



PABLO GERCHUNOFF
LUCAS LLACH

EL CICLO DE LA ILUSIÓN Y EL DESENCANTO

**Políticas económicas argentinas
de 1880 a nuestros días**

EDICIÓN CORREGIDA Y AUMENTADA



Lectulandia

El ciclo de la ilusión y el desencanto es un libro fundamental para entender la economía y la política del país. Lejos de cualquier economicismo, la atención está puesta en los dilemas de los que toman las decisiones y las consecuencias en el desarrollo de la estructura productiva y social sin perder de vista el contexto internacional, el rol de los debates y las luchas políticas y los factores internos y externos. Pablo Gerchunoff y Lucas Llach han tenido una sobresaliente carrera académica y han actuado como funcionarios públicos en momentos decisivos de la historia reciente. Esa combinación virtuosa les permite analizar y pensar el período sin desconocer los límites de la acción e interacción. Los autores muestran la relación entre las decisiones de política económica —muchas veces tomadas con escasa autonomía— y sus resultados en el crecimiento, la inserción en el mundo, la estructura productiva y la distribución del ingreso. Esta nueva edición, minuciosamente revisada, avanza en el arco histórico desde el post-2001 hasta el segundo gobierno de Cristina Kirchner. El libro, ya convertido en el gran clásico de la historia económica argentina, también ayuda a pensar el presente y el porvenir.

Pablo Gerchunoff & Lucas Llach

El ciclo de la ilusión y el desencanto

Un siglo de políticas económicas argentinas

ePub r1.0

Titivillus 27.01.2023

Pablo Gerchunoff & Lucas Llach, 1998

Fotografía de tapa: Argentina Archivo General de la Nación Dpto. Doc. Fotográficos

Editor digital: Titivillus

ePub base r2.1

Índice de contenido

[Cubierta](#)

[El ciclo de la ilusión y el desencanto](#)

[Prólogo a la presente edición](#)

[Capítulo I. La generación del progreso \(1880-1914\)](#)

[Bases y puntos de partida para el progreso argentino](#)

[La economía mundial de la época](#)

[Llenando el desierto: inmigración, capitales y tierras](#)

[La Argentina para los europeos: la inmigración](#)

[El capital extranjero y los ferrocarriles](#)

[La tierra en las pampas: expansión y distribución](#)

[El desarrollo «agropecuario»](#)

[La industria durante la expansión: ¿un exceso de librecambio?](#)

[La puerta hacia la especialización: el comercio exterior](#)

[Despegue, euforia, crisis: el manejo económico hasta 1890](#)

[Catarsis, austeridad, crecimiento: la política económica en 1890-1899](#)

[Con el esplendor del Centenario](#)

[¿Progreso para todos?](#)

[Capítulo II. Últimas imágenes de un modelo \(1914-1929\)](#)

[El legado de una generación](#)

[La apertura democrática](#)

[El final de la buena fortuna](#)

[Un mundo en busca de la estabilidad perdida](#)

[Los prósperos años de Alvear](#)

[Producir, exportar, importar](#)

[¿Ocaso en la pampa húmeda?](#)

[La industria en los 20: inversión externa y políticas públicas](#)

[Un equilibrio delicado](#)

[La despreocupada administración de la prosperidad](#)

[Avatares de la moneda](#)

[Hacia el abandono definitivo de la convertibilidad](#)

[¿Un modelo agotado?](#)

[Capítulo III. La política económica en tiempos de crisis \(1929-1940\)](#)

[El retorno de la vieja política](#)

[Un diluvio universal: la Gran Depresión](#)

[Repercusiones de la crisis en un país expuesto](#)

[Primeras reacciones: el control de cambios y la disciplina presupuestaria](#)

[El impacto social](#)

[Las nuevas ideas económicas](#)

[El «comercio triangular» y el pacto anglo-argentino](#)
[Un gobierno en acción](#)
[Las conversiones de deuda y el manejo fiscal](#)
[La creación del Banco Central](#)
[Nuevas turbulencias: los ciclos en 1934-1939](#)
[La Argentina industrial](#)
[¿Una década de innovadores?](#)
[La guerra y el Plan Pinedo de 1940](#)
[Capítulo IV. Ascenso y apogeo peronista \(1940-1949\)](#)
[Militares al gobierno](#)
[La economía argentina ante un nuevo impacto exterior](#)
[El eje militar-industrial](#)
[Perón al poder](#)
[«Ni capitalistas ni comunistas: justicialistas»](#)
[Una nación políticamente soberana](#)
[El avance del Estado](#)
[Una nación socialmente justa](#)
[Una nación económicamente libre: el impulso industrialista](#)
[En el campo, las espinas](#)
[Las complicadas cuentas externas](#)
[Crédito y descrédito: nace la inflación](#)
[Capítulo V. Del paraíso peronista a la crisis del desarrollo \(1949-1958\)](#)
[La hegemonía cuestionada](#)
[Síntomas de crisis](#)
[La hora de la austeridad: el plan económico de 1952](#)
[Una vuelta al campo](#)
[Dilemas de una industrialización acelerada](#)
[¿Un defecto estructural?](#)
[Un intento de corrección: el Segundo Plan Quinquenal](#)
[Una nueva bandera peronista: la productividad](#)
[Atrayendo el capital](#)
[Una vez más, la hora de la espada](#)
[El sombrío Informe Prebisch](#)
[¿Moneda sana o inflación incontenible?](#)
[El recurrente problema externo](#)
[Un espectáculo visto de lejos](#)
[Capítulo VI. El impulso desarrollista \(1958-1963\)](#)
[Un gobierno acosado](#)
[Los problemas de entonces](#)
[La propuesta desarrollista](#)
[1958: ¿clima para la inversión?](#)
[La batalla del petróleo](#)

[El esfuerzo de estabilización](#)
[El invierno pasó](#)
[Luces y sombras de la nueva industria](#)
[Un diagnóstico para el sector rural](#)
[Racionalizando el Estado](#)
[Fin de un programa, fin de un gobierno](#)
[El agitado interregno del partido militar](#)
[Una tarea imposible: la política económica en tiempos de Guido](#)
[Una tortuga entre muchos Aquiles](#)
[Capítulo VII. Una primavera económica \(1963-1973\)](#)
[Otra democracia a medias](#)
[¿La última recesión?](#)
[Go and go](#)
[Fantasía y realidad de una revolución nacional](#)
[Mundo feliz](#)
[La Argentina en carrera](#)
[La modernización del agro](#)
[El alivio externo](#)
[En busca de una industria madura](#)
[Vivir con inflación](#)
[Un plan novedoso](#)
[Sin rumbo](#)
[Capítulo VIII. Vértigo económico en tiempos violentos \(1973-1983\)](#)
[Retorno y derrumbe del peronismo](#)
[¿Revolución o reformismo?](#)
[Pacto Social, armonías y discordias](#)
[Política económica de un gobierno disgregado](#)
[Diez años después, una nueva solución final](#)
[El ocaso de Lord Keynes](#)
[Política financiera: de la reforma a la crisis](#)
[Política de estabilización: del monetarismo a la tablita](#)
[Política comercial: de la apertura exportadora a la avalancha importadora](#)
[Crisis sobre crisis](#)
[Nuestra larga década perdida](#)
[Capítulo IX. La democracia y el difícil gobierno de la economía \(1983-1989\)](#)
[En busca de la república perdida](#)
[El drama de América Latina](#)
[De herencias y condicionamientos](#)
[Viejas fórmulas, nuevos problemas](#)
[Teoría y práctica de una estabilización heterodoxa](#)
[La estabilidad relegada](#)
[Un Estado sin financiamiento](#)

[Prolegómenos de una reforma estructural](#)
[Hacia el colapso hiperinflacionario](#)
[Capítulo X. Grandes expectativas, grandes decepciones \(1989-2001\)](#)
[Improntas para la política económica de los 90](#)
[Bajo el signo de la globalización](#)
[Una nueva macroeconomía](#)
[El ordenamiento del Estado](#)
[Una revalorización del mercado](#)
[La convertibilidad, infiernos y paraísos](#)
[Nuestra gran depresión](#)
[Capítulo XI. La reactivación como sueño eterno \(2002-2015\)](#)
[Del «que se vayan todos» al «vamos por todo»](#)
[Una recuperación sorprendente](#)
[En la era de los emergentes, la crisis de los desarrollados](#)
[Crisis en la abundancia y crisis en la crisis](#)
[La venganza del modelo](#)
[El rol del Estado en el «modelo de acumulación»](#)
[La producción privada y la «matriz diversificada»](#)
[Una difícil «inclusión social»](#)
[Agotamiento y final](#)
[Bibliografía](#)
[Trabajos que atraviesan varios períodos](#)
[DE HISTORIA ECONÓMICA Y DE LA POLÍTICA ECONÓMICA](#)
[DE HISTORIA POLÍTICA](#)
[ASPECTOS INTERNACIONALES](#)
[Trabajos que atraviesan principalmente algunos de los períodos tratados](#)
[DE HISTORIA ECONÓMICA ARGENTINA DEL PERÍODO](#)
[ACERCA DE LOS DEBATES DE ÉPOCA](#)
[SOBRE LA INMIGRACIÓN](#)
[SOBRE EL RÉGIMEN MONETARIO](#)
[SOBRE LA INDUSTRIALIZACIÓN Y EL CAMPO](#)
[SOBRE LOS ASPECTOS SOCIALES](#)
[EL MARCO INTERNACIONAL](#)
[Capítulo II \(1914-1929\)](#)
[SOBRE LA HISTORIA GENERAL DEL PERÍODO](#)
[LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 1914-29](#)
[SOBRE CUESTIONES MONETARIAS](#)
[EL MARCO INTERNACIONAL](#)
[LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA PRIMERA GUERRA Y LOS AÑOS 20](#)
[Capítulo III \(1929-1940\)](#)
[LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINAS EN EL](#)
[PERÍODO](#)

ASPECTOS INTERNACIONALES
SOBRE INDUSTRIA E INDUSTRIALIZACIÓN
POLÍTICA MONETARIA
SOBRE EL PLAN PINEDO
TRABAJO Y SINDICATOS
Capítulo IV (1940-1949)
ASPECTOS DE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LOS
AÑOS 40
SOBRE LOS DESARROLLOS INTERNACIONALES EN MATERIA
ECONÓMICA
TEMAS POLÍTICOS, LABORALES Y SINDICALES
ACERCA DE LA POLÍTICA MONETARIA
DE LA RELACIÓN ENTRE ARGENTINA Y GRAN BRETAÑA
Capítulo V (1949-1958)
LA SITUACIÓN POLÍTICA
ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA EN LOS
AÑOS 50
SOBRE LA POLÍTICA MONETARIA
ASPECTOS INTERNACIONALES
TEMAS LABORALES
Capítulo VI (1958-1963)
ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA
EL DESARROLLISMO EN EL DEBATE IDEOLÓGICO
ASPECTOS INTERNACIONALES
Capítulo VII (1963-1973)
HISTORIA POLÍTICA
TEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA ECONOMÍA EN EL
PERÍODO
INDUSTRIA Y POLÍTICA INDUSTRIAL
CONTEXTO INTERNACIONAL
ECONOMÍA AGROPECUARIA
Capítulo VIII (1973-1983)
DE HISTORIA POLÍTICA Y SOCIAL
TEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 1973-1983
POLÍTICA COMERCIAL
ECONOMÍA AGROPECUARIA
TEMAS DE ECONOMÍA LABORAL
ASPECTOS INTERNACIONALES
Capítulo IX (1983-1989)
ASPECTOS DE LA POLÍTICA ARGENTINA EN TIEMPOS DE
ALFONSÍN
TEMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA DE CORTO PLAZO

[EN EL PERÍODO](#)

[TEMAS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA EN EL LARGO PLAZO](#)

[EL CONTEXTO INTERNACIONAL](#)

[Capítulo X \(1989-2001\)](#)

[EL CONTEXTO INTERNACIONAL](#)

[ARGENTINA POLÍTICA Y SOCIAL](#)

[SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA EN EL PERÍODO Y](#)

[SUS ANTECEDENTES](#)

[Capítulo XI \(2002-2015\)](#)

[POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÍODO](#)

[Otras fuentes](#)

[Sobre los autores](#)

Prólogo a la presente edición

La palabra griega *kyklos* significa ciclo, círculo. Una de sus derivaciones es *kyklóo*, cuyo sentido más aproximado es: doy vueltas alrededor del huracán.

