

Argentina: alternativas económicas del nuevo gobierno

ALDO FERRER

Salvo breves intervalos, la ejecución de la política económica argentina en los últimos dos decenios estuvo en manos de representantes de la ideología liberal y de los intereses económicos que la sustentan. Desde la caída de Perón en 1955 el poder fue ejercido por representantes de las Fuerzas Armadas o por gobiernos civiles surgidos de comicios de participación restringida. El resultado de las elecciones del 11 de marzo¹ reitera que el peronismo es mayoritario en Argentina y que no puede legitimarse el poder, ni asentarse sobre la voluntad popular, sin su participación.

La ilegitimidad del proceso político en los últimos 18 años repercutió en la conducción económica del país. Gobernaron minorías para las minorías y los breves períodos en que se intentaron cambios de rumbo fueron interrumpidos por la restauración de las políticas liberales. Estas articularon un conjunto de medidas para enfrentar los recurrentes problemas de inflación, déficit fiscal y desequilibrio externo. Esas medidas se apoyaron en los siguientes supuestos: *a)* la inflación es consecuencia del exceso de demanda; *b)* los aumentos de salarios se transfieren inevitablemente a los precios o comprimen las ganancias reduciendo la acumulación de capital; *c)* el equilibrio externo sólo puede lograrse mediante transferencias masivas de ingresos a la producción agropecuaria exportable, comprimiendo la demanda de importaciones (mediante la reducción del nivel de actividad) y aumentando los saldos agropecuarios por la vía de comprimir el consumo interno. El resultado de estas políticas de estabilización fue reiteradamente negativo. Desencadenó procesos recesivos con aumento del desempleo y caída de los salarios reales. Además fortaleció las presiones alcistas sobre los

costos vía las devaluaciones masivas para trasladar ingresos al sector exportador y el aumento de la incidencia de los costos fijos por el menor nivel de ocupación del sistema.²

Cada vez que la recesión, el desempleo y el deterioro de las condiciones sociales llegó a límites extremos, la ortodoxia liberal cedió paso a políticas de expansión de demanda y recuperación de salarios y el empleo. La imposibilidad de articular estos objetivos en el marco de políticas de ingresos tendientes a permitir la expansión de la producción sin mayores presiones sobre el nivel de precios y a superar el desequilibrio externo, generó, a su vez, nuevas presiones inflacionarias y la crisis de la balanza de pagos.

Este tipo de secuencia, que caracteriza el comportamiento de la economía argentina en los últimos lustros, concluye ahora con una crisis profunda de la conducción liberal al mismo tiempo que el poder, como consecuencia del comicio del 11 de marzo, debe pasar a los gobernantes elegidos por el pueblo.

La convergencia de estos hechos puede estar marcando el cie-

² La política económica iniciada en marzo de 1967 y concluida a fines de 1970, introdujo en este esquema modificaciones consecuentes con el cambio de respaldo desde los intereses tradicionales, asociados a los grandes propietarios territoriales de la zona pampeana, hacia los nuevos grupos vinculados al capital extranjero y al sistema financiero. De allí que su estrategia se apoyó en contener los costos (vía salarios y precios agrícolas) más que la demanda y en expandir la liquidez a través de la entrada de capital externo de corto plazo. El esquema hizo crisis a mediados de 1970 cuando la política de precios agrícolas desencadenó una violenta restricción de la oferta de ganado y un vertiginoso aumento en sus precios, los sindicatos se revelaron contra la política salarial y el balance de pagos entró en crisis. En esto último influyeron la salida de capitales, el repunte de importaciones por la política de liberalización y el estancamiento de las exportaciones.

¹ El Frente Justicialista de Liberación, triunfante en las elecciones del 11 de marzo de 1973, inicia su gestión el 25 de mayo del corriente año.

re de una etapa de la historia económica y política del país y a apertura de una nueva. ¿Cuáles son los problemas de esta nueva etapa? ¿Cuáles los rumbos posibles de la política económica del gobierno popular? Estos interrogantes son objeto de activo debate en Argentina. El tema merece tratarse a nivel latinoamericano porque el rumbo de los acontecimientos en Argentina influirá en el futuro de la región.

