

Argentina: ¿fracaso de un ministro o de un sistema?

EDUARDO CARLOS SCHAPOSNIK
JUAN MARIO VACCHINO *

INTRODUCCIÓN

El balance de los cinco años de gestión económica del gobierno militar argentino nos mueve a hacer algunas consideraciones de carácter teórico en cuanto al programa y la ideología que lo motivó y otras de carácter empírico con res-

pecto a sus resultados y consecuencias. Más que el análisis de la obra de un ministro en sí misma, nos interesa su gestión como expresión de un proyecto que, si bien fue elaborado por las Fuerzas Armadas, resultó explícita o implícitamente apoyado por diversos sectores dirigentes del país; por ende, los aciertos y errores son atribuibles a todos los actuantes en dicho proceso.

Los resultados se han analizado hasta ahora, básicamente, con un criterio pragmático; tal el caso de importantes órganos periodísticos como *La Prensa* y *Clarín*, la mayoría de los partidos políticos y los diversos sectores obreros. Para *La Prensa* el fracaso deriva de la desvirtuación de los principios liberales adoptados; es decir, dicho órgano periodístico participa del contenido del programa enunciado al asumir el gobierno y disiente de la aplicación, sosteniendo que, en la práctica, un creciente intervencionismo estatal ha terminado por ahogar la

* Los autores, economistas argentinos, son actualmente profesores contratados de la Universidad Central de Venezuela. Los datos manejados en este artículo provienen de la publicación oficial del Ministerio de Economía *Información económica de la Argentina*, y de las publicaciones económicas de los diarios *Clarín*, *La Prensa* y *La Nación*, de Buenos Aires.

conomía del país. El diario *Clarín*, desde una óptica desarrollista adscrita a las posiciones ideológicas de Frondizi y Frigerio, ha criticado aspectos instrumentales vinculados a las políticas industrial, agraria, financiera y cambiaria, pero ha sostenido posiciones afines al programa económico en la desnacionalización económica, la privatización de empresas y la reducción del gasto público; asimismo, ha preconizado la necesidad de lograr un mayor flujo de inversiones extranjeras directas. Durante bastante tiempo, los partidos políticos se han abstenido de criticar la orientación de fondo del programa del gobierno, limitándose a denunciar resultados atentatorios a los intereses empresariales u obreros. Es decir, se adhieren a la crítica instrumental, sin hacer consideraciones de fondo sobre la validez del enfoque liberal en que se sustenta el programa. Los sectores obreros han insistido fundamentalmente en los problemas derivados de la desocupación y pérdida del valor real de los salarios.

Elementos positivos para la gestión económica

En este período de más de cinco años, el manejo económico del país ha estado revestido de características especiales, excepcionales con respecto a las condiciones políticas y económicas que predominaron en los últimos decenios: la primera vez que un ministro y un programa duran cinco años, es decir, el período de duración de un gobierno. A más de eso, el ministro adquirió jerarquía superior en el elenco gubernamental, convirtiéndose en la práctica en un superministro o primer ministro con facultades para designar un equipo coherente de colaboradores en todos los niveles, sin necesidad de conciliar o admitir presiones sectoriales. Tuvo todas las condiciones externas e internas para lograr un triunfo pleno en su gestión: la continuidad y el apoyo requeridos desde el principio. Sabía de antemano que su sucesor debía ser solidario con la labor realizada, o al menos que no habría de ser criticado por los errores en que pudiera incurrir, cuyo costo político, económico y social podía ser catastrófico para un gobierno sometido periódicamente a la consulta popular.

A modo de síntesis nos parece conveniente enumerar algunos de los factores y elementos presentes en la coyuntura nacional e internacional, que debían o podían influir favorablemente en la marcha y los resultados del programa económico.

- 1) Conducción única, continuidad en el tiempo y plazo prudencial en la gestión.
- 2) Apoyo incondicional de las Fuerzas Armadas durante todo el período.
- 3) Apoyo de los sectores económicos de importancia real en el país desde el comienzo y durante buena parte de la ejecución.
- 4) Condiciones favorables para el sector externo derivadas de un comercio exterior estimulado por la escasez mundial de alimentos y por las compras de la URSS impuestas por el bloqueo decretado por Estados Unidos.
- 5) Mercado regional en expansión por la tasa relativamente alta de crecimiento de los países latinoamericanos.
- 6) Amplio financiamiento externo, sobre todo de la banca privada de los países industrializados.

7) Máxima libertad de maniobra por la falta de control de gestión y de orientación ideológica. Silencio derivado de la proscripción de los partidos políticos, censura y autocensura de la prensa, intervenciones contra los sindicatos, prohibición de huelgas, ocultamiento de datos, legislación represiva que controlaba todos los aspectos de la expresión de la opinión pública.

8) Efecto psicológico del triunfo militar sobre la guerrilla.

Los atenuantes: la situación heredada

A favor de quienes dirigieron la política económica durante el último período pueden abonarse algunos atenuantes para juzgar los resultados, producto de la situación heredada; en tal sentido, existe acuerdo en considerar desfavorable el cuadro previo, aunque se comprueban abiertas discrepancias sobre su gravedad y, por ende, sobre los mejores remedios. Recordemos, entre los componentes de la "herencia", una inflación que superaba las tres cifras, el estancamiento económico característico de los últimos años del anterior gobierno, el caos creado por los numerosos cambios de ministros y programas económicos, la inestabilidad y la crisis política generadas en la lucha por el poder en el seno del movimiento y del gobierno peronista y la desorientación y el temor que abarcaba a amplias capas de la población frente a la acción de la guerrilla subversiva y de la lucha antiguerrillera.

No se nos escapa que estos hechos tienen suficiente entidad para condicionar un resultado o disminuir el alcance de los objetivos; empero, en este caso concreto, el peso y la importancia de ellos se reduce por la acción de los factores y condiciones favorables, a los cuales ya se ha hecho referencia, y al considerar que cinco años es un plazo más que prudente para hacer una evaluación integral y sin atenuantes de cualquier plan económico.

Otras condiciones negativas para la gestión económica

Para completar este cuadro de situación, es necesario incluir algunos factores y condiciones que podían limitar las posibilidades de éxito en la gestión económica del gobierno:

- 1) Aislamiento internacional derivado de la condena mundial por la violación de los derechos humanos.
- 2) Influencia del gasto militar, como consecuencia de la política represiva, primero, y de la adquisición de armamentos para un eventual conflicto armado con Chile, después.
- 3) Falta de dinamismo y de corrección de errores provocada por ausencia de control democrático.
- 4) Falta de interés externo en inversiones directas por la situación económica y política interna.
- 5) Efectos de las restricciones aplicadas en los países desarrollados como consecuencia de la crisis de la energía y la recesión económica mundial.

- 6) Inestabilidad de la economía mundial.
- 7) Alto costo de los préstamos externos.

Aunque no puede negarse la entidad y fuerza potencial de muchos de los elementos y condiciones enumeradas, no es menos cierto que la sagacidad de una conducción y la calidad de su gestión están dadas por su capacidad para seleccionar y utilizar instrumentos capaces de lograr los objetivos propuestos y para hacer que unos y otros sean los más adecuados a las condiciones predominantes en la realidad, cualesquiera sean esas condiciones.

EL PROGRAMA ECONÓMICO DEL GOBIERNO

Durante todo este tiempo, distintos voceros y protagonistas dejaron bien en claro que no se trataba de la política personal de un ministro o de un equipo económico, sino de la política de un gobierno sustentado en las Fuerzas Armadas. Los aciertos y errores del programa pertenecen, pues, al gobierno y a las Fuerzas Armadas. La adhesión y solidaridad con el programa se manifestó en lo que se calificó de "filosofía" que lo inspiraba, según se reiteró periódicamente a lo largo de su ejecución. Formularon juicios de adhesión, entre otros, el presidente Videla y el comandante en jefe del ejército, general Viola, que resultaría el sucesor presidencial. Antes de hacerse cargo del gobierno, en su carácter de presidente "elegido", Viola declaró en Paraná, en noviembre de 1980, que "nada de lo mucho muy positivo y trascendente realizado y obtenido desde marzo de 1976 puede cambiar". El general Galtieri, nuevo comandante en jefe del ejército, manifestó su adhesión a los enunciados y al resultado. En todo momento se entendió que la "filosofía" del programa elaborado se basaba en los principios de la libre empresa y la subsidiariedad del Estado.