De la historia de la política económica argentina puede decirse (y, de una manera u otra, se ha dicho) infinidad de cosas, pero hay una que no se ha oído jamás: nadie ha dicho que se trate de una historia monótona. La Argentina fue en algún momento el país de crecimiento más rápido y en algún momento el de crecimiento más lento; fue un caso de intensísima integración comercial y financiera al mundo y también un caso de cerrazón como pocos otros países; pudo pasar en pocos años de la hiperinflación a la deflación, del Estado empresario a uno de los más rápidos privatizadores del mundo, de ser el país más caro de la región al más barato; del endeudamiento al default, y luego de otro default al endeudamiento. El péndulo de la política económica se movió más rápido y con más violencia que en otras latitudes, causa y consecuencia de una economía también marcadamente inestable.

El fragmento de la realidad sobre el que trata este libro es inusualmente amplio por el espectro temporal que cubre (desde 1880 hasta principios del siglo XXI), pero relativamente específico en el área que ocupa (la política económica de un país mediano como la Argentina). ¿Por qué esa delimitación: la política económica y un siglo XX «largo»? Una respuesta lleva a la otra. Nos atrajo el hecho de que al analizar la historia de la política económica deban realizarse elementos —que unos llamarían superestructurales y otros de historia política y de las ideas— que en la historia económica en sentido estricto tienen habitualmente un papel menor. En cuanto a las fronteras temporales, el momento inicial coincide con la fecha que ha adquirido un consenso como hito de consolidación de un Estado auténticamente nacional, lo que resulta una elemental precondition si lo que se está analizando es la política económica de un país. La fecha final ha ido variando en las distintas ediciones de este libro, cuidando siempre que nos

permitiera una mirada histórica, aunque el recuerdo fuera fresco. A dos años de concluida la experiencia kirchnerista de política económica, nos pareció que ya podía incluirse para esta edición.

No es extraño que, dada la singularidad de sus contornos, una historia de la política económica argentina tan ambiciosa en su alcance temporal no haya sido objeto de estudios anteriores. Ha habido, desde luego, una multitud de trabajos sobre temas parcialmente superpuestos al que se trata aquí, o enteramente comprendidos por él. Citarlos con algún criterio de justicia distributiva es imposible. Pero no podemos dejar de reconocer nuestra deuda —que es, largamente, nuestra más importante deuda intelectual— con la multitud de autores cuyas contribuciones nos han ayudado a conocer y comprender los temas aquí desarrollados.

Es que este trabajo se ha nutrido poco, valga aclararlo, de fuentes primarias de información, y mucho ha dependido en cambio de investigaciones ajenas. A partir de ellas —y de nuestros propios trabajos como historiadores— fuimos elaborando las explicaciones que ensamblan la narración.

Es muy marcada entre los economistas la tendencia a analizar los hechos históricos a la luz de la experiencia propia, actual. No obstante padecer esa deformación profesional, la del anacronismo, hemos puesto un empeño especial en resaltar los contextos propios de la época: la información con la que contaban los actores históricos, los incentivos y los límites dados por sus posicionamientos políticos, las restricciones impuestas por la realidad local e internacional. La política económica siempre se considera como un área esencialmente normativa. En las páginas que siguen, por el contrario, no hay preguntas ni respuestas acerca de cómo debió haber sido la política económica, sino explicaciones e hipótesis de por qué fue como fue.

Quizá sorprenda, por momentos, el carácter marcadamente provisional y abierto de las hipótesis planteadas. Eso, que puede considerarse un defecto, es en realidad una consecuencia de lo que para nosotros es el principal atractivo de la política económica: el hecho de ser un punto de convergencia entre esferas (ideológicas, políticas, institucionales, económicas) distintas, identificables y relativamente autónomas, de cuya combinación pueden surgir resultados muchas veces inesperados.

La primera edición de *El ciclo de la ilusión y el desencanto* terminó de escribirse en 1998. Con dos reediciones en 2003 y 2007, esta edición de 2018 incorpora a la publicación original nada menos que unos veinte años de

historia de la política económica argentina. Y sabemos que veinte años está lejos de ser nada, especialmente cuando se trata de la economía argentina.

Las ediciones de 2003 y 2007 ya incluían la narrativa y los debates alrededor de la gran crisis económica argentina de 2001. Este volumen contiene también el amplio arco que recorrieron la economía y la política económica durante el kirchnerismo: desde la asombrosa recuperación de su primer quinquenio (2003-2007) hasta el estancamiento con inflación de la primera mitad de la década de 2010. De modo que en estos veinte años desde aquella primera edición podemos contar un desencanto —el fin de la convertibilidad—, una nueva ilusión —el crecimiento «a tasas chinas» de los primeros años kirchneristas— y un nuevo desencanto, el estancamiento durante la segunda presidencia de Cristina Kirchner, extendido en un cuadro recesivo con aceleración inflacionaria en el año 2016. Estabilizado en 2017 el nuevo esquema de política económica iniciado con el gobierno de Mauricio Macri, estas páginas se escriben cuando los mercados internacionales y buena parte de la sociedad confían, una vez más, en una mejora económica de la Argentina.

Veinte años más de observar la economía argentina y otros veinte más de edad nos hacen renuentes a intentar un diagnóstico general sobre las dificultades que ha tenido la Argentina para encontrar el camino de un desarrollo económico razonable y sin tantos sobresaltos, como el que otros países —en América Latina y fuera de ella— sí lograron recorrer, o comenzaron a recorrer. ¿Hay, detrás de esos ciclos de ilusión y desencanto, un hilo conductor de la historia económica argentina? ¿Lo hay al menos —por tomar el período más inestable— en las últimas cuatro o cinco décadas?

Hace algunos años ensayamos esa búsqueda de un factor común detrás de aquellas dificultades^[1]. En tiempos de la Primera Globalización, la Argentina caminaba en pelotón no muy detrás de las principales economías emergentes de aquella época (las Australias, las Canadás, las Nueva Zelandas) que a su vez acompañaban a las naciones líderes (Inglaterra, Estados Unidos, Francia, Alemania). Pero el país en un determinado momento perdió el camino, en medio de esa tormenta mundial que fue la Gran Depresión. No fue la única economía en perderlo, pero sí la única que no logró volver a alcanzar al pelotón, al que de a poco se sumaban nuevos integrantes (las Españas, los Japoneses y las Coreas del Sur). Retrasada y confundida en aquella bifurcación, la Argentina oye el murmullo, cada vez más lejano, de los otros caminantes. Intenta atajos desesperados por acercarse. Busca volver a vivir como rica

antes de dejar de ser pobre: busca disfrutar y democratizar la prosperidad antes de tenerla.

Esos atajos fueron en distintos momentos de la historia argentina el proteccionismo y el endeudamiento. La economía cerrada, entre la posguerra y el comienzo de la dictadura de 1976, fue en parte un intento de emulación de las «naciones industrializadas» vía el proteccionismo manufacturero y en parte una respuesta a condiciones internacionales desfavorables a los productos argentinos, pero tuvo también una motivación democratizadora de la prosperidad: en un país que exportaba alimentos, volcarlos hacia adentro; en un país que importaba manufacturas, dejar de importarlas para que su producción local generara empleo y salarios altos. En el corto plazo podía funcionar, y esa bonanza equitativamente distribuida fue el primer peronismo, con sus enormes consecuencias en la historia política; pero a la larga, esa economía que pretendía producir casi todo y exportar casi nada terminaba atrapada en su incapacidad para importar la maquinaria y los insumos que eran un requisito para el crecimiento. Difundir rápido la prosperidad terminaba complicando la capacidad para generarla. El empuje del Estado para forzar una mecánica a la que le faltaban piezas no impidió que la Argentina perdiera terreno frente al pelotón de líderes e incluso frente al entonces pujante Brasil, y contribuyó a desencadenar el sesgo inflacionario que la Argentina padeció en casi todas las décadas desde los años 40. La conciencia de que en todo ello había una dificultad profunda apareció en los años 60, cuando gobiernos de distintas raigambres políticas —pero nunca en democracia plena— confluyeron, con un éxito perceptible pero modesto, en un esfuerzo por recuperar las exportaciones tradicionales y por extender una partida de nacimiento a las exportaciones industriales.

La apertura zigzagueante desde mediados de los 70 también mezcló una convicción de que se requería un modelo diferente para volver a crecer, y circunstancias internacionales ahora favorables a la globalización, con la pulsión por repartir la cosecha no bien realizada la siembra. Sobre todo, en los 70 y en los 90, el atajo que transitó el país y que prometía compatibilizar la reestructuración económica con una prosperidad alcanzada en plazos cortos fue el endeudamiento externo con apreciación cambiaria. Lo que los salarios reales podían perder con la gradual declinación de aquella industria de posguerra intensiva en mano de obra era compensado con los altos salarios en dólares que el endeudamiento habilitaba. El atajo conducía no ya al estancamiento sino a un campo minado, como lo atestiguaban las explosiones macroeconómicas de los años 80 y de los tempranos 2000.

¿Nos sigue convenciendo ese hilo conductor, la idea de que la Argentina es un país ansioso por volver a un mítico Olimpo del que un día fue arrojada, y se tienta con cualquier canto de sirena que le permita volver a él? El kirchnerismo también fue una nostalgia, al mismo tiempo más humilde y más anacrónica: no se trataba de volver a un pasado remoto y distorsionado de la «Argentina con sueños de potencia» anterior a la Depresión, sino a uno menos lejano y más concreto: el de esa Argentina de posguerra que, mal que bien, tenía pleno empleo, salarios comparativamente altos y una distribución del ingreso más equitativa que nunca antes y que nunca después. Por un momento pareció un intento ajustado a los tiempos: manteniendo la conexión comercial con el resto del mundo y aprovechando una mejora en los precios externos de Argentina, la novedad heredada de un tipo de cambio real alto proveía la competitividad para una recuperación industrial y contribuía a un mercado de trabajo cada vez más peronista. Se trataba de otro mítico Olimpo, con rasgos económicos y sociales distintos al primero. Pero a ese peronismo de economía abierta al fin le llegó la hora de enfrentar su oxímoron. Cuando los salarios en moneda internacional empezaron a sobrepasar los niveles compatibles con la productividad argentina, se volvió en dosis parejas a las anestias de una mayor protección comercial, una apreciación cambiaria real (ahora financiada no tanto con deuda como con reservas energéticas, ganaderas y monetarias) y el empuje auxiliar del gasto público. Lo que por un momento se vislumbraba como un camino había sido en realidad un nuevo atajo.