Naturalmente que el 11 de marzo no marca una división tajante entre el pasado y el futuro argentino. De hecho, antes de esa fecha, sectores asociados al desarrollo nacional independiente y a la participación popular lograron éxitos significativos. Por ejemplo, durante mis gestiones al frente de los ministerios de Obras y Servicios Públicos y de Economía y Trabajo (julio 1970-abril 1971) se adoptaron decisiones que se inscriben en la línea del nacionalismo y la participación popular. Por un lado, la adopción de una política de corto plazo que tuvo éxito en contener la explosión inflacionaria y recuperar los niveles de actividad y salarios.³ Por otro, un conjunto de decisiones que pueden servir de basamento para proyectar una nueva política. Tal es el caso de la creación del Banco Nacional de Desarrollo, la ley de compra nacional, la argentinización del crédito, la preferencia a empresas nacionales para el desarrollo de las industrias de base, la ruptura de la inercia de las grandes obras hidroeléctricas en la Cuenca del Plata, la descentralización al interior del país de las estructuras técnicas y administrativas de grandes obras como el Chocón-Cerros Colorados, el rechazo de la tentativa de transferir al Estado negocios en quiebra como el famoso caso Swift-Deltec.

En un sentido opuesto, dentro del nuevo gobierno se insertan tendencias que reconocen su origen en los mismos intereses que primaron en la conducción económica del país de los últimos dos decenios. No es difícil prever la aparición de conflictos entre quienes buscan instrumentar una política nacionalista y

³ Los indicadores de coyuntura relevantes señalan que la explosión inflacionaria se produjo en el trimestre agosto-octubre de 1970. En ese período, los precios mayoristas alcanzaron la tasa del 46% contra el 16% para el período enero-julio, correspondiendo la tasa en ambos casos a nivel anual. La aplicación de un conjunto de medidas para enfrentarse a la estampida inflacionaria, entre ellas la veda al consumo interno de carnes y los controles de precios, provocaron una desaceleración del aumento de precios. En el trimestre noviembre 1970-febrero 1971 la tasa anual de los precios mayoristas declinó al 34% y en los tres meses siguientes, febrero-abril 1971, al 18.4%. Después de la disolución del Ministerio de Economía y Trabajo y del cambio de la política económica seguida durante mi gestión, los precios retomaron su tendencia ascendente para alcanzar en el resto de 1971, de mayo a diciembre, la tasa anual del 54%. En relación al nivel de actividad la tasa de crecimiento del producto bruto interno venía desacelerándose desde el segundo trimestre de 1971. A nivel anual, la tasa declinó del 6.2% en el segundo, al 4.4% en el tercero y al 2.6% en el cuarto trimestre de 1970. La tendencia se prolonga en el primer trimestre de 1971 en que la tasa cae al 1.1% para comenzar a recuperarse posteriormente. En el segundo trimestre del año la tasa se eleva al 3.2%, en el tercero al 4.4% y en el cuarto al 6.8%. Esta recuperación debe atribuirse a la política de inversiones y de recuperación de la demanda efectiva sostenida en el período octubre 1970-abril 1971, aun cuando sus efectos se registran recién finalizado ese período debido a la brecha de tiempo para que las medidas de política económica se reflejen en el nivel de actividad. En cuanto a los salarios reales, entre octubre de 1970 y abril de 1971 aumentaron en el 6%. Por último, las reservas internacionales declinaron moderadamente pese a la fuerte crisis externa debida a la caída de las exportaciones de cereales y especialmente de carnes y la creciente especulación contra el peso. Pueden verse al respecto mis artículos en el *Cronista Comercial* de Buenos Aires, 18 y 20 de diciembre de 1972. También: *La economía argentina*, Buenos Aires, 8a. edición actualizada (en prensa), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

popular y quienes procuren, en lo fundamental, sostener las estructuras e intereses actualmente dominantes. El hecho nuevo es, sin embargo, que el poder político se ha desplazado y que la contienda se desarrollará ahora dentro de un marco en el cual las fuerzas del cambio ejercen una considerable gravitación. Por otra parte, las posibilidades del país, asentadas en su potencial económico y el contexto externo, son ampliamente favorables para una alteración radical y exitosa del rumbo de la política económica.

Este artículo se propone analizar brevemente algunos de los principales problemas que deberá encarar la política de corto plazo del nuevo gobierno e identificar algunas de las áreas que permitirán apreciar el aliento transformador que en definitiva lo anima.

SITUACION Y POLITICA DE COYUNTURA

Las condiciones actuales de la economía revelan una reducción de los salarios reales, elevada tasa de desempleo, insuficiencia de la demanda efectiva y alto margen de capacidad ociosa en el sector industrial, intensas presiones inflacionarias, desequilibrio fiscal y déficit en las empresas públicas, fuerte endeudamiento externo con perspectivas favorables de las exportaciones para 1973. En tales condiciones, la política del nuevo gobierno deberá perseguir, simultáneamente, expandir la demanda efectiva, recuperar los salarios reales, reducir las presiones inflacionarias y mantener en equilibrio la balanza de pagos. Para la "sabiduría convencional" estos objetivos son contradictorios entre sí y, consecuentemente, son inalcanzables simultáneamente.