Los principios del programa derivan de tres fuentes principales: los mensajes presidenciales o de los jefes de las Fuerzas Armadas, la proclama "revolucionaria" denominada *Bases para la intervención de las Fuerzas Armadas en el proceso nacional*, y los discursos del Ministro de Economía.

En el mensaje pronunciado al asumir su cargo, el general Videla expresó que "una conducción económica vacilante y poco realista llevó al país hacia la recesión y al comienzo de la desocupación, con su inevitable secuela de angustia y desesperanza, herencia que recibimos y trataremos de paliar. Asegurando la decisión nacional y manteniendo el control del Estado sobre las áreas vitales que hacen a la seguridad y desarrollo, brindaremos a la iniciativa privada y a los capitales nacionales y extranjeros todas las condiciones necesarias para que participen con su máximo potencial y fuerza creativa en la explotación racional de los recursos. Reglas de juego claras, precisas, permanentes, constituirán los mejores instrumentos para impulsar las inversiones y recuperar nuestra actividad productiva".

Las Bases para la intervención de las Fuerzas Armadas en el proceso nacional dicen:

"Concreción de una situación socio-económica que asegure la capacidad de decisión nacional y la plena realización del hombre argentino, en donde el Estado mantenga el control sobre las áreas vitales que hacen a la seguridad y al desarrollo y

argentina: ¿fracaso de un ministro o de un sistema?

brinde a la iniciativa y capitales privados, nacionales y extranjeros, las condiciones necesarias para una participación fluida en el proceso de explotación racional de los recursos, neutralizando toda posibilidad de interferencia de aquéllos en el ejercicio de los poderes públicos."

"Obtención del bienestar general, a través del trabajo fecundo, con igualdad de oportunidades y un adecuado sentido de la justicia social."

"Relación armónica entre el Estado, el capital y el trabajo, con fortalecido desenvolvimiento de las estructuras empresariales y sindicales ajustadas a sus fines específicos."

"Saneamiento de la economía procurando provocar el menor costo social compatible con una reversión lo más acentuada posible de la actual situación."

"Fijación de un plan económico que contemple fundamentalmente: *estimulo a la productividad; reactivación del aparato productivo; control y disminución del déficit presupuestario; aliento a las inversiones; revertir la política estatizante; lograr eficiencia en los servicios públicos y empresas del Estado; política agropecuaria realista; progresiva desaceleración de la inflación compatible con el mantenimiento de la actividad económica; reordenamiento impositivo.*"

El ministro de Economía, Martínez de Hoz, sostuvo en sus discursos una serie de principios, objetivos y propósitos que guiarían la acción económica del gobierno, tales como: *a) crear una industria sana sobre la base de la competencia; b) libertad de precios; c) libertad de transacciones cambiarias con la eliminación del régimen de control de cambios; d) libertad de comercio exterior, aboliéndose el monopolio de la exportación de importantes productos como granos y carne; e) libertad de las exportaciones, a través del levantamiento de prohibiciones y cuotas existentes y la sustantiva reducción de los derechos e impuestos a la exportación; f) libertad de importación por eliminación de las prohibiciones, cuotas y licencias existentes y ejecución de un programa de reducción gradual de aranceles e impuestos a la importación; g) libertad de las tasas de interés y reforma del sistema financiero mediante la apertura de la competencia; h) libertad de alquileres urbanos con el fin de estimular la construcción privada de viviendas; i) eliminación de las tarifas políticas para los servicios públicos; j) eliminación de los subsidios y de la sobreprotección otorgada a ciertos sectores privilegiados de la economía, con la consiguiente deformación de la misma; k) libertad de concertación de los salarios por encima de un nivel básico fijado por el Estado; l) libertad para la inversión extranjera conforme a reglas justas y equitativas tanto para el inversionista como para los intereses nacionales, y m) libertad para la transferencia de tecnología con una reglamentación destinada a promoverla, en lugar de obstaculizarla.*

Aunque encubierta con el recatado manto de una postura "pragmática y realista", la doctrina económica postulada por los responsables de la política económica ha respondido en esencia a los principios del liberalismo económico, sin que para ello sea necesario detectar entre los más altos funcionarios a discípulos de Milton Friedman o descubrir asociaciones más o menos abiertas con miembros de la Escuela de Chicago, que representa hoy día lo más conocido de las manifestaciones del liberalismo económico. Sin duda, con Martínez de Hoz y el gobierno militar, Argentina trata de retomar una senda de la que se apartara aproximadamente al

despuntar el decenio de los treinta, en oportunidad de iniciar la fase denominada de "crecimiento hacia adentro". Se trata de la restauración de una economía abierta, especializada en la producción agropecuaria y sus actividades complementarias y en el marco de la división internacional del trabajo. Obviamente no ha sido ésta la primera iniciativa de este tipo; por el contrario, a lo largo de estos decenios se detectan varios intentos de aplicar políticas de ortodoxia liberal, pero siempre fueron experiencias efímeras y fracasadas. De ahí, entonces, la especial importancia de esta experiencia que tuvo continuidad y careció de oposición seria, que introdujo diferentes cambios y afectó decisivamente al sistema económico argentino.

¿Por qué era necesaria esta política restauradora de un pasado y de una sociedad diluidos en el tiempo y de difícil realización? En opinión de sus más autorizados voceros, la industrialización por sustitución de importaciones en un mercado de reducidas dimensiones provocó el crecimiento de actividades ineficientes y el surgimiento de ramas productivas que nunca podrían hacerse eficientes en función del principio cardinal de la economía capitalista internacional: producir aquellos bienes para los cuales cada país está mejor dotado (por la naturaleza y otras condiciones) e importar los otros bienes desde los centros productores más eficientes (o sea, la división internacional del trabajo y la regla de las ventajas comparativas). Por tanto, era necesario concebir y ejecutar un programa económico que respondiera a la ortodoxia liberal: se trataba de abrir la economía nacional a la competencia internacional, reinsertándola más profundamente en el mercado y la economía mundiales, comenzando por la reducción sistemática de las barreras arancelarias a las importaciones; concomitantemente, vincular el sistema financiero local con el mercado internacional por el libre movimiento de fondos y de acuerdo con un tipo de cambio que reflejara las condiciones del mercado y facilitara el ajuste de los pagos internacionales. Además, en el plano interno, adoptar las medidas necesarias (enunciadas en los puntos anteriores) para "sincerar" el funcionamiento de la economía, suprimir el déficit fiscal y eliminar todas las interferencias propias del "estatismo", a fin de que el mercado readquiriera plenamente su función de mecanismo esencial de asignación de recursos y distribución de ingresos. Reiteradamente, los voceros gubernamentales señalaron que en la ejecución de este programa optaban por la técnica gradualista, en vez de la violencia del "shock"; esta elección adquiría significación en el ámbito del empleo, donde, por consideraciones que pueden estimarse lógicas en el marco de la política antiguerrillera y antisubversiva, se tendió a evitar un desempleo abierto durante los primeros años; empero, en el largo plazo, en tanto seguían operando las fuerzas y medidas que conducían a una recesión industrial aguda, el desempleo generalizado debía presentarse fatalmente.

Los puntos programáticos enunciados se han cumplido y se han puesto en ejecución casi en su totalidad. Empero, los resultados fueron diametralmente opuestos a los fines que se decía perseguir: la industria no mejoró su productividad y sufrió una gran recesión; los costos aumentaron y sólo se contuvieron parcialmente por el techo que establecieron los precios de la importación liberada y a costa de una reducción de las ventas hasta niveles de quebranto. Los precios no constituyeron aliciente para producir y se reprimieron sólo en función de la disminución de la demanda, para estallar de nuevo cuando se restableció el valor normal del peso para las importaciones; la libertad de transacciones cambiarias provocó una gran especulación y fuga de divisas; las exportaciones disminuyeron, sobre todo en

los productos no tradicionales, y sólo pudo mantenerse el comercio de productos tradicionales por el conflicto de Afganistán; se malgastaron las divisas en importaciones absolutamente innecesarias, perjudicando a la producción nacional; los intereses subieron en términos reales, provocando una iliquidez y un aumento de los costos financieros en la producción, que perjudicó todo el aparato productivo; los precios de los alquileres se liberaron, pero las viviendas continuaron igualmente escasas; los precios de los servicios siguieron subvencionados, a costa del endeudamiento de las empresas del Estado; se eliminaron los subsidios, pero tuvieron que volver a aplicarse para contrarrestar la imposibilidad de las exportaciones en renglones fundamentales de la economía; los salarios bajaron en términos reales, disminuyendo la capacidad adquisitiva de la población; la inversión extranjera se estancó, aunque siguió predominando por su acceso a los mercados financieros externos, con más bajo costo, perjudicando así a la industria basada en capitales nacionales; la tecnología representó un alto costo para el país.