Claro que también es posible que la fábula del caminante descarriado y ansioso por reencontrarse con sus antiguos compañeros esté dotando a la historia de más significado que el que en realidad tuvo. ¿No hubo acaso accidentes históricos concretos que explican parte de esa historia, caras sonrientes de la moneda que no llegamos a ver porque el azar determinó ceca? Con los mismos rasgos estructurales, ¿habría sido igual la historia con un leve cambio de circunstancias políticas en el año 1931 (proscripción a Alvear y abstención radical)?; ¿no hubiese sido en tal caso viable algo parecido al Plan Pinedo, que las desavenencias políticas, frutos del fraude, terminaron frustrando?; ¿habría sido igual la Historia con una incorporación diferente de las masas a la política argentina entre octubre de 1945 y febrero de 1946?; ¿habría sido igual si conflictos de naturaleza política no hubiesen abortado el intento de Perón a partir de 1952 de montar un sustento productivo más sólido para la justicia social?; ¿se habrían esfumado los intentos modernizadores de los años 60 si Nixon no hubiera derrumbado los acuerdos de Bretton Wood en agosto de 1971, el primer paso hacia una época de globalización financiera?;

¿habría sido inviable el Plan Austral de Alfonsín si no hubiese enfrentado los peores términos de intercambio desde los años 30?; ¿qué tal si 60 000 votos de la primaria peronista de 1988 hubiesen ido a Cafiero y no a Menem, revirtiendo el resultado?; ¿y si Fernando de la Rúa hubiese optado por salir de la convertibilidad al asumir?; ¿o, incluso, si las «papeletas mariposa» que confundieron a los jubilados demócratas que votaban en Palm Beach y dieron la presidencia a Bush en el año 2000 no hubiesen estado allí, y por lo tanto una presidencia menos aislacionista hubiese apoyado una salida ordenada de la convertibilidad en 2001? Finalmente: ¿no habría sido más estable la economía kirchnerista (más cercana al consenso macroeconómico latinoamericano de los últimos 15 años) si se adoptaba, como estaba planeado —y cerca de ser puesto en práctica— un esquema antiinflacionario a partir del año 2005?

Por supuesto, es irrelevante e imposible saber qué habría ocurrido exactamente, o incluso vagamente, en cada caso. Pero basta con imaginar que las cosas habrían sido significativamente diferentes para descartar la idea de que, de un modo u otro, el destino económico de la Argentina estaba escrito en sus genes: en su condición de agroexportador exitoso de la primera globalización arrojado del paraíso y condenado como Sísifo a intentar atajos de retorno que al final solo lo devuelven al casillero inicial. En otras palabras: quizás la Historia que se escribió no estaba escrita de antemano; ni la que está por escribirse está escrita todavía.

* * *

Nuestros colegas y amigos del Instituto y la Universidad Torcuato Di Tella conformaron un ambiente intelectual inmejorable para realizar un trabajo de esta naturaleza, pródigo en necesidades de consultas interdisciplinarias. Agradecemos también a Miguel Ángel Diez y a la Editorial Coyuntura, cuyo apoyo para la publicación de una serie de fascículos sobre estos temas en los años 1997 y 1998 fue el punto de partida para este libro. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento al Grupo Techint —en particular, al ingeniero Roberto Rocca— que contribuyó financieramente al proyecto.

Para la presente edición contamos con la colaboración decisiva de Gonzalo de León en la elaboración del capítulo sobre el kirchnerismo, la revisión integral del texto y la elección de la imagen de tapa.

Agradecemos la invitación de Martín Sivak, responsable de Paidós, Ariel y Crítica, para incorporarnos al Grupo Editorial Planeta.

* * *

A diferencia de ediciones anteriores, las series estadísticas que acompañan complementarias no se encuentran en este volumen sino online, en la página **El ciclo de la ilusión y el desencanto: Apéndice estadístico.**

P. G., L. L.
Diciembre de 2017

Capítulo I

La generación del progreso (1880-1914)

Bases y puntos de partida para el progreso argentino

Si bien la Argentina se constituyó como Estado políticamente independiente ya en 1810, ratificándolo formalmente en 1816, una serie casi interminable de luchas civiles e internacionales postergó cualquier intento de progreso económico sólido durante varias décadas. Recién en el año 1853 se conseguiría una Constitución aceptada por las provincias, aunque la conflictiva incorporación de la poderosa Buenos Aires se consumó solo a comienzos de la década del 60. Así y todo, la «organización nacional» se prolongó hasta 1880, después de dos décadas todavía plagadas de conflictos. En el frente externo, la guerra del Paraguay ocupó la atención de las presidencias de Bartolomé Mitre (1862-1868) y Domingo Faustino Sarmiento (1868-1874). En tanto, se sucedieron rebeliones internas de signo variado a la autoridad nacional, como el levantamiento del propio Mitre en 1874 al asumir Avellaneda la presidencia, la resistencia de los últimos caudillos (como el Chacho Peñaloza en La Rioja y López Jordán en Entre Ríos) y, sobre todo, la revuelta de Carlos Tejedor en 1880, que desembocó en la federalización de la ciudad de Buenos Aires. Todo ello sin contar la permanente amenaza de los indios en la frontera sur de la provincia de Buenos Aires, eliminada con la Campaña al Desierto del joven general Julio Argentino Roca en 1879.

Es natural entonces que la preocupación central de los gobiernos durante las llamadas «presidencias históricas» de Mitre, Sarmiento y Avellaneda fuera la eliminación de las amenazas internas y externas a la autoridad estatal. La prioridad era, todavía, garantizar la existencia misma del Estado argentino, mientras se intentaban sentar —trabajosa, paulatinamente— los cimientos de un país. De esa época datan los Códigos de Comercio, Civil y Penal, y también el primer gran impulso a la educación, que obsesionó a Sarmiento.

Es recién a partir de la primera presidencia de Roca (1880-1886) que puede hablarse de un Estado nacional con una autoridad firmemente asentada,

de un país cuyos gobernantes fueran administradores y ya no solo fundadores. El desafío de la hora ya no era, en 1880, definir el alcance de la autoridad nacional sino más bien consolidarla y utilizarla para fomentar el progreso de la nación. Se había pasado, por fin, «de una Argentina épica a una Argentina moderna». La fórmula «Paz y Administración», que Roca enarboló como estandarte de su gobierno, fue toda una síntesis de las nuevas prioridades del país.

¿Sobre qué suelo se intentaba sembrar la semilla del progreso? ¿Estaban dadas en el país las condiciones para instalar una *belle époque* a la criolla? Es fácil responder con más de un siglo de perspectiva; pero en 1880 no era obvio que aguardaban a la Argentina algunas décadas de crecimiento económico como nunca había conocido. No es sorprendente que así fuera, cuando el último censo disponible (el primero en llevarse a cabo a escala nacional, en 1869) mostraba un territorio bastante desierto y una población con bajos niveles de instrucción. De acuerdo con las cifras de ese censo, vivían en la Argentina 1.800 000 personas, lo que para el inmenso territorio nacional significaba 0,43 habitantes por kilómetro cuadrado, una densidad de población equivalente a menos de la mitad de la de Santa Cruz (la provincia más desierta) en el año 2010. La tasa de analfabetismo era otro síntoma del retraso: más de las tres cuartas partes de la población mayor de seis años no sabía leer ni escribir. La llanura pampeana, lejos todavía de ser el granero del mundo, estaba dedicada a una ganadería de poca calidad, con predominio del ganado ovino. La agricultura prácticamente no existía, salvo en los alrededores de las ciudades, para consumo local; todavía en los años 70 se importaba trigo. Recién a fines de la década se llevaría a cabo el primer embarque de trigo para exportación, en lo que un profético Avellaneda caracterizó como el acto más importante de su período de gobierno. Un obstáculo evidente para el desarrollo económico era la dificultad para transportar los productos del interior hacia los puertos, y en este sentido las posibilidades de progreso comenzaron a abrirse con la paulatina difusión del ferrocarril en la década de 1870.

¿Había en la época un grupo de dirigentes con un proyecto común de país, con una idea de los medios capaces de enfrentar ese atraso y encarrilar a la Argentina en el camino de un progreso que otros «países nuevos» (notablemente, los Estados Unidos) ya estaban experimentando? Está claro que en muchos terrenos los miembros de la clase política de ese tiempo sostuvieron posiciones enfrentadas, en ocasiones llegando a fuertes antagonismos. La tendencia mayoritariamente laica de los gobiernos, por

ejemplo, siempre despertó una oposición tenaz. Se ha dicho de las disputas en torno a la competencia de jueces civiles para revocar fallos de tribunales eclesiásticos, en 1881, que «terminó con la relativa unidad ideológica del sector dirigente». Tres años después, *clericales* y *liberales* se enfrentarían con más vehemencia con motivo de la ley 1420 de educación pública. En cuestiones económicas también había desacuerdos. El caso más notorio es el de la política comercial, con la discusión anual en el Congreso de la ley de aduanas, que fijaba los aranceles de importación y, por momentos, impuestos a la exportación. También pueden mencionarse, entre otros temas de debate, las polémicas en torno al régimen de propiedad de la tierra, las controversias sobre el papel del Estado, suscitadas en 1887 a propósito de las obras de salubridad de Buenos Aires y continuadas en los escritos de José Terry, o los conflictos relacionados con el recurrente tema de la política monetaria, que tuvieron un punto álgido en 1899, al fijarse el tipo de cambio con el que operaría la Caja de Conversión.

A pesar de esas y muchas otras discrepancias, Félix Luna pudo atribuir a su imaginario Julio Argentino Roca una descripción de los hombres públicos de ese tiempo, en la que la uniformidad dominaba los matices:

Ahora se está dando en hablar de una «Generación del 80». No sé si es para tanto, porque más que una generación, los que ejercimos el poder desde 1880 o tuvimos predicamento en la opinión pública no seríamos más de doscientos en todo el país: gobernantes, militares, políticos, periodistas, literatos, profesores; gente de acción o de pensamiento que veníamos de una formación igual, hablábamos el mismo lenguaje y reconocíamos idénticos objetivos. [Quienes pertenecían a ese grupo] llevaban un sello ideológico invariable: eran liberales, admiraban el pensamiento de Alberdi, aborrecían la anarquía y el despotismo, creían en las virtudes de la educación, deseaban abrir el país a los capitales, los hombres y las ideas del exterior para colocar a la Argentina en el ritmo del progreso contemporáneo [...] Éramos pocos, nos conocíamos todos, pensábamos igual. ¿Una generación? Más bien un grupo de coetáneos que podía dividirse en facciones partidarias pero no reconocía diferencias en la visión que tenían del país y la fe en su destino^[2].