La ruptura del círculo vicioso de la política tradicional puede realizarse a partir de la verificación de algunos hechos principales. Primero, que la inflación actual no es de demanda sino de costos y que coexiste con un alto margen de desempleo de la mano de obra y de la capacidad productiva instalada. Segundo, que es posible expandir la demanda efectiva sin presionar sobre el nivel de precios en la medida en que el gasto movilice recursos ociosos y eleve la producción. Tercero, que en el corto plazo, es posible contener el nivel de importaciones frente al aumento de la demanda interna si se mantiene una política selectiva de importaciones. Cuarto, que las ganancias de las empresas dependen del nivel de salarios, pero también del grado de ocupación de la capacidad instalada; consecuentemente es posible elevar los salarios reales y, simultáneamente, fortalecer la posición de las empresas siempre y cuando se siga una vigorosa política de expansión. Quinto, que es factible, sobre la base de la autoridad de un gobierno representativo de la voluntad de las mayorías, establecer una firme política económica que administre el sistema de precios relativos y evite maniobras especulativas que comprometan los objetivos perseguidos.

Si el nuevo gobierno aprovecha las posibilidades latentes en las circunstancias apuntadas, podrá alcanzar, simultáneamente, los objetivos señalados: recuperar el nivel de producción y empleo, elevar los salarios reales, frenar la inflación y mantener en equilibrio la balanza de pagos. En este contexto parece necesario que la política de corto plazo incluya un conjunto de medidas entre las cuales destacan: a) elevación de salarios para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores; b) expansión de la inversión pública y gastos sociales prioritarios compatibili-

zando el déficit fiscal con el objetivo de expansión de la demanda efectiva y el pleno empleo;⁴ c) estímulo a la inversión privada a través de la expansión de la demanda y una política agresiva de saneamiento financiero y apoyo crediticio para capital de trabajo y expansión de activo fijo; d) aumento de la liquidez para facilitar la recuperación del gasto de consumo e inversión, y e) ajustes periódicos del tipo de cambio para evitar alteraciones bruscas en las paridades cambiarias.

El manejo de la política de coyuntura plantea al nuevo gobierno cuestiones críticas sobre las cuales conviene detenerse un instante.

EXPANSION DE LA OFERTA

Una de ellas es la fuente de expansión de los bienes y servicios disponibles para hacer frente al crecimiento de la demanda efectiva, generada por la recuperación del consumo privado y la acumulación de capital. Este es un punto clave porque la factibilidad de expandir la demanda sin presiones significativas sobre el nivel de precios depende de la respuesta de la oferta. No parece posible que esto ocurra a través de un déficit del comercio exterior, que aumente la disponibilidad de bienes para el consumo y la inversión interna. La transferencia neta de recursos del exterior está limitada por el peso de la deuda externa que impone ciertos límites a la posibilidad de acrecentar, en el corto plazo, el endeudamiento externo. El crecimiento de la oferta depende, fundamentalmente, entonces, de la producción interna. Los márgenes de capacidad ociosa existentes, particularmente en la industria manufacturera y la construcción, hacen posible que una expansión de la demanda repercuta en un aumento de la producción mediante la movilización de factores productivos desocupados. La expansión selectiva del gasto podría concentrarse