El gobierno se atuvo a la ortodoxia liberal y la observó aunque aplicó pragmáticamente las medidas e instrumentos del programa. Sin embargo, no pudo impedir la aparición de una enorme cantidad de efectos "perversos", como los que se acaban de enumerar. El gobierno no pudo o no quiso neutralizarlos, incluso, si era necesario, cambiando a tiempo una orientación que lo llevaba al fracaso.

PRINCIPALES INSTRUMENTOS DEL PROGRAMA

1) *Lucha contra la inflación.* Se basó exclusivamente en las prácticas monetarias clásicas (manipulación de la moneda y manejo del crédito y de la política cambiaria). El fracaso se debe fundamentalmente a que ignoró, por principios, las causas estructurales que provocaban la inflación. Aun en el orden de las medidas monetaristas aplicadas, era imposible proseguir la política anti-inflacionaria por tres razones fundamentales: a) el déficit presupuestario obligó a una emisión que históricamente superó todos los límites; b) la política crediticia funcionó con tasas de intereses reales superiores a los de cualquier parte del mundo, ocasionando a los sectores productivos un costo financiero excesivo; c) la política de sobrevaluación del peso, a base de endeudamiento externo, no podía mantenerse indefinidamente.

2) *Libertad de precios.* Se intentó regular la libertad de precios decretada para el sector privado, que podía estimular la elevada tasa inflacionaria, mediante la paridad cambiaria y la supresión de aranceles a las importaciones, a fin de que los precios internos fueran regulados por los precios internacionales. Ahora bien, la importación masiva de bienes, más la disminución del consumo, determinó la existencia de una creciente capacidad ociosa del aparato productivo. La incidencia del costo fijo presionó sobre los precios y, en muchos sectores, el techo representado por los precios de importación condujo a un rendimiento negativo para las empresas.

3) *Subsidiariedad del Estado.* De las empresas en poder del Estado hay que distinguir aquellas que pasaron al dominio público por quebrantos (cuyo paquete accionario fue adquirido por los bancos oficiales que, en términos generales, eran los principales acreedores), de las empresas públicas de producción y de servicios que tradicionalmente pertenecieron al sec-

tor público. Con respecto a las primeras se ordenó su venta al sector privado, sin importar cubrir el valor de sus deudas con el sector financiero estatal. Las segundas, so pretexto de reducir sus déficit de operación, fueron sistemáticamente desmanteladas y se limitaron sus servicios: así, por ejemplo, se cerraron talleres ferroviarios, se levantó un tercio de las vías férreas, se privatizaron importantes funciones que normalmente correspondía ejecutar a Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En este caso, el precio de venta al público de la gasolina se fijó en un tercio del valor real, obligando al ente público a cubrir la diferencia con préstamos externos. Las empresas del Estado siguieron representando una pesada carga para el fisco, porque al disminuir los servicios aumentó la incidencia de los costos fijos y existió una gran rigidez para la disminución del plantel de personal.

4) *Redistribución regresiva del ingreso.* Fracaso el propósito buscado por toda política liberal de disminuir el poder adquisitivo de los sectores de ingresos fijos, para aumentar la inversión, en cuanto no se logró derivar los capitales hacia el sector productivo; en cambio, aumentó desmesuradamente la inversión financiera, altamente especulativa.

5) *Política de ahorro, crédito e inversión.* El alza de los intereses sobre los depósitos provocó una gran afluencia de depositantes en el principio de la gestión. La población se volcó a una miniespeculación. Se llegó a tasas de hasta 180% anual, con valores positivos sobre la inflación de hasta 30%. En primera instancia, los créditos se destinaron fundamentalmente a capital de trabajo, a cubrir los costos de producción y, después, a cubrir la renegociación de la deuda que se duplicaba de año a año. La cartera de los bancos y entidades financieras se fue deteriorando al resultar incobable 50% de los créditos otorgados. Se formaron "clubes de bancos" para salvar a los deudores más grandes, porque su quiebra arrastraba a todo el sistema financiero, como ocurrió con los grupos Greco y Sasetru.

6) *Financiamiento externo del crédito.* Se obtuvieron muchos créditos en el sistema bancario privado internacional, que ingresaron al fondo común de las reservas del Banco Central, sin destino específico para inversiones. Esos recursos fueron utilizados para cubrir las diferencias producidas en el mercado cambiario, financiar parte del déficit presupuestario y cubrir las diferencias de la balanza de pagos producidas por un incremento muy grande de las importaciones. Se alentó el endeudamiento privado en el exterior y se requirió una política similar de las empresas del Estado para aumentar las reservas cambiarias. A cambio de los créditos a corto plazo obtenidos por las empresas del Estado, el Banco Central emitía dinero para cubrir sus gastos corrientes.

7) *Liberación de importaciones.* La finalidad principal de esta medida fue lograr un techo para los precios internos y obligar a la modernización de la industria. Las pocas empresas que se reequiparon para bajar los costos de producción fueron a la quiebra, dejando un pasivo en el exterior avalado por el Banco Central, que hubo de hacerse cargo de las deudas. En general la confrontación de precios fue tan dura y repentina que no dio lugar al reacomodamiento del sector industrial. Por otra parte, se estima que la dimensión de las empresas, en relación con el mercado reducido, la mucha capacidad ociosa y la tecnología atrasada en comparación con los países centrales, no permitía una liberación total de los aranceles. Con estas medidas se

destruyó gran parte de la industria nacida gracias a los programas de sustitución de importaciones.

8) *Política cambiaria.* Se produjo deliberadamente un desfase entre el valor real del peso y la moneda extranjera, provocando una gran afluencia de importaciones y graves dificultades para la exportación. Utilizada como política contra la inflación, sólo se logró reprimir a ésta temporalmente, hasta que, desaparecidas las reservas, debió fijarse una paridad real.

9) *Política industrial.* Se desalentó la producción interna para lograr una nueva especialización de acuerdo con los principios de la división internacional del trabajo. La producción industrial disminuyó 23% en los cinco años, sin que se lograra aumentar correlativamente la producción de bienes primarios y alimentos.

10) *Disminución del gasto público.* A pesar de los enunciados, el gasto público aumentó en términos reales; el presupuesto de gastos de 1980 registra la más alta incidencia sobre el PIB de la historia económica argentina.

EJECUCIÓN DEL PROGRAMA Y RESULTADOS

Estancamiento económico

Se sostuvo que era necesario lograr un crecimiento armónico y equilibrado de la economía a fin de superar el estancamiento y las frustraciones del pasado. Más tarde se señaló que habría de mejorarse el sector industrial en términos absolutos y relativos con respecto al resto de la economía, con base en la necesidad de aumentar la productividad y la eficiencia. Se estimularía a la industria que tuviera mayores posibilidades de desenvolverse con economicidad razonable en relación con los mercados interno y externo. Los objetivos debían lograrse a mediano y largo plazo. A más de lograr una mayor rentabilidad gracias al aumento de la eficiencia, las empresas debían descentralizar las decisiones en mayor medida y fortalecer la iniciativa individual mediante la igualdad de oportunidades. Había que olvidarse de la "política industrial" en cuanto ella significara participación del gobierno. El proceso de capitalización industrial se lograría automáticamente merced a la reforma fiscal y crediticia. Debía terminarse con la industria a "costo y costas". La capacitación se lograría mediante un mayor contacto con el exterior y la incorporación de tecnologías y métodos de organización más avanzados, aceptando el riesgo empresarial, racionalizando los materiales y seleccionando mejor al personal.

Ahora bien, los indicadores sobre el producto interno bruto por períodos quinquenales señalan que los peores resultados corresponden al período 1976-1980. En efecto, el PIB creció 24% durante 1961-1965, 22% en 1966-1970, 21% en 1971-1975 y sólo 7.7% durante los años 1976 a 1980. Cuando se tiene en cuenta que la población creció a una tasa aproximada de 1.7% anual, ese magro crecimiento se transforma en negativo, con un agravante: en 1980 la evolución del PIB fue negativa, aun sin computar el crecimiento demográfico.