Solo con el fin de una era empiezan a notarse sus contornos, y así ocurrió con la política argentina anterior a la Primera Guerra Mundial. Aun excluyendo a las corrientes que nunca fueron oficialismo (los radicales y los socialistas), el panorama distaba de ser monolítico: alguien que se dijera roquista, juarista, mitrista o modernista, se sorprendería al comprobar que para la Historia sería simplemente «ochentista». Pero detrás de la pluralidad de identificaciones partidarias puede advertirse que la clase gobernante argentina compartía cierto sustrato ideológico relativamente uniforme, que hacía que las diferencias de opinión fueran menos profundas que lo que serían ya más entrado el siglo xx. En el ámbito de lo que hoy se llamaría la política socioeconómica, la noción de progreso, más que cualquier otra, dominaba el debate. Casi todos coincidían en la voluntad de incorporar a la Argentina, tan rápido como fuera posible, a la expansión mundial liderada por Gran Bretaña y escoltada por las naciones que ya se habían sumado a la Revolución Industrial (Francia, Alemania, Estados Unidos). Esa vocación por el progreso económico era coherente con ideas entonces en boga en el mundo occidental, como el positivismo de Comte, la tesis del progreso indefinido derivada de Spencer y el darwinismo social. En ese ideario podían encontrarse las bases para el optimismo de época sobre las posibilidades de desarrollo de la Argentina, y al mismo tiempo justificarse un crecimiento a toda costa que no reparara demasiado en los medios —por ejemplo, en el fraudulento sistema electoral— ni en eventuales perdedores. *La Nación* resumía este espíritu durante la crisis de 1890: «¡Ah, progreso, cuántas víctimas en tu nombre!».

El optimismo colectivo acerca del futuro económico de la Argentina es comprensible dentro del contexto internacional de progreso del siglo xix, especialmente a partir del final de la guerra franco-prusiana. Si es cierto que el progresismo de los gobernantes argentinos fue crucial para poner en marcha el motor del crecimiento, también lo es que sus fervorosas ideas habrían sido estériles en otro tiempo y en otro lugar. El encuentro entre circunstancias auspiciosas para el progreso e ideas apropiadas para esas circunstancias resultó ser una combinación exitosa, al menos juzgada con la vara de lo que la Historia llamó la «Generación del 80».

La economía mundial de la época

La economía mundial en la que la Argentina comenzó a insertarse decididamente después de su pacificación interior tenía como rasgos centrales

la creciente integración de mercados y el rápido crecimiento de la producción. El porcentaje de exportaciones sobre el producto llegaría en 1913 a un pico que solo se alcanzaría de nuevo en 1970. El capital cruzaba fronteras casi sin restricciones, permitiendo a los países endeudarse a un ritmo mayor que en cualquier momento del siglo xx. Y la producción crecía en el mundo a un 2,7 % anual, cifra inédita en tiempos anteriores. Hasta la Primera Guerra Mundial se prolongó esta tendencia a la internacionalización y el crecimiento sostenido de la economía, que solo se retomaría alrededor de 1950. Pero esa interrupción era una sorpresa del futuro y, aun cuando la década de 1870 vio desenvolverse una crisis económica internacional, hacia el último cuarto del siglo xix parecía haberse alcanzado un desarrollo económico sin perspectivas de menguar.

En este contexto, Inglaterra jugaba un rol fundamental. Si bien Estados Unidos era ya un país globalmente más rico, el ingreso per cápita inglés era el más alto entre las economías importantes, siendo superado solo por algunas de sus colonias, como Australia y Nueva Zelanda. La influencia británica sobre el resto del mundo no era únicamente consecuencia de su riqueza: debía mucho, también, a la particular organización de su economía. Es que luego de largas disputas políticas e ideológicas que se habían extendido a lo largo de casi toda la primera mitad del siglo xix, Inglaterra había adoptado los principios del libre comercio y la especialización, inspirados en los economistas clásicos, especialmente en Adam Smith y David Ricardo. La derogación de las proteccionistas Leyes de Granos en 1846 marcó el triunfo del libre cambio en Gran Bretaña. Las consecuencias prácticas de tal elección eran la progresiva concentración de los recursos productivos ingleses en las manufacturas y, por consiguiente, la necesidad de importar alimentos y materias primas. Para un país que por esa época se integrara a los crecientes flujos del comercio mundial, y que estuviera naturalmente dotado para satisfacer esas necesidades, la posibilidad de especializarse al revés que Inglaterra (produciendo lo que ella demandara y demandando lo que ella produjera) resultaba bastante atractiva. La Argentina cumplía, por entonces, con esas dos condiciones.

El sustrato económico de la *Pax Britannica* no se limitaba a una especialización productiva acorde al sistema comercial que giraba en torno a Inglaterra. Londres era, por esos tiempos, el indisputado centro financiero mundial. Como tal, era el regulador del sistema de patrón oro, que era más que un régimen monetario por el que cada país fijaba el valor de su moneda al de una unidad de oro: era un sistema global que facilitaba el comercio y las

finanzas. A través de los movimientos de su tasa de descuento, el Banco de Inglaterra podía controlar el flujo de oro, reteniendo metálico cuando había una tendencia a su exportación y liberándolo al exterior cuando el flujo hacia las Islas era excesivo. Desde luego, las entradas y salidas de oro hacia y desde Inglaterra tenían el signo contrario a lo que pasaba en el resto del mundo. De esta manera, la política del Banco de Inglaterra influía decisivamente sobre otros países. El poder financiero de Gran Bretaña también desbordaba sus fronteras a través de sus inversiones en el exterior, que crecieron de 1,7 millones de libras anuales en 1875-79 a 185 millones anuales en 1910-13. Esa actitud inversora de Inglaterra sería uno de los cimientos sobre los que se asentaría el desarrollo argentino anterior a la Primera Guerra Mundial.

La omnipresencia inglesa era una forma novedosa de predominio que se ha caracterizado como «imperialismo informal». Aun en aquellas regiones donde la influencia económica convivía con la tutela política, la relación entre la metrópoli y la colonia era distinta que en el viejo modelo de imperialismo (como el español de los siglos XVI a XVIII, por ejemplo). Las colonias ya no eran solamente una fuente de materias primas y minerales preciosos cuya importancia estratégica era al menos tan apreciada como la económica. Para Inglaterra, era crucial la disponibilidad de mercados para exportar su producción y su capital, más aun que el control político directo. El contenido económico de la experiencia inglesa hizo que el imperialismo comenzara a ser visto cada vez más como una consecuencia de hechos económicos, fueran estos la excesiva acumulación de capital en los centros (Hobson), el dominio del Estado por parte del capital financiero (Hilferding) o la lucha entre los países que pretendían la exclusividad de las fuentes de materias primas y de los mercados (Lenin).

Llenando el desierto: inmigración, capitales y tierras

A muy grandes rasgos, y más allá de la evolución que este esquema sufrió con el correr de las décadas, la posición de la Argentina en el mundo a partir del último cuarto del siglo XIX puede describirse como la aceptación de un lugar bien definido en el sistema de división internacional del trabajo cuyo centro era Inglaterra: el de productor agropecuario e importador de productos manufacturados. La Argentina no estuvo sola en esa especialización: desde un tiempo atrás, Australia y, con matices algo distintos, Canadá, venían asomando como importantes proveedores de alimentos. La incorporación de

la Argentina al circuito inglés fue tardía. Su momento de gloria fueron los treinta y cinco años que van de 1880 a 1914, y ello con el paréntesis de una década que siguió a la crisis de 1890. No fue un tiempo suficiente para afianzar una estructura sólida y relativamente autónoma, a prueba de las crisis externas que pudieran ocurrir. Con todo, las luces del Centenario de la Revolución de Mayo mostraron a una Argentina distinta a la de treinta años atrás, con un nivel de ingreso por habitante superior al de Francia y cercano al de Alemania.

La impresionante expansión económica del tercio de siglo que se extiende entre la consolidación de la organización nacional en 1880 y la Primera Guerra tuvo varias facetas íntimamente relacionadas. Inseparablemente, estuvo asociada a un lugar geográfico (la pampa húmeda), a un par de actividades productivas principales (la ganadería y la agricultura) y a la incorporación de capitales y trabajo extranjeros, manifiesta en la instalación de ferrocarriles y en una gran inmigración. Estos factores se combinaron e interactuaron de una manera que no fue exclusiva de la Argentina, y que se dio también en otras regiones con baja densidad de población pero con recursos naturales abundantes, como Australia y Canadá. A pesar de sus particularidades (sobre todo, el hecho de pertenecer a un ámbito cultural distinto del anglosajón), la Argentina compartió con esas colonias inglesas una dinámica por la cual lo que era un «espacio vacío», casi un desierto, incorporó recursos móviles (trabajo, capital) a gran velocidad, multiplicando su capacidad productiva.

Era todo un desafío para los gobernantes de las décadas finales del siglo XIX coordinar esa incorporación de recursos de modo de cristalizar los ideales de progreso que habían recogido de Alberdi. Las tierras ya estaban ahí, con una fertilidad de la que no pocos dudaron en un principio. Pero nada podía lograrse si no se acortaban las distancias entre la vasta llanura y el puerto. El ferrocarril sería el encargado de esa tarea, atraído tanto por la esperanza de una rentabilidad natural como por ganancias garantizadas por el gobierno. El capital era necesario también para utilizarlo en mejoras en la explotación y en la adquisición de maquinarias. La tercera pata del progreso era el trabajo. El gobierno fomentó por todos los medios su incorporación a través de subsidios y ventajas para los inmigrantes, aunque es indudable que la atracción principal estaba dada por las perspectivas de mejores empleos que en el país de origen, fruto a su vez de la fuerte necesidad de mano de obra en una región en crecimiento. La ausencia de uno solo de estos tres factores (trabajo, capitales, tierra) habría hecho imposible tal transformación; pero su

conurrencia en tiempo y espacio no fue casual. Ciertamente como era que la fuente originaria de atracción era la riqueza potencial de estas tierras, no puede ignorarse el papel central que les cupo a los gobiernos: la estrategia no fue, de ningún modo, esperar de brazos cruzados a que las fuerzas económicas respondieran a los incentivos naturales. Al contrario, las sucesivas administraciones fomentaron activamente, con los medios que tenían a su alcance, un acelerado proceso de incorporación de factores que de otro modo difícilmente se habría dado. Cabeza visible de aquel grupo de dirigentes, Roca sostenía en 1882 que el gobierno tenía un importante papel que cumplir en un país «extenso, despoblado y sin capital», ya que la acción privada era «todavía muy débil». Para Roca,

Si todas estas energías se hubieran esperado de la acción individual o de corrientes espontáneas... muy poco tendríamos que contar en el presente^[3].

Eso estaba lejos del liberalismo en estado puro que a veces se le atribuye a la Generación del 80. En todo caso, era un liberalismo pragmático —acaso influido por los éxitos del desarrollo alemán— y dispuesto a abandonar cualquier aspecto doctrinario que se opusiera a la obsesión por el progreso.

¿Puede señalarse algún elemento disparador de esa dinámica de acumulación y crecimiento? Desde luego, el fin de las guerras civiles fue un factor institucional relevante, casi una condición necesaria. A decir verdad, la inestabilidad política no había impedido, antes de 1880, una actividad económica orientada a la exportación en la región pampeana. La escena arquetípica de un gaucho arriando ganado era un eslabón de una economía rural que fue creciente en la primera mitad del siglo XIX: vacas criollas que se habían multiplicado por generaciones en las pasturas salvajes de las pampas eran llevadas a los saladeros del litoral bonaerense; la exportación de cueros (que en las islas británicas forrarían los asientos de trenes o se usarían como correas en las nuevas máquinas industriales) fue la fuente de la riqueza que permitió a Buenos Aires ser el *primus inter pares* entre las provincias argentinas. Ese predominio se acentuó con el «boom del lanar», a partir de mediados de siglo, impulsado por mejoras tecnológicas que facilitaban el procesamiento de lana cruda: en la zona litoral de Argentina había 1,6 millones de ovejas en 1815 y más de 30 millones en 1865^[4].