⁴ En la actualidad el déficit fiscal representa aproximadamente el 3% del producto interno bruto. El déficit coexiste con el subempleo de factores productivos y la insuficiencia de la demanda global para sostener la plena ocupación de factores. Una inyección adicional de gasto público repercutiría en una elevación del déficit y en la expansión de la oferta monetaria para cubrir la brecha fiscal. Esta política podría ser consistente con un proceso de desaceleración de las presiones inflacionarias (incluyendo los efectos "psicológicos" negativos del déficit) en la medida en que se cumplan dos condiciones: primero, que el sistema tributario sea capaz de recoger parte de los incrementos del ingreso real generado por la expansión; segundo, que se fortalezcan los mecanismos de captación de ahorro (incluyendo el ahorro popular) para sostener el mayor nivel del gasto real (fundamentalmente de la inversión pública) con recursos genuinos. En ambos aspectos la experiencia ofrece ejemplos ilustrativos. La crisis de 1962 y 1963 reveló con toda claridad que los recursos fiscales dependen primordialmente del nivel de actividad del sistema económico y de la capacidad tributaria de la población. En esos años, como consecuencia de las políticas ortodoxas de estabilización que provocaron una violenta caída del gasto público y la liquidez, la recaudación tributaria, en términos reales, declinó en cerca del 50%. En consecuencia, el déficit fiscal aumentó en vez de disminuir. Alternativamente la experiencia revela el repunte de la recaudación toda vez que el sistema eleva su nivel de actividad en ingresos. Por otro lado, existe un importante potencial de ahorro no utilizado. A principios de 1971 se pasó una ley, según la cual se forma un Fondo de Ahorro de Participación en el Desarrollo Nacional. Uno de los recursos de la ley es una participación del 2% sobre la nómina de salarios en forma de capitalizaciones a nombre de los trabajadores, con mantenimiento de valor, una atractiva tasa de interés real y rescate a la vista con premio en caso de riesgos al titular de la contribución y su familia. La aplicación de un esquema de este tipo permitirá movilizar en la actualidad una masa de recursos aproximada a los 200 millones de dólares.

en: a) artículos de consumo popular (incluyendo durables y semidurables); b) maquinarias y equipos vinculados a la inversión pública y al reequipamiento del sector privado (particularmente en la industria manufacturera), y c) la industria de la construcción referida a la vivienda popular y a las obras civiles para la inversión pública y privada. En todos estos sectores existe capacidad ociosa y el efecto directo de la expansión sobre la balanza de pagos sería reducido por el bajo coeficiente de importación de esos gastos.

Otro campo de expansión del gasto es el de los grandes proyectos industriales de base y de las grandes obras de infraestructura, sobre todo en el campo eléctrico.

En el primer caso deben mencionarse los programas siderúrgicos, petroquímicos y de papel de diario y celulosa. En el segundo, los grandes proyectos hidroeléctricos en la cuenca del Plata y del río Limay y los proyectos de centrales eléctricas nucleares. La aceleración en la ejecución de estos proyectos contribuiría a expandir el gasto interno. Dado su alto coeficiente de importación, aumentarían también las importaciones de bienes de capital. Es probablemente por esta vía que puede realizarse la principal ampliación de los bienes y servicios disponibles y del financiamiento externo.

De la estrategia que siga el gobierno en la expansión del gasto dependerá la factibilidad de expandir la oferta, en respuesta al necesario repunte de la demanda de consumo e inversión, sin presiones exageradas sobre los precios.

SECTOR EXTERNO

Una segunda cuestión crítica se refiere al sector externo. Ya se ha dicho que el manejo del nivel de importaciones asume, en el corto plazo, un papel decisivo para el éxito del programa económico. Debería evitarse que el repunte del nivel de actividad interno estimule a las importaciones hasta generar otra crisis externa, en el clásico modelo de *stop-go* del ciclo económico argentino de los últimos lustros. Esto no quiere decir que la disminución del coeficiente de importaciones pueda ser un objetivo permanente del desarrollo del país, sino, por el contrario, el coeficiente está "plantado" en torno del 10% desde hace dos decenios y no parece posible, conforme a la experiencia argentina y la de otros países, comprimirlo sin un costo severo en términos de crecimiento. Es probable que el coeficiente aumente al mismo tiempo que Argentina profundiza su desarrollo, acelera la integración de sus perfiles a través de la expansión de la industria básica y alcanza mayores niveles tecnológicos y de madurez en su sistema productivo. De allí que, en última instancia, la respuesta radique en una expansión de las exportaciones a una tasa más acelerada que la del producto interno y en un rápido avance en la sustitución de importaciones en las áreas rezagadas.

En ambos aspectos las perspectivas son buenas. Las de los productos tradicionales de exportación han mejorado recientemente y, por lo menos en el caso de las carnes vacunas, la expansión de la demanda internacional y la elevación de los precios parece corresponder a una tendencia de largo plazo. Por otro lado, en los últimos años la producción agropecuaria revela tasas de crecimiento superiores a las muy bajas que imperaron

desde fines de la década de 1920. Además, se han registrado avances notables en la industria transformadora de productos agropecuarios, principalmente la industria frigorífica. La mejora en los mercados internacionales coincide así con un fortalecimiento de la capacidad exportadora del país. En manufacturas las perspectivas son también favorables y, progresivamente, la industria argentina está superando su tradicional aislamiento de los mercados internacionales. Esto comienza a dar respuesta al déficit del balance de divisas de la industria manufacturera como principal factor determinante del desequilibrio externo crónico de la economía argentina.⁵

En cuanto a la profundización del desarrollo industrial y la expansión industrial de base, Argentina ha alcanzado ya la "masa crítica" necesaria para conducir a partir de centros nacionales de decisión ese proceso. Su potencial de ahorro, los cuadros técnicos y profesionales disponibles y otros factores permiten, sin mayores tropiezos, acelerar el desarrollo en esos campos.