Para tener una mejor idea de cuán catastrófico ha sido este comportamiento de la economía argentina es muy significativo

comparar sus resultados con los obtenidos en otros países de la región y en la región en su conjunto:

Crecimiento del PIB en el quinquenio 1976-1980 (%)

Chile	40
Brasil	39
Venezuela	32
América Latina	28
Argentina	7.7

Retroceso industrial

La ejecución del programa económico no condujo a un remodelamiento de la industria argentina ni a un aumento de su eficiencia, sino, sencillamente, a un retroceso e involución tanto en términos absolutos como relativos.

En efecto, el producto industrial tuvo un crecimiento negativo en tres de los cinco años del período, según resulta de los siguientes valores:

Crecimiento anual del sector industrial argentino (%)

1976	-4.7
1977	+4.2
1978	-7.9
1979	+9.8
1980	-2.3

Mientras el PIB industrial había crecido 27.4% en el período 1971-1975, durante 1976-1980 su crecimiento fue de -2.4% (o sea que se encontraba en 1980 por debajo de los niveles alcanzados en el período anterior). Como consecuencia, el producto industrial por habitante que, en valores constantes, en 1974 ascendía a 275 pesos (de 1960) en 1980 se redujo a 237 pesos y la participación del producto industrial en el PIB, que era de 35% en 1974 y 1975, bajó a 30.9% en 1980, su punto más bajo de todo el decenio.

La capacidad fabril ociosa, según investigación de la Universidad Argentina de la Empresa, es de 50%. La industria de celulosa y pasta acusa una capacidad ociosa de 63.6% importándose la mayor parte del papel de imprenta. La industria petroquímica, entre las de menor índice de capacidad ociosa, tiene 29.4 por ciento.

El índice de consumo de acero por habitante era en 1971 de 157 kg y en 1979 de 149 kg. En ese mismo período Brasil pasó de 80 a 120 y Suecia y Estados Unidos tuvieron en 1979 un consumo per cápita de 750 y 700 kg, respectivamente.

La producción de cemento aumentó a un ritmo lento de 4.3% anual. En 1980 el hierro para construcción disminuyó 12%. La producción de hierro primario bajó 0.2% en 1980 con respecto a 1979; el acero crudo se merió 8.4% y los laminados al mismo porcentaje, ambos con relación a 1979.

La rebaja total de aranceles para la entrada de confecciones, con el fin de mantener bajos los precios internos, más la sobrevaluación del peso, trajeron como consecuencia la crisis total de la industria de la vestimenta. Era más barato importar la camisa terminada que importar la tela y hacerla en el país. Las fábricas fueron abandonando la fabricación de tejidos y las confecciones. Mientras otros países subsidiaban sus exportaciones, eximían de impuestos para vender al exterior y otorgaban excelentes financiamientos para ventas, en Argentina se reducían subsidios y primas y se cobraban intereses que estaban fuera del alcance de las empresas.

Los quebrantos comerciales subieron 48% en los nueve primeros meses de 1980 con relación a 1979 y 152% con relación a 1978. En miles de millones de pesos de valor constante a septiembre de 1980, los quebrantos fueron de 379 en 1978, de 647 en 1979 y de 957 en 1980. Las industrias ocupan el primer lugar de las quiebras, seguidas por el comercio, las producciones agropecuarias, los servicios y el transporte. Las zonas más perjudicadas son la Capital Federal, Santa Fe y Córdoba, en ese orden.

Mientras el desastre se armaba paso a paso, la información oficial se limitaba a manifestar que "gran parte de las industrias que están quebrando y cerrando tenían su estructura de producción extremadamente anticuada y obsoleta" (declaraciones del subsecretario de Desarrollo Industrial, Horacio Tedín).

Al igual que en otros países subdesarrollados, la industrialización argentina está ligada al proceso de la sustitución de importaciones y no hay una estrecha correlación entre la producción de bienes finales, más o menos fáciles de fabricar, y la producción de bienes intermedios y de capital. El proceso de industrialización perdió impulso en los últimos años, por inexistencia o abandono de las políticas de desarrollo fabril; no ha existido una coordinación con el sector agropecuario, olvidándose los propósitos de crecimiento simétrico de todos los sectores y el papel multiplicador que siempre tiene la industria en el crecimiento del país. En los últimos cinco años, Argentina perdió su posición relativa en el sector en América Latina y su ritmo de crecimiento sólo ha superado a Haití, Uruguay y Chile. Por su parte, el abastecimiento externo de bienes intermedios y de capital fue aumentando cada vez más. Los sectores de la industria que se caracterizaron por su retraso fueron los de la petroquímica y la metalmecánica, incluida la siderurgia. Ahí se demostró la interrelación vertical que faltaba integrar. Se ha manifestado un profundo retraso tecnológico y una acentuación de la dependencia argentina. La balanza comercial de los productos manufacturados se ha vuelto cada vez más desequilibrada.

El sector agrario

Según el programa económico, este sector era uno de sus principales beneficiarios. Se trataba de revertir una situación desventajosa que se fue pronunciando con los años: la obligación de subsidiar a otros sectores como la industria a través de tasas subvaluadas o diferenciales de cambio, precios oficiales, derechos de exportación o retenciones.

A pesar de este cambio radical de enfoque y de que en los cinco años se pudo contar con cuatro cosechas récord de granos, la situación a fines de 1980 distaba de ser idílica. En efecto, aparte de las pérdidas producidas por las sequías en el último año, hubo retroceso en la producción agraria. El producto bruto

agrario declinó 6.3% en 1980 con relación al valor de 1979; los cereales bajaron 11.9% y las oleaginosas 9.1 por ciento.

La deuda agraria con los bancos llegó a 4 700 millones de dólares en enero de 1981. El alza de la tasa de los intereses bancarios ha sido decisiva para la producción: al 31 de mayo de 1977 el interés bancario estaba en el orden de 48% anual y al día siguiente, 1 de junio, subió a 112%. Las deudas resultaron impagables, acumulándose intereses y llegándose a la insolvencia. Las asociaciones ruralistas han declarado estar colectivamente en cesación de pagos y que a partir de 1980 no podrían atender las obligaciones bancarias.

La producción ictícola y frutícola disminuyó. Pararon los pescadores y fruticultores del sur del país en protesta por los bajos precios derivados de la paridad cambiaria. Hubo protestas y paros de los avicultores de Entre Ríos y de los productores y comerciantes de Formosa; disminuyó sensiblemente el trabajo en las zonas ribereñas de los ríos Paraguay y Pilcomayo, donde están las mejores tierras; la superficie sembrada de algodón, principal cultivo de Formosa, disminuyó 50% con respecto a 1979.

La evolución de la producción y las ventas de tractores es un elocuente indicador de la inversión agraria. En 1977 se entregaron 22 000 unidades construidas en el país; en 1979 fueron sólo 6 300 unidades, y en 1980 bajaron a 3 639, de las cuales 2 000 se importaron. El personal ocupado en las fábricas de tractores fue en 1977 de 7 500 personas y en 1980 de apenas 2 000.

Los precios del ganado vacuno estaban en 1980, en términos reales, 25% por debajo de los de 1979. Hasta ese año los precios habían resultado alentadores porque el mercado estadounidense se encontraba en proceso de reconstrucción de los stocks, lo mismo que Nueva Zelanda y Australia. En agosto de 1979 se revirtió ese panorama y se considera concluida la época de bonanza del mercado mundial, por lo menos durante los próximos años.

Las tierras desocupadas por la ganadería no han sido ocupadas por cultivos agrícolas, como ocurría en épocas anteriores. En las agroindustrias hay quiebras, endeudamiento y reducción de actividades. En términos generales, la reinversión en el campo ha sido escasa e insuficiente para competir en el mercado internacional, donde Argentina se ha visto desplazada por Estados Unidos, Francia y Canadá de los mercados compradores tradicionales. Hay que buscar las razones en la baja productividad por falta de equipamiento y en la creciente alza de los insumos para la producción.

El deterioro de las economías regionales

Ha habido una baja de los precios de los principales productos de las distintas regiones del país, en la mayor parte de los casos provocada por las diferencias cambiarias. En valores constantes, entre las temporadas de 1976-1977 y 1979-1980, hubo las siguientes bajas: 47% en la lana, 70% en el algodón, 50% en la yerba mate, 49% en el arroz, 36% en el té, 55% en la uva, 63% en los porotos (frijoles), 77% en la aceituna. Los subsidios no alcanzaron a compensar la baja de los precios. Los más afectados han sido los industriales aceiteros, los curtidores, los lecheros y los fabricantes de tractores, maquinarias e implementos agrícolas.

