes sacrificios populares, pero ello hubiera significado un salto en el vacío, con graves tensiones y conflictos que podrían afectar la cohesión nacional. Otra solución habría sido avanzar lentamente en la eliminación de dificultades, con un comportamiento tímido y vacilante. La experiencia de los últimos años, cuando se aplicaron políticas de pasos cortos para resolver los problemas económicos y sociales, demuestra su ineficacia. (...) El gobierno de la Revolución Argentina ha elegido, en cambio, el camino que considera más razonable, al adoptar un vasto conjunto de medidas interdependientes que, para ser eficaces, deben ser aplicadas en forma simultánea. (...) La lucha contra las causas que han producido la inflación, mal que ha socavado los cimientos de nuestra capacidad dinámica, requiere este ataque global. No sólo debe combatirse el déficit fiscal, sino, además, la ineficiencia de las empresas estatales, el despilfarro de recursos naturales, el insuficiente desarrollo de nuestra industria, las modalidades comerciales anacrónicas y, en fin, todo aquello que configure el mal uso de nuestro acervo nacional y de recursos humanos. (...)

"La mayor eficiencia de la actividad industrial argentina, unida a la fijación de un tipo de cambio adecuado, permitirán una fuerte expansión de las exportaciones de manufacturas. De este modo se procura corregir la anomalía de un país que ha llegado a producir una mayor proporción de productos industriales que agropecuarios y está exportando casi exclusivamente estos últimos. Nuestra meta final es un volumen creciente de exportaciones en el cual participen, significativamente, los productos industriales, tal como ocurre en países de conformación productiva similar a la nuestra."

desarrollismo, caída del desempleo al 5,5%) y del respeto del gobierno por las libertades públicas y los derechos sociales. El capital extranjero tampoco veía con beneplácito a un gobierno que revirtió la política petrolera aperturista de Frondizi, redujo el endeudamiento externo del país y enfrentó a los intereses de las multinacionales farmacéuticas planteando políticas de salud que reducían los beneficios de las empresas privadas productoras de medicamentos.

Hacia 1966 la economía se desaceleró. Si bien la expansión de la demanda provocada por el gobierno era un elemento importante para complementar la nueva capacidad productiva generada por el impulso desarrollista, la administración radical no parecía contar con una visión de largo plazo sobre qué perfil debía asumir la economía argentina.

Krieger Vasena: heterodoxia a favor de la concentración económica

A comienzos de 1967, la dictadura de Juan Carlos Onganía convocó a Adalberto Krieger Vasena a conducir el proceso económico. El nuevo ministro introdujo algunas innovaciones en las tradicionales medidas de estabilización y no respondió a las habituales recomendaciones de la derecha conservadora. Intentó reforzar las finanzas del Estado, frenar la inflación sin generar redistribuciones del ingreso en contra de los sectores urbanos, estimular a las grandes empresas industriales de capital nacional y extranjero en detrimento de sectores menos concentrados y liberalizar las relaciones financieras con el exterior.

Sorprendió a la sociedad realizando una fuerte devaluación “compensada”, lo que le permitió tomar los ingresos adicionales de los sectores exportadores para mejorar las cuentas públicas y evitar el impacto sobre los precios internos. Y actuó para inmovilizar los costos internos mediante congelamientos salariales, convenios de precios a cambio de ventajas crediticias e impositivas para las grandes empresas y fijación del tipo de cambio y de las tarifas públicas. Se realizó una tarea de reducción del déficit fiscal, aumentando la recaudación impositiva, recomponiendo las tarifas de los servicios públicos y reduciendo el número de empleados del Estado. La mejora en las finan-