En el sector externo el nuevo gobierno argentino encuentra, pues, un contexto favorable para ejecutar una política económica exitosa.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

Una tercera cuestión crítica se refiere a la distribución del ingreso, básicamente a la formación de precios relativos agroindustriales y a la participación de los trabajadores en el ingreso nacional.

Parece no sólo inevitable, sino además conveniente y necesario, que un gobierno de ancha base popular procure rectificar la distribución regresiva del ingreso registrada en Argentina prácticamente desde 1955. La política de redistribución en favor de los trabajadores será facilitada por la expansión del nivel de la actividad económica, la mayor utilización de la capacidad productiva instalada que compense, con los mayores niveles de producción, el deterioro relativo de la participación de las ganancias en el ingreso. Además, el aumento del empleo es otro aspecto vital de la política de elevación del nivel de vida popular y esto, pese a que puede lograrse en parte con la política de reactivación, requiere, en última instancia, un reajuste profundo de la estructura económica, es decir, la eliminación progresiva de la fractura entre un sector dinámico industrial de alta dotación de capital y tecnología (fundamentalmente en manos de empresas extranjeras) y un sector tradicional de bajos niveles de productividad. Si el progreso técnico no se difunde masivamente en todo el sistema productivo y genera un aumento de los ingresos reales y la productividad en todos ellos, necesariamente la demanda de empleo del sistema será insuficiente para ocupar la mano de obra disponible y sus incrementos por el aumento vegetativo de la población activa. Este es un tema central que merece consideración aparte pero debe identificarse aquí como una de las cuestiones claves de la política de empleo. En resumen, se trata de lo siguiente: el progreso técnico ahorra mano de obra; en consecuencia, para obtener el pleno empleo, la economía tiene que crecer a un ritmo suficiente como para que la ocupación "desplazada" por el progreso técnico sea perma-

nentemente absorbida por nuevas fuentes de trabajo. En una economía con fracturas severas entre un sector industrial moderno y otro tradicional, entre una metrópoli que concentra la mayor parte de la actividad económica y un interior subdesarrollado, el desempleo abierto y la desocupación "disfrazada" en servicios de muy baja productividad (por ejemplo, en sectores de la burocracia estatal) son hechos inevitables. Esta presión de la oferta de trabajo desempleada presiona a la baja los salarios reales y la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. De allí el carácter profundamente "estructural" del problema del empleo en Argentina y de la pérdida de participación de los trabajadores en el ingreso nacional.

Veamos, también, los precios relativos agroindustriales. La evolución reciente de los mercados internacionales, particularmente en el caso de la carne vacuna, ha estimulado el encarecimiento de los precios internos de los productos agropecuarios. Parece evidente que en una economía donde éstos ocupan un lugar estratégico en el consumo interno y la exportación, deban diseñarse mecanismos que mantengan una estabilidad razonable en los precios relativos agroindustriales. De otro modo, el sistema queda sujeto a tensiones que lo hacen inmanejable. Aquí el objetivo parece ser fijar un nivel estable de rentabilidad a la actividad agropecuaria que permita la movilización de los grandes recursos que el país tiene en este campo, al mismo tiempo que se orienta la evolución de los precios relativos. El gobierno cuenta con medios para regular la demanda de consumo y exportación de productos agropecuarios, que permitirían alcanzar el objetivo de evitar cambios bruscos en los precios relativos. Esta es, además, una condición indispensable para defender el nivel de vida popular y posibilitar el crecimiento de producciones que son sustitutivas entre sí como, con relación a la carne vacuna, la avícola y la de carnes ovinas y porcinas.

LA FRONTERA DE LO POSIBLE

El éxito de la gestión económica del nuevo gobierno dependerá de la habilidad con que maneje la política de corto plazo y de su capacidad de integrarla con los objetivos de fondo, esto es, la movilización del formidable potencial económico del país, la argentinización de los resortes claves del sistema productivo y la democratización del poder económico. Las decisiones de corto plazo, como en el caso de la política de empleo, sólo adquieren sentido en el marco de un proceso de transformación y desarrollo. Pero hay otras cuestiones que influirán en el éxito de la gestión del próximo gobierno.