Por regiones podemos apuntar las siguientes condiciones: en la Patagonia disminuyeron las exportaciones 25% en 1980 con relación a 1979; la exportación de carnes ovinas disminuyó 50% en ese mismo período. En el Comahue las exportaciones de manzanas cayeron 16% y las de peras 25%. Los establecimientos empaquadores de frutas cerraron, quebraron o disminuyeron actividades. En el Noroeste argentino se produjo la quiebra del ingenio Ñuñorco, y están en graves dificultades los cultivadores de soya, porotos (frijoles), cítricos y tabaco. Los precios de las naranjas bajaron entre enero y agosto de 1980 18%, los de los limones 30% y los de los pomelos (toronjas) 5%. El tabaco sufrió una disminución de la demanda de 20%. En el Noreste argentino, iguales dificultades para los siguientes productos: té, arroz, productos forestales y algodón; la elaboración de papel se redujo 8.7% en un año; el consumo de fibras de algodón en hilandería bajó 13%. En la Zona Central hubo merma general de la producción, quiebras, cierres en áreas industrializadas de Córdoba y Santa Fe. En Cuyo hubo cierres por quiebra del grupo Greco que arrastró a toda la actividad relacionada con la vitivinicultura, con quiebras o concursos de las bodegas Filippini, Benegas, Yacanto y La Superiora. Los cultivos de frutas y hortalizas se enfrentaron a muchas dificultades.

Obviamente, se han acentuado las migraciones internas en todo el país. En Mendoza y Alto Valle del Río Negro, por ejemplo, se ha dado de las zonas rurales hacia los centros urbanos; pocas ciudades de la provincia de Buenos Aires han podido mantener estable su población. En el Noreste la población bajó en 291 286 habitantes y en Misiones, una de las provincias más feraces del país, la población disminuyó en 38 594 habitantes.

Las empresas del sector público

Las empresas del Estado han seguido el mismo proceso de endeudamiento que las empresas privadas y soportado idéntica gravitación del costo financiero para su mantenimiento. De 1971 a 1980 las empresas y sociedades del Estado contrajeron deudas por 12 000 millones de dólares y el servicio de la deuda de esas empresas representó unos 5 000 millones de dólares, mucho más de lo que representaba el servicio total de la deuda del país en 1976.

El servicio de algunas empresas fue superior en 40% a los gastos en personal. La empresa Agua y Energía Eléctrica pagó cuatro millones de dólares diarios por intereses y Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) paga por el mismo concepto dos millones de dólares diarios. Todo el sector energético paga por el mismo rubro unos nueve millones diarios. Las cifras que corresponden a 1981 son concluyentes: para Agua y Energía el servicio de la deuda es superior en cinco veces al de 1980, y el total de las empresas tiene asignada una cifra superior en 50% al servicio de 1980.

Este endeudamiento se ha realizado para atender a los gastos corrientes, pues las inversiones se han reducido a lo mínimo. El endeudamiento de las empresas públicas creció 330% de 1976 a 1980. Simultáneamente se redujeron los aportes estatales.

Todas las empresas se han manejado con precios políticos, a pesar de haber aumentado las tarifas periódicamente. De ahí que los recursos de recaudación no cubran los gastos. Los servi-

cios de la deuda de YPF representan 41.4% del total de sus gastos, pese a que era una de las pocas empresas superavitarias en el pasado.

En los ferrocarriles se ha suprimido un tercio de los ramales y no se han renovado las vías ni el material de tracción obsoleto. El déficit de la empresa representa diariamente 4.3 millones de dólares, cifra seis veces superior a la de 1976, antes de esas supresiones y disminuciones de servicios. Sólo los servicios de la deuda de los ferrocarriles representan diariamente una pérdida de 1.6 millones de dólares.

Se ha cumplido así un propósito manifiesto de Martínez de Hoz, que con seguridad culminará Sigaut: llevar obligadamente a privatizar las empresas fundamentales del Estado. El gobierno ya considerado que no existe motivo valedero para haber asumido el papel de empresario, que no desempeña con suficiente eficiencia. El discurso del ministro Sigaut denuncia intenciones estaticistas con respecto a las principales empresas: Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, Agua y Energía Eléctrica, Teléfonos del Estado, Flota Marítima del Estado, Subterráneos de Buenos Aires, etc. Lógicamente, de acuerdo con ciertos enunciados, por privatización se entiende el retorno de esas empresas a los capitales extranjeros.

Es llamativo que los militares entreguen recursos fundamentales del país relacionados sin duda con la defensa nacional, a sectores externos. El general Mosconi dijo, refiriéndose a similar situación, que "resulta inexplicable la existencia de ciudadanos que quieran enajenar nuestros depósitos de petróleo acordando concesiones de exploración y explotación al capital extranjero para favorecer a éste con las crecidas ganancias que de tal actividad se obtienen, en lugar de reservar en absoluto tales beneficios para acrecentar el bienestar moral y material del pueblo argentino".

Política fiscal y monetaria

1) *El comportamiento del gasto público.* En contra de todas las previsiones y declaraciones oficiales, la emisión monetaria y el gasto público crecieron exponencialmente. Por ejemplo, de acuerdo con cifras estimadas, el presupuesto de 1980 tuvo un monto de ejecución 137% superior al proyectado.

El déficit aumentó bruscamente, aunque en el año se batiera el récord de recaudación impositiva. Solamente para cubrir una parte del déficit del presupuesto de 1980 el Banco Central debió emitir una cifra equivalente a 5 000 millones de dólares, que representan las dos terceras partes de las exportaciones de un año. Las cifras totales del endeudamiento con el Banco Central se desconocen.

El gasto corriente, eliminando el factor inflación, siguió expandiéndose. El gasto corriente de 1980, en términos reales, fue 15% superior al de 1979. Los tributos fiscales gravitaron 9.3% sobre el PIB en 1979 y para el año en curso se calcula 15.69%, pendiente del reajuste consabido. El financiamiento genuino del presupuesto no ha pasado en los últimos años de 51% del total. El déficit fiscal, que debe cubrirse con otro tipo de financiamiento, equivalía en 1980 a 4% del PIB. En valores constantes fue aumentando en cantidad: de 3.9 billones de pesos en 1978, pasó en 1979 a 4.2 billones y en 1980 a 9.3 billones.

Los servicios prestados por el Estado nacional se han reducido. Se pasaron hospitales, escuelas y servicios públicos a las provincias y municipalidades, para disminuir el gasto público de jurisdicción nacional.

Lógicamente, como el déficit declarado oficialmente no comprende las deudas y déficit de las provincias y municipalidades ni el de las empresas públicas, que se estima asciende en conjunto a 3% del PIB, el déficit total de la nación ha sido equivalente a 7% del PIB. Si se suma el déficit contabilizado por el Estado nacional en 1980 con los libramientos pendientes no contabilizados, el déficit llega a los 11 billones de pesos, aproximadamente.

La ejecución del presupuesto rompe los moldes de la ortodoxia del gasto, propugnada para vencer el proceso inflacionario. El gasto dedicado casi exclusivamente al consumo y la emisión no recuperable han contribuido a agravar el encarecimiento de los bienes. Aun no compartiendo la tesis monetarista, es evidente que un factor esencial de la inflación ha sido el propio Estado. El comercio y la industria, en situación recesiva, han tenido que soportar una presión tributaria creciente.

Las inversiones físicas declinaron en 1980 y las directivas del nuevo ministro Lorenzo Sigaut agravan las perspectivas para el año 1981, pues se ha dispuesto suspender todas las inversiones o licitaciones de nuevas obras y suspender las licitaciones no adjudicadas.

El presupuesto de 1981, que ya ha quedado totalmente superado, asigna, entre otras, las siguientes partidas (en millones de pesos):

Defensa y seguridad	16 396 139
Cultura y educación	7 773 811
Salud pública	1 741 484

2) *Política monetaria y crediticia.* Medida en valores constantes, se produjo de 1976 a 1980 una duplicación de la masa monetaria emitida. La emisión superó en mucho la tendencia inflacionaria, por lo que es evidente que la moneda fue agente promotor de la misma. Hay una profunda contradicción entre enunciados y hechos: si el plan económico se basaba fundamentalmente en principios de estabilidad, para lo que postergaba todas las inversiones tendientes a lograr el desarrollo del país, en los hechos se desvirtúa la política anti-inflacionaria por la expansión en progresión geométrica de la moneda emitida.