Pero cierta estabilidad institucional sí era necesaria para un despegue como el que ocurrió tras 1880. La agricultura fue la gran protagonista de esa expansión. A diferencia de las vacas (que caminan por sí mismas) o de la lana

(un producto de alto valor por unidad de peso), el transporte de los cereales argentinos del campo hacia el puerto era económicamente inviable en carretas. La llegada del ferrocarril implicaba un aumento sideral del precio efectivo del cereal recibido por el productor (neto de costos de transporte), tanto que fue la diferencia entre la inviabilidad de la agricultura y su rol como origen de las grandes fortunas de la época. Pero el tren, ese símbolo del siglo XIX que despertaría la revolución agrícola argentina, necesitaba capital más cuantioso y de largo plazo, sea como inversión directa o como préstamos para su construcción. La estabilización política del 80 fue decisiva precisamente porque al dar lugar a inversiones de más largo aliento permitió poner esa rueda en movimiento.

La Argentina para los europeos: la inmigración

Una de las condiciones para crecer era, por lo pronto, poblar «el desierto». El lema alberdiano «Gobernar es poblar» era casi un mandamiento para las administraciones de fines de siglo XIX y principios del XX, hasta el punto que el aumento del número de habitantes se tomaba como un importante indicador de la calidad de gestión de los gobiernos. Para el poblamiento rápido que pretendía Alberdi, el crecimiento vegetativo (es decir, el crecimiento surgido de las tasas de natalidad y mortalidad) siempre sería insuficiente. Era inevitable entonces recurrir a la inmigración, que fue fomentada por todos los medios al alcance de las autoridades. Ya en la Constitución Nacional se percibe esta apertura a la incorporación de extranjeros, especialmente europeos. Los constitucionalistas del 53 necesitaron dos artículos para recalcar la apertura inmigratoria de la Argentina:

Art. 24 –El gobierno federal fomentará la inmigración europea: y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes.

Art. 20 –Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión, poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes^[5].

El cumplimiento de estos artículos no se limitó al respeto de los derechos. En realidad, desde antes de la organización nacional habían funcionado dependencias oficiales dedicadas al fomento activo de la inmigración extranjera. En la década de 1820, por ejemplo, había existido una Comisión de Inmigración, cuya labor fue obstaculizada por el conflicto de turno: la guerra con el Brasil. Pero para 1876 las condiciones ya eran propicias para una tarea más efectiva. En ese año el Congreso decidió la creación de un Departamento General de Inmigración, con la intención de concentrar los esfuerzos del gobierno. Además de difundir en Europa información sobre la Argentina, este organismo garantizaba a los inmigrantes un arribo relativamente cómodo: todo extranjero apto para trabajar tenía el derecho a «ser alojado y mantenido a expensas de la Nación durante cinco días después del desembarco y, si el inmigrante se enfermaba durante ese período, hasta su recuperación; además, si fuere contratado por el Gobierno para una colonia, hasta su llegada a esta, en cualquier parte de la República; dársele empleo y ser enviado a cualquier parte de la República libre de gastos y ser mantenido en tránsito durante diez días, después de cuyo período se le cobraban dos chelines diarios: permitirle ingresar, libre de derechos, toda ropa, moblaje, implementos agrícolas, herramientas y artículos pertenecientes al respectivo oficio, así como un arma de fuego por cada inmigrante adulto...» [6].

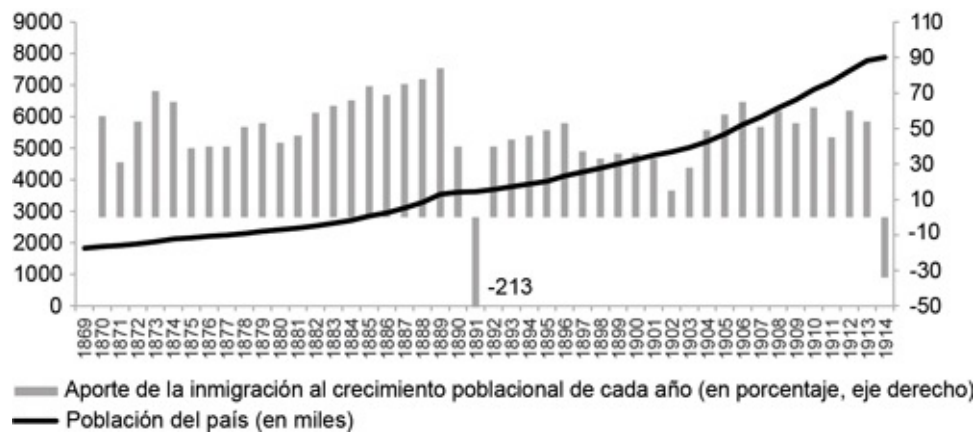
Así y todo, nunca los esfuerzos oficiales podían ser suficientes como para que el eventual inmigrante no se fijara en las condiciones de empleo y de salario que este nuevo país ofrecía. Todo indica, en realidad, que los variables flujos de emigración desde Europa hacia América están asociados estadísticamente con ventajas económicas que también iban cambiando con el tiempo. En este punto, algunos historiadores han acentuado las malas condiciones que imperaban en los países de origen como causantes de la expulsión de población (el «*push*»); otros, en cambio, han enfatizado el atractivo económico de destinos como la Argentina o los Estados Unidos (el «*pull*»). Las dos explicaciones tienen su parte de verdad, dado que en realidad la inmigración crecía cuando se agrandaba la diferencia entre las condiciones de empleo y de salario entre el país de destino y el de origen. Por supuesto, esta sensibilidad de los flujos migratorios a cambios en las perspectivas laborales debía mucho al hecho de que avances en las formas de navegación hacían más barata la movilidad intercontinental.

Que los incentivos económicos eran el motivo crucial en la decisión de emigrar es evidente si se considera la «inmigración golondrina». La llegada de los europeos tenía su pico antes de la cosecha, y las salidas se acentuaban

en el invierno. Entre 1907 y 1912, por ejemplo, un promedio de 54 000 personas entraron al país en diciembre, y solo unas 10 000 en junio; la emigración, en cambio, fue de alrededor de 12 000 en diciembre y 30 000 en junio en el mismo lapso. No siempre eran las estadias de pocos meses de los llamados «trabajadores golondrina»: a veces el trabajador se quedaba más de un año pero elegía estratégicamente el tiempo de entrada y de salida para maximizar su participación en las cosechas. En todo caso, más allá de los movimientos estacionales, la tendencia de largo plazo era de crecimiento sostenido de la población, alimentada por vastos contingentes de inmigrantes.

UN PAÍS DE EXTRANJEROS

Población e inmigración, 1869-1914



Fuente: Vázquez Presedo (1971).

¿Cómo es que se multiplicaban las fuentes de trabajo de manera de absorber tal aumento de la población? Las tareas rurales se contaban entre las actividades principales. En los comienzos de la gran inmigración, el establecimiento de colonias agrícolas de inmigrantes tuvo alguna importancia. Con distinto grado de fomento gubernamental según los casos, se destacaron sobre todo las colonias instaladas en la provincia de Santa Fe. Como casi todo durante esas décadas, la colonización agrícola en esa provincia creció de manera explosiva: en los años 60 se establecieron 31 colonias, ocupando alrededor de 325 000 hectáreas. En la década de 1880, en tanto, fueron 183, con un total de casi dos millones de hectáreas, algo así como el 15 % del territorio santafecino. Nada fue fácil en los comienzos. La década del 70 fue particularmente perjudicial, con la crisis económica mundial y su impacto en la Argentina, el final de la guerra del Paraguay —que había creado un buen

mercado para el producto de las colonias— y, sobre todo, la devastación de la langosta repetida durante varios años. Eso se sumaba a la permanente amenaza que representaba el malón. El pesimismo campeó y algunos colonos emigraron. Sin embargo, los años 80 vieron todo el esplendor de esta «Pampa Gringa», gracias a una mayor expansión ferroviaria y al final de las incursiones de indios y de langostas. Tan importante fue esta recuperación que un representante del coloso financiero Baring Brothers señalaba hacia 1879 en sus informes a Inglaterra: «El gran evento del año es la magnífica cosecha en Santa Fe...»^[7].

Solo una parte de los inmigrantes que se dedicaron a la agricultura participaron en colonias de propietarios, como las de Santa Fe. En Buenos Aires y Córdoba fue mucho más común que los dueños de las grandes tierras cedieran a los inmigrantes algunas hectáreas para trabajar con un régimen de arrendamiento. Para ello contaban con algunas ventajas. Por un lado, las leyes de fomento a la colonización les permitían aliviar la carga impositiva. Además, fue práctica difundida entre los grandes propietarios, más afectos a la ganadería, la de arrendar a los inmigrantes, durante tres años, los campos aún sin cultivar, ya que era necesario un tiempo de explotación agrícola para que pudiera crecer la alfalfa que luego engordaría el ganado.

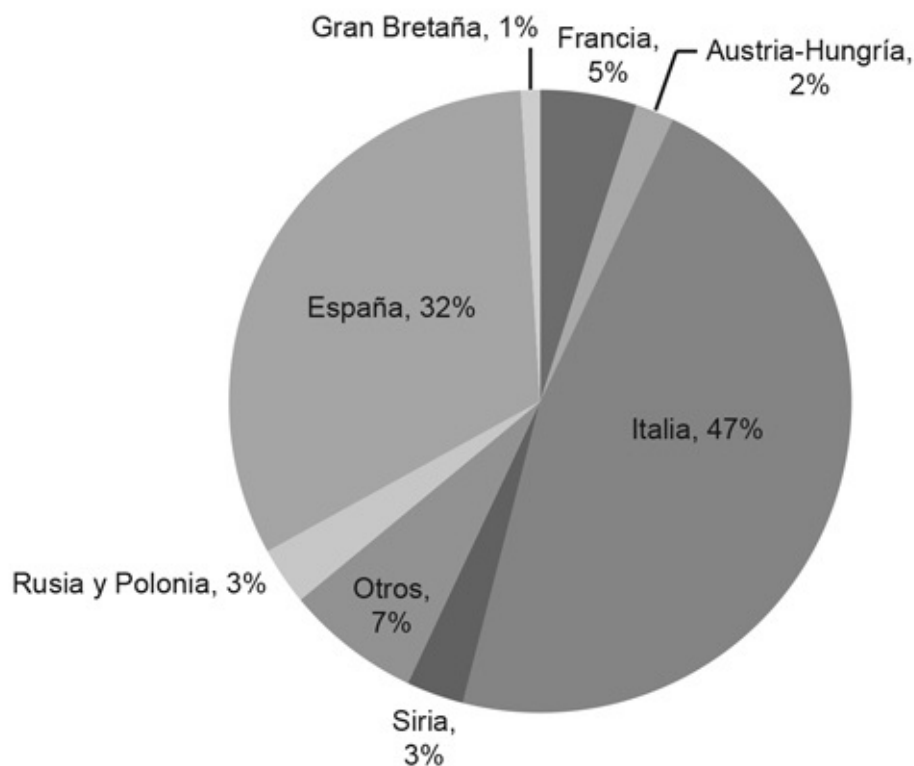
Las obras públicas fueron otra fuente de empleo para el inmigrante. Durante el expansivo gobierno de Sarmiento, por ejemplo, grandes obras del Estado demandaron un importante volumen de trabajo. La construcción de ferrocarriles fue otro de los rubros que requirieron mano de obra, tanto que, de acuerdo con un informe de 1905 del Ministerio de Agricultura, un 25 % de los nuevos empleos estaba vinculado a la extensión de las líneas férreas. Por otro lado, la naciente industria en lo que serían los grandes aglomerados urbanos cercanos a Buenos Aires tuvo una gran participación de extranjeros, fenómeno que poco a poco se reflejó en la extensión del sindicalismo socialista y anarquista en la Argentina. Tomando solo a Buenos Aires, por caso, un 72 % de los obreros y empleados eran inmigrantes.