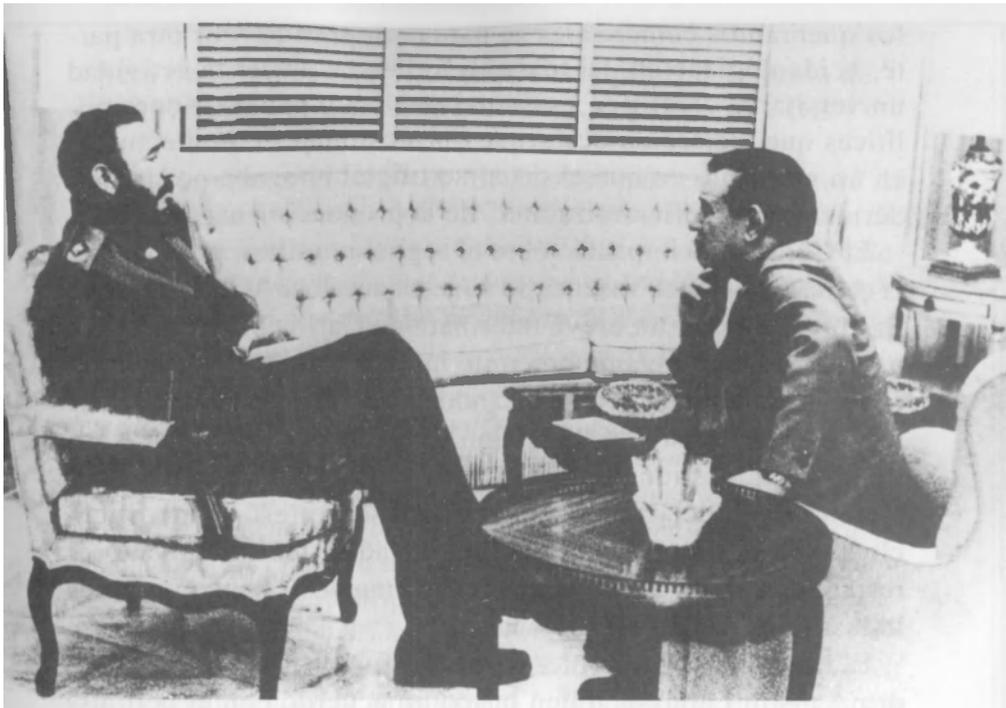
zas del Estado fue utilizada para dinamizar la economía mediante el lanzamiento de un conjunto de obras públicas que lideraron la expansión posterior. Las exportaciones de origen industrial empezaron a crecer significativamente partiendo de niveles muy reducidos.

A diferencia del desarrollismo, que buscó canalizar hacia determinados sectores prioritarios el flujo de capital extranjero, la gestión de Krieger Vasena no pretendió orientar las in-

Reportaje a Aldo Ferrer, ministro de Economía de la Nación (octubre de 1970-mayo de 1971)

“Uno de los puntos que enfatice mucho durante mi gestión fue la política de argentinización. (...) Lo dije explícitamente: la política de argentinización se refiere básicamente a lograr que los intereses locales tengan un peso preponderante en las industrias de base, cosa que en este momento no ocurre. Se señaló que los que queremos argentinizar el crecimiento vamos a crear condiciones de tal manera que el fuerte ritmo de expansión que prevemos para las industrias de base se realice en la mayor medida posible dentro de empresas argentinas. Para eso el ahorro argentino y el crédito argentino se van a dedicar fundamentalmente a empresas nacionales, y en la carta del Banco de Desarrollo se puso una limitación por la cual las garantías y los créditos del banco eran expresamente para empresas locales. Y dijimos además que, en la medida de lo posible, para desarrollar un proyecto industrial de base el Estado iba a dar su garantía y su apoyo a la empresa nacional. (...) Es decir, entonces no teníamos ningún interés de nacionalizar nada, teníamos interés de respaldar a la empresa privada y crear, en la medida de lo posible, las condiciones para que las empresas privadas argentinas, cuando pudieran hacerlo, se hicieran cargo de las industrias de base. (...) Por otra parte, el financiamiento de estos grandes proyectos se hace siempre con recursos nacionales, es decir, el aporte de capital propio en las industrias de base nunca va más allá del 10 o 15 por ciento del proyecto; el 85 o 90 por ciento del proyecto son recursos financieros internos o créditos del exterior para el equipamiento. Acá, el proceso de expansión de la empresa extranjera se hizo básicamente con recursos argentinos; eso es lo que queríamos revertir.”

Fuente: Juan Carlos de Pablo, *La economía que yo hice*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial, 1980.



Fidel Castro y el ministro Gelbard en La Habana.

versiones provenientes del exterior. Éstas se caracterizaron por concentrarse en la compra de empresas ya existentes. La inversión productiva creció a tasas importantes (10% anual promedio), y las importaciones mostraron una dinámica mucho más vigorosa que las exportaciones debido a una mayor apertura económica y a las menores restricciones administrativas.