La primera de ellas es la apreciación que sus dirigentes formulen acerca de los reclamos de la sociedad argentina y la frontera de los cambios posibles manteniendo cohesionada a la mayor parte de aquélla. Esto último no es una preocupación teórica. Históricamente, está probado que los cambios profundos en varias sociedades enfrentaron entre sí sectores importantes de la población generando severas tensiones salvadas, generalmente, en el marco de regímenes dictatoriales y procesos represivos. Recordemos, por ejemplo, los conflictos entre los trabajadores urbanos y los productores rurales por la distribución del ingreso y la apropiación del excedente económico.

Un dato fundamental en la actual situación del país es que la frontera de los cambios posibles es muy amplia, manteniendo

⁵ Véase mi artículo "El sistema semiindustrial dependiente: estructura y comportamiento de la economía argentina", en *Comercio Exterior*, vol. XXI, núm. 11, México, 1971, pp. 1017-1024.

cohesionada a la amplia mayoría de la población. En otros términos, existe un amplio territorio de transformaciones con un costo social y político reducido. Por otra parte, la situación internacional amplía sustancialmente la libertad de maniobra del país para seguir un curso de acción independiente, al mismo tiempo que profundiza los vínculos con el resto del mundo en materia tecnológica, comercial y financiera. Es bien sabido que la posición hegemónica con que Estados Unidos surgió de la segunda guerra mundial ha sido remplazada por una situación "multipolar" en que, junto a ese país, aparecen otros centros de gravitación mundial como la Comunidad Económica Europea, Japón y los países del este. Por otra parte, se han generalizado en el Tercer Mundo procesos de afirmación nacionalista manifestados en la recuperación del control de recursos naturales estratégicos (como el petróleo y minerales no ferrosos) y la revisión total del régimen de transferencia de tecnología y de tratamiento a las inversiones de corporaciones internacionales. Además, en Latinoamérica, cuyo núcleo dinámico desde el punto de vista de la integración es el Grupo Andino, Argentina puede cumplir un papel decisivo dado su nivel de desarrollo, la magnitud de su potencial de acumulación y tecnológico y los vínculos históricos que mantiene con los países de la cuenca del Pacífico, aparte de los existentes con Bolivia, Paraguay y Uruguay.

Se le ofrece a Argentina, pues, un horizonte de posibilidades de transformación y desarrollo internos y de vínculos con Latinoamérica y el resto del mundo, de perspectivas insospechadas. Esta es una cuestión central para determinar el impulso transformador del nuevo gobierno: su capacidad de apreciar en profundidad la excepcional situación histórica en que inicia su gestión.

En el contexto de esas posibilidades quisiera destacar, por último, tres cuestiones centrales para la determinación del curso de la política económica del nuevo gobierno. No son, desde luego, las únicas importantes pero quiero limitarme aquí a una breve referencia a las mismas.

FORMACION DE UN SISTEMA NACIONAL DE DECISIONES

La dependencia se asienta en tres pivotes: *a)* la extranjerización de la mayor parte de las industrias dinámicas; *b)* el sistema de transferencia, generación e incorporación de tecnología, y *c)* el desequilibrio crónico de la balanza de pagos y el peso de la deuda externa. El país no puede funcionar sobre bases de semiindependencia controlando ciertos resortes estratégicos de su sistema productivo mientras, en las tres cuestiones mencionadas, subsiste la situación actual. No podría analizarse aquí con detenimiento estos temas que, por otra parte, han sido explícitamente denunciados en el programa del justicialismo y de otras fuerzas políticas. Baste con señalar que existe un conflicto entre la estrategia de las corporaciones transnacionales de penetrar en el mercado argentino (para controlar las actividades en que se radican para maximizar beneficios y dispersar riesgos) y la formación de un sistema nacional de decisiones asentado en el control argentino de los resortes claves del desarrollo, incluyendo el cambio tecnológico y la acumulación de capital. La extranjerización del aparato productivo genera, como lo revela la experiencia argentina: *a)* fracturas en el sistema económico; *b)* incapaci-