Las naciones europeas con mayor emigración a la Argentina fueron, como se sabe, Italia y España. Una de las razones por las que la Argentina no recibió tantos inmigrantes de Europa septentrional fue su entrada tardía al circuito migratorio. Al contrario de España e Italia, tanto las Islas Británicas como Alemania y, en cierta medida, Escandinavia, vivieron su mayor momento de emigración neta antes de 1890, y fue solo hacia el final de ese período cuando la Argentina comenzó a ser un destino importante. Por muy lejos fue Estados Unidos el principal receptor de la emigración europea hasta

la década del 70, época en la que nuevos horizontes (Australia, la Argentina y con importancia menor Brasil y Nueva Zelanda) comenzaron a abrirse para el migrante. De cualquier manera, no deja de llamar la atención el hecho de que Inglaterra contribuyera con tan pocos inmigrantes a la Argentina, siendo tan fuertes los lazos entre ambas economías. En efecto, la proporción de ingleses sobre el total de inmigración fue menos del 4 % en la década del 70 y apenas el 1 % más tarde, a pesar de la Sociedad de Inmigración británica formada para colaborar con el gobierno argentino en el fomento de la inmigración inglesa. La *Emigrant's Information Office* de Londres alertaba a potenciales emigrantes a la Argentina sobre las dificultades del idioma español y las peculiaridades de la agricultura pampeana, además de advertir que «todos los productos que los ingleses están acostumbrados a considerar casi imprescindibles, debido al precio módico de toda clase de provisiones y ropa en Inglaterra, son caros en la Argentina^[8]».

EL DESEMBARCO LATINO

Distribución de los inmigrantes por país de origen, 1871-1914



Fuente: Vázquez Presedo (1971).

Comparada con la inmigración española, que creció fuertemente recién en los primeros quince años del siglo xx, la originada en Italia tuvo un crecimiento más parejo, aunque significativo. Mientras que en la década de 1880 entraban alrededor de 36 000 italianos por año, en los diez años que siguen al cambio de siglo el promedio anual fue 66 000. Es un rasgo peculiar de la inmigración italiana el hecho de que distintas regiones del país estuvieron asociadas a distintos destinos de emigración. Así, los italianos del sur prefirieron más los Estados Unidos, en tanto los del norte se inclinaron más por América del Sur. La emigración italiana se debió en alguna medida a la crisis agrícola de fines del siglo xix. La caída del costo de transporte marítimo derivada del progreso tecnológico en la navegación obligó a la agricultura italiana a competir contra la americana, generándose una caída en los precios agrícolas que determinó, por ejemplo, una reducción del 25 % en la producción de trigo. Sumado esto a una creciente presión demográfica, no es raro que dejaran la península tanto como cuatro de cada mil personas por año entre 1880 y 1914.

En cuanto a la inmigración española, también hubo un «empuje» debido a la crisis agrícola en Europa. El fenómeno fue, comparativamente, tardío: hasta la década de 1880, España había disfrutado de una situación económica aceptable, gracias a la instalación de varias industrias extranjeras. Por ello, la gran emigración hispánica se dio recién a principios del siglo xx. En el quinquenio 1881-1885, los españoles que entraban al país representaban apenas un 9,1 % de la inmigración total, pero antes de la Primera Guerra Mundial ya eran casi la mitad (47,5 %). Que la Argentina haya sido el gran receptor en esos años se debe tanto al momento de auge de los años del Centenario como a la pérdida por parte de España de los últimos vestigios de su Imperio, que eliminó Cuba como destino atractivo para el emigrante español.

Las corrientes inmigratorias convivían con movimientos de población entre las distintas zonas del país. También aquí el desempeño económico relativo de las regiones era el principal determinante de la dirección e intensidad de las migraciones. Así, no es extraño que las provincias del litoral y la zona pampeana fueran las más favorecidas, destacándose Santa Fe, La Pampa y Entre Ríos. En menor medida, provincias con actividades económicas distintas de la ganadería y la agricultura extensivas fueron también polos de atracción: el desarrollo vitivinícola en Mendoza y el cultivo de caña de azúcar en Tucumán absorbieron una creciente población. La distribución regional de los extranjeros seguía una tendencia parecida, aunque con una concentración en la región pampeana aún más acentuada, quizás por

el simple hecho de que la cercanía con el puerto evitaba a los recién llegados nuevos traslados.

Después de varias décadas en que la inmigración masiva era considerada por los gobiernos como uno de sus mayores éxitos, los años anteriores a la Primera Guerra Mundial vieron crecer temores sobre posibles perjuicios de la apertura irrestricta a extranjeros. En parte, esa reticencia —abonada por la influencia de un nuevo nacionalismo— era generada por señales de que la base económica del país no era ya capaz de crear tantos empleos nuevos, lo que fundamentalmente estaba asociado a un estancamiento en la expansión geográfica de la agricultura. En un informe de 1914 del Departamento Nacional del Trabajo subyacía esta visión pesimista:

Finalmente, como lo hacíamos notar en otra oportunidad, el país ha sostenido desde 1907 mayor número de brazos del necesario para su actividad [...] La corriente de brazos no se ha interrumpido [...] En cambio la superficie cultivada y la producción no han aumentado considerablemente [...] La constatación de aquel exceso de brazos [...] nos indujo a aconsejar en nuestro anterior informe, juntamente con el esfuerzo de organización de la distribución del trabajo, la restricción y selección de la inmigración^[9].

Como muchas otras veces, sin embargo, un hecho inesperado iba a hacer innecesario un cambio en las políticas, al detener naturalmente el caudal inmigratorio: la Primera Guerra Mundial.

A la hora de hacer un balance del impacto de la gran inmigración, que comenzó a ceder hacia 1914, hay que tener en cuenta que su influencia rebasa el campo puramente económico. Si es cierto que sus causas fueron antes que nada económicas, también lo es que sus consecuencias se han difundido a todos los aspectos de la vida argentina del siglo xx: la política, las artes, las ciencias, las ideologías... tanto que es difícil imaginarse una Argentina sin inmigración. Pero los efectos económicos no fueron menos importantes. Es imposible imaginarse un crecimiento como el de 1880-1914 sin el aporte de esos millones de inmigrantes cuyo trabajo fue sencillamente imprescindible para conseguir una prosperidad económica que estas tierras nunca habían visto.

El capital extranjero y los ferrocarriles

La afluencia de población de origen europeo permitió superar la escasez de mano de obra rural y favoreció así el desarrollo agrícola. Pero un papel no menos crucial en la expansión de la producción agropecuaria cumplieron los ferrocarriles, que disminuyeron drásticamente el costo de transporte del producto exportable entre el campo y los puertos.

Los trenes pueden ser vistos, en efecto, como uno de los dos avances que acortaron las distancias entre el productor argentino y el consumidor europeo. El otro fueron las mejoras en las condiciones de transporte a través del Atlántico, con el perfeccionamiento de la navegación a vapor y sobre todo a partir de la aparición de técnicas de enfriamiento y congelamiento de carnes. Así, no es sorprendente que el auge del comercio de exportación esté fuertemente vinculado a la extensión de los «camino de hierro».

EL ESQUEMA AGROEXPORTADOR **Población, vías férreas y exportaciones**

<i>Año</i>	<i>Población (miles)</i>	<i>Red ferroviaria (miles de km)</i>	<i>Exportaciones de cereales (miles de toneladas)</i>
1885-89	3066	6,5	389
1890-94	3612	12,7	1038
1895-99	4219	15,0	1711
1900-04	4860	17,7	3011
1905-09	5803	22,2	4825
1910-14	7203	31,1	5294

Fuente: Di Tella y Zymelman (1967).

El primer tren que rodó sobre suelo argentino, en 1857, fue el Ferrocarril al Oeste, una línea que hacia 1860 contaba con apenas 39 kilómetros. Su construcción había sido financiada en gran parte por el gobierno, que en 1863 asumió su propiedad. Sin embargo, la gran extensión ferroviaria a partir de esos años fue solventada y administrada por ingleses. El primer proyecto de envergadura fue el Ferrocarril Central Argentino, que comenzó a gestarse en 1855 y unió a partir de 1870 las ciudades de Rosario y Córdoba. Para su tendido se inició una práctica que se haría costumbre en las primeras inversiones ferroviarias: el gobierno argentino otorgaba amplias ventajas, incluyendo la cesión a la compañía inversora de una legua de tierra a cada lado de las vías, la exención de varios impuestos, la importación libre de aranceles del material necesario para el tendido de las líneas y, lo más importante, una garantía de ganancias de 7% anual sobre la inversión original. Con el tiempo, fueron creciendo las voces de protesta y surgieron algunas regulaciones que generaron conflictos entre el gobierno y las compañías. En 1907 se aprobó la «Ley Mitre», que zanjó varias de las cuestiones en disputa, pero manteniendo condiciones favorables para las empresas británicas.

Sería largo detallar la evolución ferroviaria de la Argentina hasta la Primera Guerra Mundial. Es suficiente, para dar una idea de la magnitud del proceso, comparar los 249 kilómetros de vías de 1865 con los casi 35 000 de 1914. La fiebre del ferrocarril llegó a despertar ilusiones que aun hoy parecen demasiado ambiciosas, como la idea de construir un «Ferrocarril Panamericano» que uniera las ciudades de Nueva York y Buenos Aires, proyecto que contó en su momento tanto con el favor oficial de los gobiernos americanos como con el entusiasta apoyo de la prensa.

La expansión de los ferrocarriles permitió no solo incorporar zonas de la llanura pampeana relativamente alejadas —como el sur de Córdoba— a la producción para exportación, sino también integrar a los importantes cultivos de Tucumán y Cuyo al circuito económico nacional. La valorización de las propiedades a las que se acercaba el ferrocarril fue veloz desde los comienzos. Sirva como ejemplo el caso de un tal señor Alcorta, quien

compró, a corta distancia de la estación de Moreno, una fracción de tierra de dos leguas y media al precio de seiscientos pesos papel por cuadra. Después que la estación fue levantada sobre los terrenos de esa propiedad, la tierra se vendió en remate, dividiéndose en lotes para la construcción; y algunos de

ellos lograron el enorme precio de entre treinta y cinco y cuarenta mil pesos papel^[10].

Mucho se ha discutido en los Estados Unidos la importancia que los ferrocarriles tuvieron en el desarrollo económico de ese país a partir del siglo XIX. Las dudas se deben a que un sistema bastante amplio de ríos y canales navegables como el norteamericano podría, eventualmente, haber sido igual de eficiente que el tren como medio de transporte. En el caso de la Argentina, está fuera de duda que el ferrocarril fue un componente indispensable para el crecimiento durante la gran expansión, ya que no había en estas tierras un sistema de canales como el de los Estados Unidos. La caída en el costo de trasladar productos que siguió a la instalación de las líneas férreas fue muy marcada: hacia mediados de la década del 80, transportar una tonelada de carga 100 kilómetros costaba 7,5 pesos oro por carreta y 1,50 pesos oro por ferrocarril. Sin los trenes, habría sido sencillamente imposible la expansión de las exportaciones que se dio hasta la Primera Guerra.