Desde Krieger Vasena el país empezó a pagar sistemáticamente más servicios de deuda externa que antes (diez veces más), producto del ingreso de capitales y de la toma de créditos para financiar diversas inversiones, lo que incrementó el endeudamiento hasta alcanzar 5.100 millones en 1972.

Onganía no pudo capitalizar los éxitos del plan económico por su incapacidad política, que le impidió establecer alianzas con sectores mayoritarios. La relativa prosperidad no alcanzaba por igual a toda la sociedad, que se sentía disconforme e insatisfecha. Los asalariados habían visto desmejorar gradualmente el salario real por el efecto inflacionario, en tanto en las empresas no incluidas en el esquema de apoyo gubernamental

los quebrantos comerciales se habían duplicado. Por otra parte, la ideologización del régimen lo llevó a atacar la actividad universitaria, científica y cultural mediante persecuciones políticas que alejaron a destacados profesionales e intelectuales en un momento en que el discurso oficial abogaba por la modernización y “eficientización” de la producción argentina.

El Cordobazo impactó sobre el régimen militar, provocando la caída de Krieger Vasena. Su sucesor fue José María Dagnino Pastore, luego de un breve interinato de Carlos Moyano Llerena. La caída de Onganía precipitó nuevos cambios en el Ministerio de Economía, profundizándose una tendencia crecientemente desarrollista en la gestión de Aldo Ferrer. Durante ese tramo de la gestión militar se verificó una paulatina reorientación a favor del capital nacional, que se expresó en modificaciones en el comportamiento del Estado, que incrementó el respaldo a las empresas locales y creó nuevos establecimientos industriales de capital nacional.

El tramo final del gobierno militar fue dirigido por Alejandro Agustín Lanusse, quien buscó un acuerdo con el peronismo, descuidando la gestión económica, especialmente en materia de gasto público y emisión de dinero, lo que aceleró la inflación.

La segunda experiencia peronista: distribucionismo sin reformas

Si bien la conducción económica del nuevo gobierno peronista de 1973 parecía ser consciente de la necesidad de estabilizar la economía, satisfacer las demandas de mejora de la base social del peronismo y continuar estimulando una salida exportadora industrial, los logros que se tuvieron en el período fueron efímeros en los distintos campos.

El ministro Gelbard, anterior dirigente de la Confederación General Económica, comenzó su gestión apelando a un acuerdo social entre sectores empresariales, gremiales y el Estado para estabilizar la economía y mejorar la participación de los asalariados en la distribución del ingreso. Se implementaron controles de precios y se lanzaron medidas orientadas al estímulo de las actividades de las pequeñas y medianas empresas.

Acta de Compromiso Nacional, suscripta el 8 de junio de 1973 entre el Gobierno Nacional, la CGT y la CGE

“Ante la penosa situación de las finanzas públicas, el proceso de desnacionalización económica y financiera, el ritmo incontenible del proceso inflacionario y su correlativo permanente deterioro del salario, el vaciamiento poblacional del interior, la desocupación, alarmante en algunas regiones del país, la quiebra de empresas agobiadas por el peso financiero, los vicios de la estructura de comercialización, la existencia de injustos privilegios, la depresión del mercado interno y el deterioro de vastas regiones del interior del país, el Gobierno Popular entiende que la crítica situación nacional exige, como medio para encaminar el proceso de Reconstrucción y Liberación Nacional y lograr el objetivo enunciado, la adopción de un compromiso que implica renunciamentos y esfuerzos de todos los sectores sociales de la comunidad, pero que necesariamente deberán ser mayores por parte de aquellos que tienen más capacidad para realizarlos. (...)

“En la seguridad que todos los argentinos querrán ser protagonistas y no meros espectadores, en la hora de la Reconstrucción y Liberación Nacional, el Gobierno Popular, la CGT y la CGE proclaman los siguientes objetivos:

“1º) Implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución del ingreso, cuya finalidad superior determine la conformación de salarios con creciente poder adquisitivo.

“2º) Eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social.

“3º) Absorber en forma total y absoluta la desocupación y el subempleo de los trabajadores argentinos.