Cuesta trabajo determinar si la política monetaria fue deliberada u obligada por las circunstancias. Habiendo puesto énfasis especial en la política anti-inflacionaria con base en los principios de la tesis monetarista, es llamativo que no se hicieran más esfuerzos para disminuir la incidencia del gasto público. Por otra parte, la política de emisión respondió a la convicción de que era necesario crear liquidez en los medios financieros para promover la economía.

La demanda monetaria se constituyó en una variable independiente. Ya no respondía a los requerimientos de liquidez, porque las necesidades fiscales superaban las necesidades de circulación. A la vez hubo rigidez en la demanda de crédito porque los empresarios y comerciantes no podían hacer frente a su costo. En cualquier momento la restricción de la emisión provo-

caba la crisis en la propia estructura del gasto del Estado y de sus empresas. Por su parte, pese a la liquidez adquirida por la economía, nadie cobraba ni pagaba las deudas. Simplemente se renovaban contablemente los créditos, duplicados por los intereses. La posibilidad de sobrevivir se fincaba en exclusiva en este tráfico de documentos.

La colocación de títulos públicos en el sistema bancario fracasó. Primero porque los compradores sólo actuaban por la compulsión. Luego, porque el costo de los intereses afectaba las finanzas públicas. En definitiva, los bonos y títulos debían ser rescatados por el Banco Central mediante nueva emisión, y así se realimentaba la circulación monetaria.

No creemos que el Banco Central pueda dejar, en el mediano plazo, de cubrir el financiamiento. Por ahora el proyecto de presupuesto es altamente deficitario y en lo que va del ejercicio fiscal han aumentado los gastos a raíz de la nueva paridad de la moneda extranjera. En este último período hubo semanas en que la emisión ha oscilado entre el billón y los dos billones de pesos.

Otra causa adicional de la creación monetaria ha derivado de la necesidad de liquidar más de 30 entidades de crédito en trance de quiebra, por cuyos depósitos respondía el Banco Central. Para responder a los requerimientos de los depositantes fueron emitidos más de cinco billones de pesos.

De nuevo, esta vez en el reciente gobierno de Viola, el Banco Central ha tenido que satisfacer requerimientos de las empresas privadas en estado de insolvencia, que iban directamente a un quebranto colectivo. Se dispusieron créditos por 14 billones de pesos, a razón de 3.5 billones mensuales, que serían entregados al sistema bancario mediante la emisión. Buena parte de ese dinero se considera irrecuperable por el estado financiero de las empresas. Además de ello, el Banco Central acordó un sistema de redescuento para tomar de los bancos privados 50% de su cartera incobrable, proveniente de las empresas que están en cesación de pagos. A efectos de poder otorgar nuevos créditos, se permitió reevaluar los activos, considerándose que esos préstamos son, en la práctica, de imposible recuperación. Esas empresas no tienen posibilidad de venderse y el pasivo supera al activo. Se calcula que ese redescuento representará unos 4 000 millones de dólares y originará un correlativo incremento de la expansión monetaria, de 16% sobre la ya existente. La medida de redescuento, además, es insuficiente. Como las empresas están duplicando sus deudas aproximadamente cada ocho meses por el costo de los intereses, la renovación dispuesta no alcanza a cubrir el total de su deuda, y por tanto no pueden adquirir liquidez.

3) *El colapso de una economía de especulación.* Durante casi cinco años se creyó vivir en un estado de prosperidad a través del juego especulativo, sin cesar creciente en el mercado financiero. La producción bajaba pero el PIB se mantenía por la mayor incidencia de las transacciones no productivas. El sistema financiero despistó con la euforia de su competencia en la captación de ahorros. La publicidad de las financieras llenaba las páginas de los diarios con los ofrecimientos de mayores intereses por depósitos de hasta una semana. Hubo algunas que tomaban depósitos de viernes a lunes para hacer préstamos a los jugadores de azar. En mayo de 1980 empiezan las quiebras de los bancos. El Ministro de Economía señaló que simplemente se

cerraron cuatro bancos por irregularidades en el cumplimiento de las obligaciones y reglamentaciones del Banco Central. Poco después se produjo la grave crisis que arrastró a más de 30 bancos o entidades financieras de primera magnitud. Otros 30 bancos tenían cifras en rojo en los informes del Banco Central.

No se trataba sólo de entidades financieras. Simultáneamente entraba en quiebra el sistema industrial y productivo del país, en general. Colosos bancarios surgidos de la noche a la mañana se derrumbaban como castillos de naipes, y el público paciente esperaba los reintegros del Banco Central. La cifras del colapso fueron enloquecedoras. La crisis repercutió en todos los niveles.

Con criterio suicida se ignoraron todos los indicadores que demostraban su proximidad. Sectores de especulación surgidos como aventureros habían subvencionado grupos de empresas adquiridas a cualquier precio, constituyendo "pulpos" que dominaban un sector económico completo. El Banco de los Andes pertenecía al grupo Greco y todo el dinero fue a parar a sus empresas para absorber la industria vitivinícola del país. El BIR hizo lo mismo con el grupo Sasetru, al que pertenecía. Éste se dedicaba a la industria de los alimentos envasados, la cual acaparó en forma casi total. El más profundo de los misterios se ha producido en torno a la casi totalidad de los nombres de los integrantes de estos monopolios, surgidos al calor de la especulación oficial.

Las actividades de estos grupos bancarios y empresariales hacía mucho tiempo habían cruzado la línea de lo lícito. Las autoridades bancarias del país silenciaron los hechos. ¿Por qué?

Un contrasentido evidente, por el que nadie ha protestado, es el que mediaba entre la postulada libertad absoluta para los grupos económicos, y la exigencia de una garantía de 100% para los depósitos en entidades financieras surgidas repentinamente, que no exhibían solvencia de ningún tipo.

4) *La política anti-inflacionaria.* A pesar de la importancia asignada en el programa económico a la lucha contra la inflación, su tasa anual ha seguido siendo cuatro veces superior al promedio histórico del período 1945-1974.

En la ejecución del plan anti-inflacionario hay que destacar dos períodos: hasta mediados de 1978, es decir, durante dos años y medio, se adoptó una clásica política monetarista, acompañando el proceso inflacionario con diversas restricciones monetarias y crediticias. A partir de esta fecha, posiblemente por incontinencia del gasto público, se apeló al uso de los aranceles y la paridad cambiaria para mantener bajos los precios, aunque mientras tanto se producía un aumento de la masa monetaria y se activaba la velocidad de circulación de la moneda por la política crediticia.

Hay que reconocer que la política seguida en los últimos dos años y medio no ha sido muy ortodoxa. No es que supongamos que las recetas monetaristas tradicionales hubieran dado mejor resultado. Sólo que hasta los partidarios de la escuela de Chicago reniegan del uso de los instrumentos económicos externos, en forma exclusiva, para el manejo anti-inflacionario. Posiblemente se quiso demorar la evidencia del derrumbe financiero y por eso se adoptaron medidas que sólo podían postergar un hecho previsto y advertido con reiteración.

Los resultados de la política anti-inflacionaria han sido catastróficos, como lo prueba lo ocurrido en los tres campos en que se utilizaron instrumentalmente (monetario, crediticio, cambiario). En el aspecto monetario la emisión aumentó 50% sobre lo registrado semanalmente en el período 1973-1976, uno de los períodos de hiperinflación del país; la política crediticia terminó con el derrumbe del sistema financiero y en la insolencia de deudores y acreedores; la política cambiaria agotó las reservas externas del país, provocó grave endeudamiento y finalmente sufrió un colapso, multiplicándose por tres en dos meses el valor de la moneda extranjera.

La estructura del atraso existente en el país se agravó por la crisis de todo el sistema productivo. Los costos subieron y los precios se mantuvieron relativamente estables por presencia de importaciones depreciadas por el valor irreal de los cambios. Subsistieron, en consecuencia, las causas estructurales agravadas por una mala política financiera y monetaria.

5) *La política social.* El gobierno insistió permanentemente en que el proceso se había desarrollado siempre en un marco de plena ocupación, después de haber recibido la economía con una desocupación de 5% y con tendencia creciente.