Así como una de las consecuencias clave de la instalación del ferrocarril fue la ampliación de la superficie con provechosas posibilidades de producción para la exportación, también lo fue el surgimiento de la Argentina como consumidor cada vez más importante de productos de origen británico. Las manufacturas inglesas que llegaban a los puertos podían, con el ferrocarril, transportarse a bajo costo hacia otros centros de consumo fuera de Buenos Aires. Ello era, desde luego, otra cara de la integración de la Argentina al esquema vigente de división internacional del trabajo.

Aun cuando los ferrocarriles constituyeron el componente crucial de la inversión de los capitales extranjeros en la Argentina, no fueron, de ninguna manera, el único. La construcción del país requería la instalación de un «capital social básico» del que los ferrocarriles eran solo una parte. Se necesitaba capital para mejorar puertos, trazar rutas, instalar tranvías, establecer sistemas de comunicaciones telegráficas —y luego telefónicas— y montar las redes de agua y electricidad. Los recursos nacionales eran sin duda insuficientes para financiar todo ese equipamiento, y debió recurrirse a inversión extranjera directa o a empréstitos externos. Fuera de los servicios públicos también fue importante la participación de los capitales foráneos, especialmente en la industria ligada a la exportación (por ejemplo, los frigoríficos), el comercio y los bancos.

Si bien Alemania y Francia también invirtieron en la Argentina, el componente británico era en esa época el más importante. Para el inversor

inglés los títulos argentinos eran moneda corriente, aunque la crisis le iba a recordar que una inversión tan rentable tenía sus riesgos y que las diferencias entre la Argentina y el resto de América Latina (donde las operaciones financieras estaban plagadas de episodios de moratoria, refinanciaciones riesgosas y corrupción) no eran tan abismales. Pasado el sofocón del 90 y sus secuelas, la confianza retornaría y recién en la Primera Guerra Mundial terminaría el ciclo de Inglaterra como proveedor principal de capital. Los Estados Unidos asumirían a partir de los años 20 ese papel, aunque por la magnitud y naturaleza de sus inversiones, no tan ligadas a la provisión de servicios públicos, no se generaría la relación tan particular que se había creado entre la Argentina y el capital inglés.

EL CAPITAL EXTRANJERO EN LA ARGENTINA

Año 1909, en millones de dólares corrientes

<i>Capital extranjero como porcentaje del capital total</i>	41 %
<i>Existencias de inversiones privadas extranjeras de largo plazo</i>	2176
Reino Unido	1423
Estados Unidos	19
Otros	733
Ferrocarriles	776
Títulos del Estado	668
Empresas comerciales	193
Compañías de tierras y préstamos hipotecarios	146
Compañías inmobiliarias	145
Tranvías	88
Gas, electricidad y agua	56

Bancos	36
Puertos	21
Plantas envasadoras de carne	8
Otros	40

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

La presencia del capital externo se reflejó, lógicamente, en el pago de los servicios de la deuda y de dividendos al exterior. Con el tiempo, estos pagos se hicieron bastante abultados, y para el período 1880-1914 llegaron a representar algo así como un 30 o un 40 % del valor de las exportaciones. El fuerte crecimiento de las ventas externas, sumado a renovados ingresos de capital, era la clave para mantener fuera de peligro la balanza de pagos. La Argentina, una pradera virgen y despoblada, enfrentaba el dilema de cualquier país de recursos limitados que pretende iniciar una fase de crecimiento: debía incorporar recursos exteriores con los que motorizarlo. En el caso argentino, eso se tradujo en la atracción al capital inglés y a la inmigración mediterránea. Solo con la combinación de ambos podía lograrse la expansión productiva que finalmente se consiguió. Pero a un cierto precio para el país: los giros por intereses y dividendos y las remesas de los inmigrantes a sus familiares en el exterior. Para pagar anualmente por esos servicios de capitales y trabajadores se requería, inevitablemente, un aumento de la capacidad exportadora y de ahorro nacional en el mediano o el largo plazo.

La tierra en las pampas: expansión y distribución

La siempre amenazadora presencia del indio y la ausencia de valor económico determinaron que, ya entrado el siglo XIX, las tierras pobladas por descendientes de europeos se extendieran solo hasta el río Salado, en la provincia de Buenos Aires. La «frontera» se prolongaba hacia el Oeste a la altura del sur de las provincias de Santa Fe y Córdoba, es decir que algunas zonas de esas provincias, una gran parte de Buenos Aires y toda la actual provincia de La Pampa, además de la meseta patagónica, eran todavía «desierto». La campaña de Rosas en 1833 expandió bastante la frontera, pero muchas de las tierras ganadas al indio no fueron efectivamente ocupadas.

No es sino hasta casi medio siglo más tarde que puede hablarse de una verdadera posesión de las tierras de la llanura pampeana. Esta consolidación de la frontera tuvo un fundamento militar y uno económico. El primero fue, desde luego, la desaparición del «problema» del indio con la Campaña al Desierto, en 1879. Pero que tal expansión alterara no solo la geografía política sino también la geografía económica tiene una causa independiente, y está relacionada con las necesidades de una ganadería en expansión. Antes del 80 la ganadería era, en la mayor parte de la región pampeana, la actividad excluyente. El desarrollo de la agricultura estaba limitado por los altos costos de transporte y, al ser más intensiva en trabajo que la ganadería, por la disponibilidad de mano de obra en una superficie de población muy escasa. Las dos décadas posteriores al año 1856 vieron aumentar el número de cabezas de ganado ovino en un 128 %. Esto, a su vez, se originó en una caída de la demanda por carnes y cueros ovinos, lo que redujo el número de animales faenados. Así, comenzó a notarse en las tierras «antiguas» un sobrepastoreo, lo que indujo a extender la explotación ganadera a zonas «nuevas», hacia el sur y el oeste.

El hecho de que las tierras más alejadas fueran peores, menos aptas para una explotación intensiva, determinó en parte la distribución de las actividades rurales, con la ganadería predominando en el oeste y sur de la provincia de Buenos Aires y en La Pampa y la agricultura ocupando la mayor parte de las tierras más cercanas al litoral, en el norte de Buenos Aires y Santa Fe. La mayor productividad de estas zonas generó también grandes rentas para sus propietarios, que se transformaron en la base de muchas fortunas a medida que la rentabilidad agropecuaria en general mejoraba.

Mucha tinta ha corrido discutiendo el impacto del régimen de propiedad rural tanto sobre la eficiencia de las explotaciones agrícolas y ganaderas como sobre la distribución de riqueza. La segunda preocupación parece mejor fundada que la primera. Por lo pronto, es necesario admitir que en el momento de repartirse la mayor parte de las tierras que luego serían el «granero del mundo», estas no eran todavía codiciadas. Esto es más cierto que nunca durante la época colonial, cuando la geografía de la llanura pampeana era despreciada por carecer de minerales antes que apreciada por sus potencialidades agrícolas o ganaderas. En realidad, ser dueño de grandes extensiones de una apática llanura no tenía demasiado sentido, cosa que reconocía Sarmiento al escribir:

La tierra, pues, fue en la América española un accidente; y por lo mismo que no servía para nada, pudo tomar cada colono

cuanto quiso^[11]....

En el siglo XIX fueron muy frecuentes los episodios de cesión de tierras públicas a manos privadas, entre ellos la Ley de Enfiteusis en tiempos de Rivadavia y varias leyes durante el gobierno de Rosas. Cuando no se regalaban, muchas veces las tierras eran vendidas a precios ínfimos con el simple propósito de financiar desequilibrios presupuestarios. Luego de la Campaña al Desierto también hubo una enajenación masiva de propiedad estatal, entre cuyos beneficiarios se contaban principalmente militares que habían participado de las expediciones contra los indios.

En conjunto, esta transferencia a manos privadas de propiedad adquirida por el Estado, siguiendo procedimientos discrecionales, puede cuestionarse desde el punto de vista de la justicia distributiva. Pero no es claro que la gran propiedad haya tenido efectos nocivos sobre la productividad. En primer lugar, el funcionamiento de un mercado de tierras bastante fluido a partir de la década de 1880 impide denunciar grandes ineficiencias en la producción rural provocadas por una distribución demasiado concentrada: si desde un punto de vista económico era más sensata la producción en unidades de menor tamaño, la rentabilidad por hectárea debía ser menor para los establecimientos grandes, lo que incentivaría naturalmente la partición de las grandes propiedades. Un análisis del tamaño de las explotaciones muestra, además, una clara racionalidad económica subyacente. En particular, es notable cómo la ganadería estaba mucho más concentrada que la agricultura: las explotaciones ganaderas mayores a quinientas hectáreas eran hacia 1914 un 30 % del total de explotaciones ganaderas; para las unidades de producción agrícolas, el porcentaje era solo 3 %. La difusión del arrendamiento agrícola, practicado sobre todo por inmigrantes, es otra evidencia de que el mercado se ajustaba, en cierta medida, para compatibilizar una distribución poco equitativa de la propiedad con una eficiencia productiva aceptable.

Otra crítica a la distribución de la tierra en pocas manos es que ello impidió el funcionamiento de un mercado competitivo, imponiéndose en cambio prácticas oligopólicas que mantuvieron altos los precios. El resultado habría sido la dificultad de los pequeños agricultores para acceder a la tierra. Si bien no puede tomarse como evidencia concluyente, la evolución de los precios parece desmentir esa idea. Los precios de la propiedad rural parecen haber estado relacionados con condiciones cambiantes en los mercados más que con un comportamiento no competitivo de sus dueños. Las mayores

valorizaciones coinciden, por ejemplo, con las extensiones del ferrocarril y la posibilidad de exportar carne enfriada de alta calidad.

De cualquier manera, es innegable que el régimen de tenencia de la tierra redundó en una distribución del ingreso muy desigual en las zonas rurales. Fuera de la abundancia de comida, los peones rurales sufrieron condiciones de vida miserables, careciendo de instalaciones sanitarias y de vivienda acordes a la prosperidad de sus empleadores y encontrando muchas dificultades para acceder a la educación. Con el tiempo, estas desigualdades tendrían un efecto no deseado: el sector rural sería identificado por décadas con la «oligarquía terrateniente» y cualquier medida de política económica que favoreciera al campo sería considerada contraria a los intereses de la población más pobre. Los partidos populares serían así proclives a seguir políticas perjudiciales a la agricultura o a la ganadería, guiados ante todo por preocupaciones distributivas. Esta voluntad igualitarista repararía pocas veces en los efectos de tales políticas sobre la eficiencia económica, que no siempre aconsejaban un trato desfavorable al sector rural.

El desarrollo «agropecuario»

Hasta la década de 1870, la ganadería extensiva, especialmente ovina, era por lejos la actividad más importante en la zona pampeana. El descubrimiento del potencial agrícola fue, en realidad, bastante tardío. En 1860 todavía eran comunes las dudas en este sentido. Un profesor de ciencias naturales alemán escribía en ese año:

... la pampa, aun en sus partes más fértiles, solo produce una miserable vegetación herbácea, inferior a los trigales con los cuales se piensa reemplazarla. Esto último no será posible; más aún, nunca será posible; la pampa seguirá existiendo como tierra de pastoreo; admite la labranza en ciertos sitios, pero nunca ha de ser suelo de extensos cultivos. Solo lo que la tierra contiene, o algo similar que haya asimilado, puede lograrse de ella, pero no aquello que naturalmente no está en condiciones de producir^[12]....