dad de asimilar masivamente la tecnología moderna en condiciones compatibles con las necesidades de la sociedad argentina y la dotación de factores productivos; *c)* un desequilibrio externo crónico por el peso de las transferencias financieras al exterior y los insumos de bienes y servicios importados, frente a la baja capacidad de exportación de las subsidiarias. El nuevo gobierno debe dar respuesta a la necesidad histórica del país de formar un sistema nacional de decisiones y quebrar la dependencia. Esta es condición indispensable para la movilización de la excepcional dotación de factores productivos existentes. Las posibilidades para seguir este curso de acción son excelentes. Por un lado, el potencial del país que incluye el autoabastecimiento de alimentos (con excedentes exportables) y de combustibles líquidos, el elevado grado con que la producción interna satisface la demanda de consumo e inversión y la apreciable madurez alcanzada por el sistema industrial y tecnológico. Por otro, las condiciones de la economía mundial que ofrecen múltiples opciones para obtener tecnología y recursos financieros complementarios del exterior en moldes compatibles con un proyecto de desarrollo nacional independiente. Finalmente, la renovada demanda internacional por carnes y otros productos primarios que abren, por lo menos a corto y mediano plazo, perspectivas muy importantes para fortalecer la balanza de pagos, aparte de las excelentes perspectivas para la expansión de las exportaciones no tradicionales.

El curso de acción del gobierno presenta dos vías posibles: caer en una actitud meramente reglamentarista de las inversiones extranjeras o iniciar un proceso profundo de argentinización. Algunos voceros del nuevo gobierno parecen conformarse, con relación al trato a la inversión extranjera, con la regulación de la tasa de beneficios y sus transferencias al exterior. Naturalmente esto reitera el enfoque tradicional en el sentido de que el aporte de capital es el principal componente de la inversión privada directa. Es bien sabido que ese aporte es apenas uno de los factores en juego y que el control de los mercados y los aportes de tecnología constituyen aspectos de singular importancia. De hecho, el financiamiento de esas inversiones se realiza fundamentalmente con recursos generados internamente (ganancias y créditos locales) y con préstamos externos para la instalación y ampliación de las plantas productivas. De allí que concentrar el problema del tratamiento al capital extranjero sobre la tasa de beneficio y sus remisiones al exterior implica limitar la cuestión a un aspecto parcial y probablemente secundario.

En un sentido general puede suponerse que en este campo se planeará un conflicto entre quienes pretenden encarar el problema con medidas eminentemente reglamentaristas y quienes promueven un enfoque "globista" encuadrando el problema en sus aspectos fundamentales: el control de mercados y la transferencia de tecnología. En América Latina existen ejemplos importantes de este último tipo de enfoque. El más notorio es probablemente la Decisión 24 del Grupo Andino. La política mexicana en la materia también introduce elementos del enfoque "globista". En lo personal, me inclino por la necesidad impostergable de un profundo proceso de argentinización y, cuando tuve responsabilidades en la conducción económica de Argentina, se pusieron en marcha elementos básicos para la ejecución de tal política.⁶

⁶ Véase el discurso del Ministro de Economía y Trabajo en la Cámara de Comercio Norteamericana: "Empresa extranjera y desarrollo nacional", Buenos Aires, febrero 3 de 1971.

LA MOVILIZACION DE RECURSOS INTERNOS

Nunca se insistirá bastante en la falsedad de la antinomia: ahorro interno-capital extranjero. En las condiciones contemporáneas, el ahorro interno es la fuente principal de la acumulación. El 95% o más de las inversiones se financian con recursos locales. Las corporaciones transnacionales financian sus operaciones con ganancias generadas por la producción para el mercado interno, con créditos del sistema financiero local y con préstamos del exterior que se pagan con recursos generados en Argentina. El problema no es, pues, si el país tiene o no ahorro, sino quién controla los recursos financieros y la acumulación de capital.

Por otra parte, la posibilidad de obtener recursos del exterior depende de la capacidad interna de formular y ejecutar nuevos proyectos y modernizar el sistema productivo. Es decir, de la capacidad de movilizar los recursos internos y acelerar el desarrollo. En otros términos, el "despegue" no puede darse *desde afuera* sino *desde adentro*. De allí el reiterado fracaso de las políticas que centraron su acción en obtener capital extranjero. Por eso es que, en la práctica, una política nacionalista y expansiva es la vía más eficaz para obtener recursos financieros y tecnológicos del exterior complementarios de los que el país dispone.