“4º) Mejorar en forma irreversible la asignación regional del ingreso.

“5º) Terminar con el descontrolado proceso inflacionario y la fuga de capitales.”

El resultado inmediato fue una importante expansión de la actividad económica, que redujo a cifras mínimas la desocupación y llevó a récords históricos el nivel de la producción industrial.

Sin embargo, otras medidas más profundas de reforma de la estructura económica —controles estatales en la comercialización de carnes y granos, regulación de la inversión extranjera,

aplicación de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra, nacionalización de los depósitos bancarios— y la ejecución de un Plan Trienal con ambiciosas metas productivas y sociales fueron quedando en el camino. La puja distributiva se reflejó en el presupuesto estatal. En tanto las erogaciones en materia de salarios, compras estatales y subsidios se incrementaron, los ingresos no siguieron esa evolución. El empleo público creció el 25% entre 1973 y 1975 y en las provincias lo hizo un 38%. Las disposiciones iniciales del pacto social fueron modificadas reiteradamente, haciendo concesiones a las presiones de los diversos sectores. A medida que se sucedían los ministros de Economía, la situación fiscal se deterioraba y el frente externo se volvía crecientemente conflictivo.

No sólo hubo factores locales que impidieron el éxito de la política económica. La ola inflacionaria provocada por el shock petrolero de 1973 incrementó los costos de las importaciones argentinas, dentro de las cuales el petróleo ocupaba un lugar significativo. El precio de este combustible se incrementó tres veces, en tanto el precio de la carne vacuna cayó a la mitad. Entre 1973 y 1975 los términos de intercambio cayeron un 25%. El alza del petróleo impulsó, a través de los costos, las presiones inflacionarias, ya difíciles de contener. En 1974 se produjo el cierre del mercado europeo de carnes a las exportaciones argentinas, lo que profundizó el déficit comercial local.

A diferencia del importante incremento del consumo, la inversión privada se redujo sustancialmente. Las empresas advertían que su rentabilidad había menguado debido a las medidas “dirigistas” del gobierno peronista (aumentos salariales y controles de precios), aunque es posible que factores políticos (rechazo a la influencia sindical en el gobierno) hayan incidido en este comportamiento inversor.

La agudización del conflicto económico coincidió con la exacerbación de reclamos sociales y luchas políticas —entre las cuales aparecían acciones guerrilleras y asesinatos producidos por grupos de ultraderecha— en el contexto de un gobierno que había presenciado el reemplazo de una figura de gran peso político, Juan Perón, por su viuda, de escasas capacidades para gestionar un cuadro político tan delicado.

A pesar de la apariencia de fortaleza, la debilidad del Estado se manifestó en la magnitud de las maniobras de evasión en el

comercio exterior durante 1975. En dicho año se registraron una reducción de las exportaciones superior al 25%, presumiblemente por subfacturación y contrabando, y un crecimiento desproporcionado de las importaciones, en muchos casos innecesarias, ante la pasividad de las autoridades públicas. Estas maniobras, que reflejaban negocios privados vinculados a manejos cambiarios, deterioraron severamente las cuentas públicas y las reservas del país.

El Rodrigazo como expresión de problemas irresueltos

Un hecho de enorme significación histórica fue el que se denominó Rodrigazo. Este nombre surgió a partir de un conjunto de medidas de fuerte impacto económico adoptadas en junio de 1975 por el nuevo ministro de Economía, Celestino Rodrigo, quien duró cincuenta días en el cargo. Dicho funcionario, apoyado por figuras influyentes pero minoritarias en el gobierno, lanzó una drástica devaluación de la moneda (160%), acompañada por un aumento en el precio de los combustibles (naftas 172%) y de otros recursos energéticos, mientras intentaba marcar un tope del 38% para los aumentos salariales que surgirían a partir de las nuevas convenciones colectivas de trabajo.

En teoría, las medidas apuntaban a disminuir drásticamente el déficit comercial externo y el desequilibrio de las cuentas del sector público mediante una violenta contracción de la actividad económica y de los salarios. Sin embargo, la existencia de poderosas fuerzas sociales —que rechazaron el cambio de precios relativos y de ingresos— y de instituciones democráticas —que garantizaban la libre expresión y el derecho de asociación y de huelga— desbarató las intenciones manifiestas del plan Rodrigo.