Las estadísticas han sido manipuladas para la información: por una parte, no es cierto que en 1975 haya habido un desempleo de 5% y que en 1980 hubiera aumentado sólo 2% con respecto a la situación heredada. Las cifras reales de la desocupación oscilan entre 14 y 30 por ciento. La mayor parte de los desempleados ha pasado a figurar en las estadísticas en el sector de los servicios, sobre todo en el rubro de los trabajadores por cuenta propia, que disfrazan la desocupación. De acuerdo con la metodología empleada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) se considera empleado a los efectos de la estadística *al que ha trabajado una hora en la semana de la encuesta o quince horas de manera no remunerada.*

En la industria manufacturera se presentó en 1979 uno de los niveles de desocupación más altos de la historia, agravándose este proceso en 1980 y 1981. Todas las ramas industriales fueron expulsoras de mano de obra, destacándose las siguientes: automotores, textiles, productos alimenticios, metalurgia, confecciones, productos químicos y maquinarias.

Los trabajadores por cuenta propia, ocupados en "changas", pasaron de 18 a 25 por ciento y los empleados en la industria bajaron de 33 a 28.5 por ciento de la población ocupada. Han proliferado el comercio mínimo y los vendedores ambulantes.

El propio mercado del trabajo contribuye a explicar la evolución del desempleo abierto. La baja del salario real contribuyó a disminuir la oferta de mano de obra por varias vías. Primero, una considerable emigración de trabajadores de países limítrofes (particularmente de Paraguay, Bolivia y Chile), que constituían una proporción considerable del empleo en la construcción (además de una política policial dirigida en el mismo sentido). Segundo, la emigración de mano de obra calificada argentina por razones políticas y económicas. Tercero, un aumento de la proporción de trabajadores por cuenta propia dentro de la fuerza de trabajo. Finalmente, se produjo una disminución de la tasa de participación entre los mismos años por el retiro de mano de obra marginal (mujeres, jóvenes, personas mayores), desalentados por la caída del salario real.

También el sector pasivo, a pesar de los reajustes cuatrimestrales, perdió poder adquisitivo. El costo de la vida superó las posibilidades materiales de este sector, que tuvo forzosamente que comprimir sus ya reducidos gastos.

Perdieron importancia las cifras destinadas a educación y salud pública. La enseñanza universitaria oficial, por primera vez desde 1918, vio surgir el arancelamiento que terminó con la enseñanza gratuita impartida por el Estado. La situación social provoca la mayor deserción escolar en escuelas primarias y secundarias en el último medio siglo, equivalente, según estimaciones oficiales, a 50% de la matrícula. Este fenómeno es consecuencia de la pauperización de los sectores de menores ingresos en el país.

En provincias como Corrientes, la deserción está cerca de 80%; en el Chaco y Santiago del Estero es de 73%; en Santa Fe de 42% y en la Capital Federal de 34%. No hay equipos técnicos ni aulas. Los maestros han perdido gran parte de su sueldo real por la inflación.

El deterioro de los centros de salud y asistenciales ha sido evidente. La disminución de partidas presupuestarias ha determinado que la atención hospitalaria sea deficiente y que en la práctica haya dejado de ser gratuita. Apropiado el gobierno de las obras sociales de los sindicatos, la atención médica y sanatorial de los obreros se ha resentido.

El proceso de apertura al exterior

Conforme al programa económico, se le asignó una importancia de primer orden a la aceleración del proceso de apertura al exterior. En círculos oficiales se tenía la convicción de que existía una relación directa entre el volumen del comercio exterior y la maximización de la tasa de crecimiento; en tal sentido se traía con frecuencia el ejemplo de países con similares características a la Argentina y que habían alcanzado niveles de crecimiento muy superiores en los últimos decenios, merced al mayor desarrollo de los intercambios internacionales.

Entre los instrumentos utilizados destacan las políticas comercial, arancelaria y cambiaria y la política de financiamiento y endeudamiento externo.

1) *La política comercial y arancelaria.* El gobierno militar introdujo cambios en el régimen de importaciones y exportaciones.

En cuanto a las exportaciones, la política consistió en reducir drásticamente los subsidios a las no tradicionales y en eliminar impuestos aplicados a los rubros tradicionales del sector agropecuario; por igual principio se tendía a unificar el tipo de cambio para todo el comercio exterior, mejorando la relación de cambio para el sector agropecuario y quitando los privilegios concedidos antes al sector de exportaciones no tradicionales. Se trataba de un ajuste de cuentas en favor de los exportadores tradicionales, que no tuvo consecuencias irreparables con respecto a las exportaciones no tradicionales mientras se mantuvo, hasta mediados de 1978, la paridad real del peso.

En cuanto al régimen de importaciones, se realizó una vasta

reforma arancelaria que propició una indiscriminada apertura del mercado nacional a los productos del exterior, en un período en que las políticas de los países industrializados han tendido a proteger más a sus actividades industriales y agrarias y a preservar en lo posible los niveles de empleo de sus poblaciones, afectadas por la crisis. En el caso argentino se decidió reducir los niveles de protección previos, sin duda demasiado altos y dispersos: en abril de 1976 más de 50% de las posiciones arancelarias tenía tarifas nominales superiores a 100%. Ya en diciembre de 1978 se consiguió reducirlas considerablemente: no había tarifas superiores a 100% y sólo 2.2% de las posiciones tenían derechos superiores a 60%; empero, los efectos no eran significativos, pues se tendió a eliminar el llamado "excedente no utilizado de la protección".

Desde fines de 1978 la política arancelaria adquirió mayores alcances. Se estableció un programa de reducciones que llegaba hasta enero de 1984, cuando casi la mitad de las posiciones tendría tarifas de 10% y otro tercio entre 10 y 20 por ciento de derechos, con un arancel máximo que no debía exceder de 40%. Realmente, toda una "revolución" en materia de protección o desprotección para un país y una industria acostumbrados a muy altas barreras arancelarias.

Por si fuera demasiado poco, a principios de 1979 se introdujeron dos cambios importantes para acelerar el proceso: por uno de ellos se establecían reducciones para aquellas producciones cuyos precios se elevaran por encima de lo que las autoridades monetarias consideraban aceptable, mediante el segundo, se anticipaban las reducciones previstas para 1984 en el sector de bienes de capital, para sólo registrar, como consecuencia de ello, aranceles de 20 a 27 por ciento. Asimismo, se eliminaron numerosas prohibiciones de importar. Una última vuelta de rosca se dio en julio de 1980, cuando se anunció la eliminación de los aranceles sobre los insumos no producidos en el país y se fijó un arancel máximo de 55% para los bienes producidos internamente (que debía reducirse a 20% en 1984).

2) *La balanza comercial y la política cambiaria.* De 1976 a 1978, el balance comercial argentino fue crecientemente favorable. El superávit de 882 millones de dólares en 1976 pasó a 1 490 millones en 1977 y alcanzó un máximo de 2 565 millones de dólares en 1978. Hasta ese momento el gobierno podía argüir que la apertura exterior no había provocado cambios considerables en las relaciones básicas del comercio exterior: tal es el caso de las importaciones cuya incidencia en el PIB se mantenía en torno de 10%, que puede considerarse como nivel tradicional; en cuanto a las exportaciones, como consecuencia de las excelentes cosechas y de la contracción del mercado interno, había ocurrido una importante elevación durante 1976 y 1977 (con aumentos en valores constantes de 26 y 36 por ciento con respecto al año anterior, respectivamente).

Hacia fines de 1978 se introdujo un cambio esencial en la política cambiaria en virtud del cual el tipo de cambio dejaría de expresar la paridad real del peso (por ajustes periódicos según la inflación interna). Fue el momento en que el gobierno inició su política de reprimir la inflación mediante la sobrevaluación del peso, en forma paralela con la apertura del mercado a los productos importados. Desde entonces el tipo de cambio empezó a rezagarse de acuerdo con un régimen de devaluaciones programadas y anunciadas con anticipación, cuyos valores estaban muy por debajo del comportamiento de los pre-

cios internos (al cabo de dos años los precios de mayoreo habían aumentado casi tres veces más que el tipo de cambio).

En el comercio exterior, esta combinación de aperturismo con sobrevaluación del peso llevó a revertir la tendencia anterior, engendrando un fenómeno deficitario que, a no dudarlo, fue un factor de peso en la catástrofe final.