Siendo esto así, la formación de capital impone movilizar masivamente el potencial de ahorro del país. Esto implica no sólo captar ahorro de los sectores de altos ingresos y estimular la reinversión de utilidades de las empresas. Implica también movilizar el ahorro existente en sectores muy amplios de la población argentina. El ahorro popular es, dado el nivel de desarrollo del país y del ingreso disponible, una de las fuentes importantes de acumulación. La reforma del sistema financiero es un requisito del éxito de la gestión del nuevo gobierno. El tema no puede abordarse aquí con el detenimiento necesario. Señálese, simplemente, la necesidad de revitalizar instrumentos fundamentales como el Banco Nacional de Desarrollo y la puesta en marcha de iniciativas, como el Fondo de Ahorro de Participación en el Desarrollo Nacional, tendientes a movilizar el ahorro de los sectores populares. El sistema impositivo y el estímulo a la capitalización en los grupos de altos ingresos y en las empresas son, asimismo, instrumentos esenciales para castigar los consumos superfluos, la fuga de capitales y el desperdicio de recursos. Además, pueden usarse masivamente instrumentos financieros que promuevan la repatriación de recursos en el exterior y desalienten la salida de capitales, mediante el otorgamiento de seguridades sobre los recursos invertidos y tasas de rendimiento competitivas con las existentes en el mercado internacional.

LIDERAZGO DEL DESARROLLO Y DEMOCRATIZACION
DEL PODER ECONOMICO

Finalmente merece señalarse otra cuestión que definirá el carácter del "modelo" justicialista. El liderazgo del desarrollo económico se articula en torno de la formación de las decisiones de invertir, de generar e incorporar el cambio tecnológico, de reformar permanentemente las estructuras productivas. Parece claro que, en las condiciones de la Argentina contemporánea, ese liderazgo no pueden ejercerlo reducidos sectores de la población

que cumplen un papel hegemónico. Tampoco parece factible un modelo de planificación centralizada y dominio estatal sobre todos los medios de producción. La experiencia histórica revela que existen múltiples posibilidades de liderar el proceso de desarrollo y organizar el sistema productivo. En cada circunstancia histórica, el éxito depende de la capacidad de dar respuestas idóneas y viables a los determinantes culturales, políticos y económicos de cada país. Sólo puede intentarse aquí identificar algunos de los componentes de un sistema capaz de movilizar el potencial existente en todos los sectores de la sociedad argentina. Uno de ellos es el sector público que abarca actualmente un área importante del sistema económico. Su eficiencia debe elevarse al mismo tiempo que se lo transforma en un "sector social", esto es, administrado con la activa participación de todos los agentes que intervienen en él y de la comunidad a la cual sirve. Por otra parte es necesario "nacionalizar" al sector público, esto es, ponerlo al servicio del desarrollo del país y la ruptura de la dependencia. De hecho el Estado actúa en múltiples instancias como factor de refuerzo de las estructuras e intereses del subdesarrollo y la dependencia. De allí la necesidad de "nacionalizarlo".

En el "área social" podrían incluirse las grandes empresas extranjeras argentinizadas en las cuales participarían, en esquemas cogestionarios, sus trabajadores y técnicos, capital privado y público nacional y, eventualmente, una participación minoritaria de los intereses extranjeros preexistentes. Un sector privado nacional poderoso y de capacidad expansiva integraría el sistema de liderazgo del desarrollo. Los resortes claves de la política económica, como la monetaria y el sistema financiero, deberían también "democratizarse", esto es, dar amplia participación a los diversos sectores sociales y productivos que forman el sistema económico del país. Es seguramente en este campo de la participación, de la democratización del poder económico y de la consolidación de un nuevo liderazgo del desarrollo, que puede adquirir significado histórico el modelo de "socialismo nacional" propuesto por el Movimiento Justicialista.

Conviene insistir. Las condiciones históricas son excepcionalmente favorables para un cambio de rumbo y la apertura de una nueva etapa en el desarrollo argentino que afirme las bases de una sociedad industrial avanzada, democrática, de amplia participación popular en la conducción y en los frutos del desarrollo y que vincule Argentina al resto del mundo como nación dueña de su destino.

Desde mediados del siglo XIX Argentina ha sido un país abierto a los acontecimientos internacionales. En las condiciones contemporáneas es inevitable que deba vincularse estrechamente a la América Latina y al resto del mundo. Pero la clave del éxito dependerá de la capacidad de articular las relaciones externas con un proceso de movilización del formidable potencial del país apoyado en sus recursos humanos, la dimensión de su espacio físico, sus recursos naturales y el considerable nivel de desarrollo y de capacidad de acumulación alcanzados. Las nuevas orientaciones de la política exterior revelan la decisión de adoptar un curso de acción independiente y promover vínculos más estrechos con América Latina y el Tercer Mundo. Es decir, una política de "grandeza" de la cual Argentina careció durante mucho tiempo. El problema radica en que esta apertura externa no debilite la iniciativa ni la imaginación del gobierno para hacer "adentro" lo que es indispensable para proyectarse "afuera".