Los sindicatos, que protagonizaron un paro general de dos días contra el gobierno de su propio partido, obtuvieron grandes incrementos salariales (cercaos al 100%). Se produjo nuevamente el ciclo inflacionario tradicional y el alza de precios en los dos meses siguientes superó en total el 60%. También en el sector público —que contaba con una gran dotación de personal y con un nivel de remuneraciones relativamente alto— los aumentos salariales fueron elevados, generando im-

portantes erogaciones sin contrapartida de ingresos similares, lo que acrecentó el desequilibrio fiscal.

Las medidas adoptadas tuvieron, a pesar de la elevación de los salarios, impactos recesivos e inflacionarios. Comenzó a incrementarse el desempleo y se produjeron grandes transferencias de riqueza entre deudores y acreedores, ya que aún no se había difundido la práctica de reajustar el monto de los préstamos sobre la base de la tasa de inflación. Se ha estimado en 3,7% del PBI la pérdida de ingresos de los acreedores a favor de los deudores. Al mismo tiempo se desató un fuerte juego especulativo en torno a unos títulos públicos llamados Valores Nacionales Ajustables, que absorbieron recursos que en circunstancias normales hubieran tenido como destino la producción.

La desestabilización económica provocada desde el mismo gobierno logró ser parcialmente controlada en los meses sucesivos, luego del cambio de ministro. El año finalizó con una inflación total del 183%. El grave déficit del Estado equivalió al 15% del producto. Sin embargo, el sector externo continuó siendo el foco de mayor preocupación, dadas la caída en las reservas del país y la acumulación de saldos comerciales negativos.

La combinación de políticas incongruentes, fuertes presiones sectoriales contradictorias, un débil Poder Ejecutivo y una clara campaña de desestabilización política —los planes económicos del futuro gobierno ya estaban siendo elaborados desde comienzos de 1975— contribuyó al clima de desorden económico que precedió al golpe de Estado de marzo de 1976.

Si bien hacia el final del gobierno peronista la coyuntura parecía de una gravedad excepcional, la capacidad productiva del país se encontraba intacta, el endeudamiento externo guardaba aún una relación razonable con el tamaño de la economía y los desafíos del proceso de industrialización todavía podían ser atacados con posibilidades de éxito.

EL CONFLICTO POLÍTICO Y SOCIAL

La comprensión de la evolución económica entre mediados de las décadas del 50 y del 70 requiere un abordaje multidisciplinario. Resulta imposible explicar determinados procesos

si no se atiende a la interacción de los desequilibrios económicos con los avatares políticos y sociales.

Sólo con perspectiva histórica se pueden entender las percepciones de los actores de la época: el malestar expresado a través de múltiples formas por partidos, sindicatos, corporaciones e intelectuales respecto de la situación del país. La extrema politización que tiñó numerosas decisiones que afectaron la economía a partir de la confrontación peronismo-antiperonismo. La paralela ideologización de las Fuerzas Armadas en relación con el conflicto comunismo-anticomunismo, que las llevó a encarar cruzadas anticomunistas sin que existieran corrientes políticas de ese signo con peso específico en la escena política. Y, paralelamente, el surgimiento de grupos contestatarios que adoptaban como modelos de lucha que se debían imitar a países con estructuras económicas, sociales y culturales radicalmente diferentes de la Argentina.

La inestabilidad política aumentó la imprevisibilidad de las reglas de juego económicas. La incertidumbre del mediano plazo se constituyó en una forma de funcionamiento económico que, a pesar del contexto de crecimiento, afectó negativamente los comportamientos de empresarios y funcionarios, reduciendo la disposición inversora de largo plazo, estimulando la propensión al consumo a expensas del ahorro y debilitando el potencial de crecimiento económico.

Buena parte de las políticas intervencionistas que se aplicaron en el período no fueron originales: habían sido implementadas en otras regiones del planeta —también en países desarrollados— con éxito considerable. La protección a la industria doméstica, los subsidios a determinadas ramas industriales, la orientación pública del crédito, el apoyo a la actividad exportadora manufacturera, eran herramientas de uso frecuente en el capitalismo de posguerra. Sin embargo, en el caso argentino, los efectos positivos, comparados con los recursos empleados, fueron considerablemente menores.