Así, mientras las exportaciones se congelaban primero y disminuían después, las importaciones se expandían violentamente; en efecto, entre principios de 1979 y finales de 1980, las importaciones argentinas aumentaron 93.7% mientras las exportaciones decrecieron en igual período en 7.9%, originando un cambio radical en la balanza comercial que inevitablemente ha producido un drenaje de divisas y un incremento de la deuda externa. El déficit de la balanza comercial en 1980 era de aproximadamente 2 500 millones de dólares.

Además, este comportamiento opuesto implicaba un aumento de la ponderación de las importaciones con respecto al producto interno e, inversamente, una declinación del peso de las exportaciones (especialmente de las de origen manufacturero). Ello explica, en parte, la caída de la producción manufacturera, que perdió mercados externos y debió enfrentarse a la competencia de los productos importados. En consecuencia, la política de apertura ha logrado uno de sus efectos "perversos": desestimular constante y eficientemente la producción real de la Argentina.

El régimen cambiario debió ser modificado durante 1981. Se comenzó con una devaluación de 10% en el mes de febrero, antes que asumieran el mando las nuevas autoridades. En esta oportunidad no se modificaron las pautas; simplemente se aceleró un cronograma cambiario, con vistas a reducir el alarmante déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que, en 1980, había ascendido a casi 4 500 millones de dólares.

Esta devaluación no logró cerrar la brecha acumulada en los dos últimos años en la sobrevaluación de la moneda nacional. Por ello, tan pronto asumió sus cargos el nuevo equipo económico, presidido por Lorenzo Sigaut, hubo nuevas y más importantes devaluaciones. Ellas, en conjunto con la devaluación de hecho, resultado de la falta de confianza del público en las medidas del gobierno, significaron una depreciación de aproximadamente 250% en sólo cuatro meses. Pensamos que ésta es suficiente evidencia para demostrar cuán alejada de la realidad estaba la política de sostenida sobrevaluación del peso argentino.

3) *El endeudamiento en el exterior.* Durante los primeros años, uno de los logros que el equipo económico exhibía como trofeo fue el constante incremento de las reservas de divisas en poder del Banco Central. Empero, este logro se desmoronó como verdadero castillo de naipes tan pronto como comenzaron a ponerse de manifiesto los efectos del programa económico.

El Ministro de Economía había ideado el procedimiento de "alquilar" dólares para mantenerlos en la reserva del Banco Central y conseguir cierto viso de legalidad, como respaldo, en la emisión monetaria. Cuánto perdió el país por esta alquimia de dólares, es una pregunta que no podrá responderse hasta que no haya una contabilidad exacta de lo que pasó en ese período. Pero sí se sabe que ha habido un derroche "miliunochesco" de esas reservas que podían haber cambiado el destino histórico de Argentina: sólo en 1980 se perdieron más de 10 000 millones de dólares por los siguientes conceptos:

2 400 millones de dólares por el déficit comercial externo, provocado por la caída de las exportaciones y el incremento de las importaciones suntuarias; 1 600 millones de dólares por servicios, principalmente para el endeudamiento contraído para dar un manto de solvencia a la economía argentina; el resto, o sea 6 000 millones, se debió a remesas de ganancias de las empresas transnacionales, evasión de capitales, inversiones financieras e inmobiliarias y viajes al exterior y tráfico de mercancías en zonas limítrofes.

Esos 10 000 millones significaron una reducción de las reservas del Banco Central de 3 400 millones de dólares y un endeudamiento neto en el exterior de 6 600 millones para mantener el "tren" de nuevos ricos.

Al final de 1980 la deuda externa total se estimaba en 27 162 millones de dólares y el vencimiento durante 1981 era de 50.6%. Del total de 13 764 millones pagaderos durante 1981 correspondía al sector público 5 414 millones y al sector privado 8 350 millones; en cuanto a su composición, 9 083 millones correspondían a reembolsos de préstamos, 1 079 millones a bienes de capital y 3 428 millones a otros bienes.

De la deuda externa correspondiente al sector público, 37.5% vencía durante 1981, 31.2% en un plazo que va de dos a cinco años y el resto en un período mayor (seis o más años).

Hacia fines de marzo de 1981, los compromisos en divisas se estimaban en casi 20 000 millones de dólares, de los cuales 3 000 correspondían al pago de intereses de la deuda (con una tasa supuesta de 11% anual), 13 800 a amortizaciones, 1 300 millones al déficit comercial (que sería menor al anterior por la excelente cosecha gruesa) y unos 1 900 millones a otros servicios (turismo, fletes, utilidades, etc).

Como a fines de marzo la posición de reservas era de 5 000 millones, descontado el mínimo que es aconsejable mantener (más o menos equivalente a tres meses de importaciones), quedaban libres alrededor de 2 500 millones, lo cual suponía para este año un déficit del orden de los 17 500 millones de dólares.

En consecuencia, de mantenerse la política aplicada, o alguna de sus variantes que no altere sustancialmente los factores que dieron origen a la situación que se vive, el país entrará en cesación de pagos y se verá obligado a renegociar o refinanciar la deuda. Además de acrecentarse el endeudamiento, habrá que pagar mayores tasas de interés por el riesgo que significa prestar a una economía con un abultado déficit de balanza de pagos.

REFLEXIONES FINALES

Frente a la gravedad de la actual crisis, la más dramática y profunda de todas las que conoció la Argentina en su vida independiente, ¿qué caminos y posibilidades se pueden vislumbrar?

Para comenzar, es necesario precisar que no existe ninguna solución a corto plazo, tanto por el deterioro del sistema productivo como por la crisis financiera que se padece y el escepticismo general. Por lo demás, parece igualmente evidente que

el gobierno militar ha agotado la credibilidad política que le permitiría superar la grave crisis actual. La limitación del poder presidencial y el acentuado carácter deliberativo de la Junta Militar que se considera titular del proceso, quitan rapidez y homogeneidad a las decisiones del gobierno para proponer y emprender nuevas vías en remplazo de las ya probadas y fracasadas.

El fracaso de la solución económica que puso en práctica el gobierno militar, en la que se daba preeminencia al sector financiero, puede significar un retorno simple y llano a los esquemas en los que se alternaron crecimientos desequilibrados de los diferentes sectores productivos (con preeminencia del sector industrial o agropecuario, según los momentos). La estructura interna de poder hace presumir que las actuales autoridades del país no podrán evadir esta disyuntiva, enmarcada siempre en una ideología liberal, en el momento de formular un nuevo plan de desarrollo. Ello significaría el intento de reproducir viejos modelos ya fracasados, que terminarían por agravar la situación actual, sin ninguna perspectiva de salir del largo proceso de estancamiento económico y crisis política y social.

Por la gravedad de la situación y por las limitaciones y orientaciones que se perciben en el gobierno actual, nos parece que es inexorable recurrir al establecimiento de un programa de "economía de guerra", como única posibilidad.

Sin embargo, esta solución puede relacionarse con la sociedad y sustentarse en un esquema de poder de dos modos diferentes:

Por una parte, que la levante y afirme un régimen autoritario, muy represivo, que imponga sacrificios a los distintos sectores sociales, con su inevitable cuota de arbitrariedad en la ejecución del programa y en la distribución de sus costos y beneficios.

La otra opción es que los objetivos nacionales de emergencia sean compartidos, para lo cual es necesario que se den cuatro condiciones: un gobierno electivo de amplia base popular, al que se le abra un nuevo período de crédito; un período de estabilidad política suficientemente amplio para obtener resultados satisfactorios (condición que supone la pública aceptación y sujeción a las normas constitucionales por todos los sectores componentes de la vida política del país); adecuados instrumentos de participación de la ciudadanía, para un activo impulso de la vida económica del país y para el control democrático de la gestión de gobierno, y una nueva concepción de la política económica para superar el estancamiento, eliminar las causas estructurales de la inflación y formular un plan de desarrollo económico a largo plazo.

Sólo se logrará que este esfuerzo tenga permanencia y pueda dar sus frutos, si se reparten equitativamente las pérdidas y ganancias del programa de emergencia para una "economía de guerra". La proporcionalidad en los costos de la reconstrucción, de acuerdo con la potencialidad de los sectores económicos, es indispensable para reconstruir la confianza y la fe del pueblo argentino (en sí mismo y en sus dirigentes) y superar las injusticias derivadas de programas anteriores que sustentaron el esfuerzo principal, si no exclusivamente, en los sectores populares del país. □