Algunos autores han llamado “proteccionismo frívolo” a la forma que adquirió en América latina el respaldo hacia la industria local: no se intentó fijar metas en materia de productividad para un empresariado que disfrutó de grandes ventajas debido a las condiciones de producción que le garantizó el Estado nacional. Incluso el trato hacia las compañías multinacio-

nales adoleció de los mismos problemas: se permitió el acceso al mercado local, sin fijar prioridades, límites o condiciones que potenciaran el impacto positivo del ingreso del capital extranjero. El sector privado, conformado por sectores muy heterogéneos, se encontraba amparado de presiones competitivas y sin exigencias sistémicas. El resultado fue la dificultad del sector industrial en su conjunto para participar equilibrada-mente en el comercio mundial.

La economía mixta no estaba adecuadamente articulada: no existían líneas de acción de largo plazo desde el sector público que sirvieran para orientar la acción privada y, a su vez, los empresarios apostaban menos a las ganancias que obtuvieran a través de los mecanismos de mercado que a los beneficios que se podían desprender de las regulaciones emanadas del Estado, que no siempre guardaban coherencia y que en muchos casos respondían a demandas específicas de sectores de interés.

La puja distributiva a lo largo del período será un factor de enorme significación. El comportamiento distribucionista del justicialismo a partir de la captación de parte de la renta agraria, si bien atenuado, continuó en los sucesivos gobiernos. Este elemento permitió elevar los estándares de vida y de ingresos de amplios sectores urbanos, más allá de la productividad realmente lograda en sus actividades específicas. La presencia central y decisiva del Estado en este proceso favoreció actitudes rentísticas de los diversos actores sociales, que basaban sus estrategias en obtener transferencias de riqueza a través de la intervención pública, más que en el incremento de la productividad sectorial.

Las expansiones y contracciones económicas constituyeron también oportunidades para redistribuir la riqueza: los frecuentes movimientos en los precios relativos, los saltos cambiarios, los golpes inflacionarios, crearon buenas oportunidades de ganancias especulativas, que superaban los resultados obtenidos por medio de laboriosos emprendimientos productivos.

Las propias políticas económicas mostraban fuertes incongruencias entre los propósitos enunciados y las acciones explícitas: por ejemplo, los ajustes “estabilizadores”, que fracasaban sistemáticamente en el intento de frenar la inflación —incluso la aceleraban—. En realidad, el objetivo puntual era mejorar la balanza comercial. No se confesaba, por obvias razo-

nes políticas, que se deseaba reducir el peso económico del Estado y bajar el salario real.

A partir del gobierno de la Revolución Argentina comenzó a estrecharse la relación entre el Estado y los grandes empresarios. Esto se expresó en las políticas públicas orientadas específicamente a promocionar a un grupo de aproximadamente doscientas grandes empresas nacionales y extranjeras y en las estrechas relaciones que establecieron diversos conglomerados económicos con figuras del elenco militar y luego político.

El desarrollo económico no fue homogéneo. Hubo una fuerte disparidad de tasas de crecimiento sectorial: durante las dos décadas, el agro creció un 28%, mientras la industria lo hizo al 172%. La industria, que superaba en un 50% el producto del agro al comienzo del período, lo triplicaba al final del mismo. La productividad industrial entre 1956 y 1973 se incrementó en un 80%, mientras el total de la economía sólo lo hizo en un 35%. Es decir, se incrementó significativamente la presencia económica y política de un bloque urbano, compuesto por un heterogéneo sector industrial y poderosos sectores obreros y de capas medias. Hacia el final del período, dentro de este mismo bloque, afloraron fuertes contradicciones que impactaron decididamente en el funcionamiento de la economía.

Entre 1964 y 1974 el PBI total y el PBI industrial crecieron sin interrupción. Gracias al incremento de la producción petrolera local y al incremento de las exportaciones —primero las agropecuarias, luego las industriales— cesaron los ciclos de “stop and go”. En ese período también se acrecentó la importancia del componente tecnológico en los procesos industriales locales (ramas como la electrónica, la farmacoquímica y la de máquinas y herramientas), lo que generaba condiciones para un ulterior salto en materia de sofisticación de la producción y de proyección internacional de las ramas industriales más modernas.

El Estado fue atravesado, durante todo el período, por los conflictos que vivía la sociedad. La ausencia de consensos sustentados por poderes estables llevó a que fuera considerado un instrumento de coyuntura para apoyo de los proyectos políticos que se sucedían aceleradamente, sin poder cristalizar en una forma acabada de ordenamiento económico. Las políticas económicas fueron definidas localmente, sobre la base de las

pujas y victorias parciales de fuerzas cambiantes. Dentro de estas fuerzas, fueron cobrando creciente peso las firmas extranjeras. Los proyectos más liberalizantes, favorables a una amplia presencia del capital extranjero en la economía local, contaron con el apoyo y el beneplácito internacionales. Las Fuerzas Armadas, con una activa participación política en el período, se alejaron de las posturas económicamente más retrógradas, apoyando un crecimiento industrial y tecnológico que permitiera al país enfrentar las “amenazas externas”.

La crisis de 1975, fruto de dificultades económicas que podrían haber sido superadas en otro contexto, pero que se agudizaron violentamente a partir de un profundo conflicto social y un cuadro de descomposición política severo, opacó los trabajos logros de un proceso de industrialización y modernización de un país que aún confiaba en sus propias capacidades y recursos para alcanzar su “destino de grandeza”.

BIBLIOGRAFÍA

Bisang, Roberto, y Kosacoff, Bernardo, *Exportaciones industriales en una economía en transformación: las sorpresas del caso argentino, 1974-1990*, Buenos Aires, CEPAL, 1992.

Dagnino Pastore, José María, *Crónicas económicas. Argentina 1969-1988*, Buenos Aires, Crespillo, 1988.

Diamand, Marcelo, *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Buenos Aires, Paidós, 1973.

Di Tella, Guido, *Perón-Perón, 1973-1976*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

Dornbusch, Rudiger, y Pablo, Juan Carlos de, *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 1988.

Ferrer, Aldo, *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1977.

———, *La economía argentina. Las etapas de su desarrollo y problemas actuales*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1970.

Ferrer, Aldo; Brodersohn, Mario; Eshag, Eprime, y Thorp, Rosemary, *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, 1969.

Ferrucci, Ricardo, *Política económica argentina contemporánea*, Buenos Aires, Macchi, 1991.

FIEL, *El control de cambios en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial, 1989.

Macon, Jorge, *Las finanzas públicas argentinas. Período 1950-1980*, Buenos Aires, Macchi, 1985.

Mallon, Richard, y Sourrouille, Juan, *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

Neffa, Julio César, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, Eudeba, 1998.

Nun, José, "Argentina, el Estado y las actividades científicas y tecnológicas". *Redes*, N° 3, Avellaneda, 1995.

Pablo, Juan Carlos de, *Economía política del peronismo*, Buenos Aires, El Cid Editor, 1980.

———, *Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972.

———, *Política económica argentina. Materiales para el desarrollo del tema según el método de los casos*, Buenos Aires, Macchi, 1984.

Peña, Milcíades, *Industrialización y clases sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

Poder Ejecutivo Nacional, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*, Buenos Aires, 1973.

Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, *Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto*, Buenos Aires, 1989.

Rapoport, Mario, y col., *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000.

Rofman, Alejandro, y Romero, Luis, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1997.

Sábato, Jorge F., *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, CISEA/Imago Mundi, 1991.

Sánchez, Pedro, *La presidencia de Illia*, Buenos Aires, CEAL, 1983.

Schvarzer, Jorge, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1996.

Sikkink, Kathryn, "Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina: un enfoque neoinstitucionalista", *Desarrollo Económico*, N° 128, 1993.

Silberstein, Enrique, *Los ministros de Economía*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1971.

Treber, Salvador, *La economía argentina. Análisis, diagnóstico y alternativas*, Buenos Aires, Macchi, 1977.

———, *La economía argentina actual, 1970-1987*, Buenos Aires, Macchi, 1987.

Véganzones, Marie-Ange, y Winograd, Carlos, *Argentina en el siglo XX: crónica de un crecimiento anunciado*, París, OCDE, 1997.

Vitelli, Guillermo, *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*, Buenos Aires, Prendergast, 1999.

VV.AA., *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Buenos Aires, FCE/IICA/CISEA, 1988.