La expansión del ferrocarril y la inmigración fueron los dos acontecimientos fundamentales que crearon las condiciones para demostrar que tal potencialidad sí existía. Con ello se superaba la escasez de mano de obra y se

integraba la región pampeana al comercio internacional, al facilitar el traslado de hombres y de productos.

La agricultura asumió, desde sus comienzos, un carácter netamente comercial, distinto del que tomó en algunos otros países de colonización reciente, donde fue más importante para el consumo de los colonos-agricultores. Hacia 1914, el país exportaba más de la mitad de su producción de trigo, un 65 % de la de maíz y un 85 % de la de lino, que eran los cultivos principales. Fue, además, comparativamente moderna: siendo el trabajo todavía escaso y caro, la agricultura usó maquinaria de manera bastante intensiva desde los comienzos.

El trigo fue el símbolo de la revolución agrícola argentina. La irrupción del país en el mercado triguero internacional siguió al predominio norteamericano hacia la década de 1860 y a la integración de la India Británica más tarde. El trigo encontró en la llanura pampeana un suelo particularmente fértil, y un clima muy favorable. La tierra blanda y los pastos bajos que había en la pampa permitían un arado fácil, completando unas condiciones inmejorables. Sumado ello a una moneda muchas veces depreciada, que favorecía a la exportación, no es de extrañar que a partir de la década de 1890 el área sembrada creciera a un ritmo vigoroso. La abundancia de tierras dio un cariz particular a la producción triguera, relativamente extensiva en comparación con la de otras latitudes. En cuanto a la comercialización, tuvo peculiaridades en general perjudiciales para el agricultor. Es cierto que el costo de transporte desde el productor local hasta el consumidor europeo era más bajo que el que enfrentaba un productor norteamericano, ya que la mayor distancia transatlántica era más que compensada por fletes más bajos desde el campo hasta el puerto. Pero esta ventaja se reflejaba rara vez en una mejor situación para el agricultor, ya que en el proceso de venta al intermediario llevaba las de perder. En parte, este perjuicio se originaba en la ausencia de una calidad uniforme del producto, lo que daba mayor poder al intermediario. Además, se ha sostenido que la concentración de la comercialización de trigo en unas pocas empresas (los «Cuatro Grandes»: Dreyfus, Weil Brothers, Huni & Wormser y Bunge & Born) llevó a prácticas poco competitivas que acababan por disminuir la rentabilidad para el productor.

PRODUCCIÓN Y EXPORTACIÓN AGROPECUARIAS

Miles de toneladas métricas, promedios anuales

	1860-69	1875-79	1885-89	1895-99	1900-04	1910-14	1925-29
<i>Producción</i>							
Lana	-	-	-	-	187	151	147
Trigo	-	-	-	1621	2538	4003	6770
Lino	-	-	-	226	526	790	1839
Maíz	-	-	-	1970	2858	4869	7076
<i>Exportaciones</i>							
Cueros	-	70	85	100	100	125	181
Lana	45	90	129	211	178	137	130
Trigo	0	6	111	801	1591	2277	4448
Lino	0	0	51	209	475	679	1618
Maíz	0	13	277	910	1518	3194	5521
Carnes	-	34	45	95	161	437	805

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

Un rasgo singular de la producción rural en la Argentina fue la interacción entre la ganadería y la agricultura. La relación fue de conflicto en algunos aspectos y de cooperación en otros. Hubo, por lo pronto, una competencia «espacial». Las zonas cercanas a la ciudad de Buenos Aires, originariamente dedicadas a la ganadería ovina, fueron sembrándose a partir de la expansión cerealera, con lo que la ganadería fue desplazada hacia el sur y el oeste. La posibilidad de exportar carne enfriada y congelada, sin embargo, aumentó la rentabilidad de la ganadería y dio paso a un tipo de explotación singular: la rotación, en una misma parcela, entre la producción de cereales y el engorde de ganado con alfalfa, que crecía después de tres años de cultivo cerealero. Así, fue muy común en la pampa el establecimiento «agropecuario», palabra de acuñación local sin traducción al inglés.

Hasta la aparición de la cámara frigorífica, las posibilidades de exportación de carne se reducían al tasajo (carne salada para su conservación) y al ganado en pie, con todas las complicaciones que ello acarrea. La carne vacuna era en realidad un subproducto de la producción de cueros. Estas limitadas posibilidades preocupaban a los ganaderos ya que el crecimiento excesivo de las existencias de animales estaba deteriorando el suelo. El panorama cambió radicalmente luego de 1877, año en que se transportó exitosamente un cargamento de carne congelada desde Buenos Aires a El Havre. En pocos años, siete frigoríficos (de origen inglés, argentino y norteamericano) ya se habían instalado en las cercanías de los puertos, sobre todo en las zonas de Avellaneda y de Zárate y Campana. En un principio, la exportación de carne ovina fue mucho más importante que la de carne de

vaca. La ganadería ovina se adaptó a las nuevas condiciones al introducirse razas mejores para la obtención de carne, como la Lincoln. De hecho, los tres frigoríficos en funcionamiento en 1899 habían exportado hasta ese año 422 000 toneladas de carne ovina y solo 29 000 de carne vacuna. Al comenzar el siglo, sin embargo, Estados Unidos abandonó el mercado inglés de carne bovina, ya que apenas lograba abastecer una creciente demanda local. La Argentina tomó su lugar, sobre todo en la carne enfriada («*chilled*»), de más calidad. Para ello contó con la complicidad de la geografía: la carne enfriada no se mantenía por un tiempo suficiente como para llegar a Inglaterra en buen estado desde lugares tan alejados como Australia o Nueva Zelanda. Para fines de la primera década del siglo xx, la importancia del mercado inglés se reflejaba en una participación argentina de 90 % sobre las importaciones británicas de carne.

La agricultura y la ganadería eran el sustento de un modelo de crecimiento económico basado en la explotación de recursos naturales, que solo algunas voces aisladas cuestionaban y que parecía capaz de prolongarse en el tiempo: todavía había un pequeño margen para la expansión de tierras bajo cultivo, y un margen mayor para la incorporación y difusión de mejoras tecnológicas en la actividad agropecuaria. El suelo argentino seguía siendo generoso y hasta ofrecía posibilidades productivas completamente nuevas, como la que surgió con el descubrimiento del petróleo en 1907. El desarrollo basado en recursos naturales no era, sin embargo, excluyente. De la mano de esa expansión generada por el sector rural nacía y daba sus primeros pasos la industria argentina.

La industria durante la expansión: ¿un exceso de librecombio?

Uno de los mayores cuestionamientos al «modelo agroexportador» ha sido desde siempre la idea de que la concentración de la mayoría de los recursos productivos en las actividades primarias impidió la instalación de industrias manufactureras, con mayor potencial de crecimiento en el largo plazo. En este pecado original del desarrollo económico argentino estaría, según algunos, el origen de posteriores fracasos. Un exceso de librecombio habría sido la causa de este atraso, al permitir la importación de manufacturas siempre más baratas que las locales.

Esta crítica debe analizarse por partes. En primer lugar, ¿es cierto que la industria tuvo un papel menor entre 1880 y 1914? La respuesta a esa pregunta

depende de qué se tome como base de comparación, pero lo que sí surge de los datos más confiables es que la expansión industrial previa a 1914 no fue menor. Las manufacturas cuya producción creció más fueron las que, en uno u otro sentido, dependían del tipo de desarrollo agroexportador de la época. Se conoce como «eslabonamiento» a la aparición o desarrollo de una cierta actividad económica cuando es el resultado del crecimiento de otra. Estos eslabonamientos pueden ir en dos direcciones. Si se expande cierta actividad gracias a la abundante disponibilidad de un insumo se habla de «eslabonamientos hacia adelante». Cuando, al contrario, el progreso de una industria genera una demanda por algún insumo, y en consecuencia se instalan empresas para satisfacer esa demanda, el nexo se conoce como «eslabonamiento hacia atrás». Canadá es un caso clásico en el que el desarrollo de los sectores industrial y de servicios estuvo asociado a los eslabonamientos originados por varios bienes primarios exportables. Por lo menos hasta la Primera Guerra Mundial, el surgimiento de la mayoría de las industrias en la Argentina también puede entenderse en esos términos.

Un caso evidente de eslabonamiento hacia adelante fue el desarrollo de las industrias de alimentos y bebidas, favorecidas por el bajo costo de las materias primas. Entre ellas se contaba la industria molinera, que exportó harinas sobre todo al Brasil, aunque este comercio fue luego obstaculizado por aranceles protectores en ese país. Las fábricas de cerveza (Bieckert y Quilmes entre ellas), los frigoríficos y los molinos azucareros también fueron consecuencia de la consagración de la Argentina a la producción agrícola y ganadera. La importante industria vitivinícola de Mendoza es otro ejemplo en este rubro. El mismo mecanismo se advierte en el procesamiento de cueros y los tejidos de lana, que debieron su existencia a la de la ganadería.

Sin estar directamente ligadas a la producción de materias primas, otras ramas industriales dependían de actividades que sí habían surgido gracias al desarrollo agropecuario. Los talleres de reparación de material ferroviario son un ejemplo de esta suerte de eslabonamiento hacia atrás compuesto. Las obras de infraestructura y la edificación en general no solo explican la creciente importancia de la construcción; además, incentivaron la producción de vidrios y maderas. En otras ramas, el motor de esta primera industrialización parece haber sido la misma demanda de los consumidores por ciertos bienes, tal el caso de la imprenta y publicaciones, que en las primeras décadas de este siglo contribuyó en un 10 % al incremento del producto industrial total.

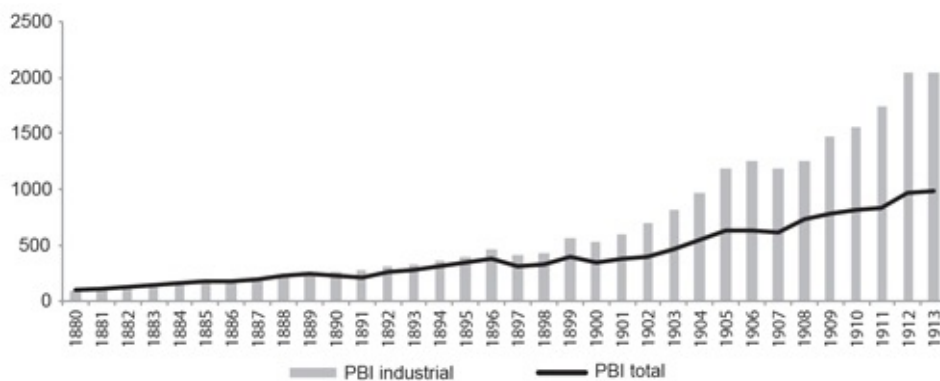
Comparado con la situación de 1880, el estado de la industria próximo a la Primera Guerra Mundial era mucho más avanzado. De hecho, el producto

industrial se multiplicó aún más rápidamente que la producción global, aunque partía de bases mínimas. El motor principal de esa expansión fue el crecimiento del mercado interno (las exportaciones industriales eran insignificantes), algo que ha sido frecuentemente olvidado y resalta el carácter complementario, más que rival, entre la industria y el sector rural durante toda la época. La industria no solo aprovechaba, sino que también ayudaba a consolidar, un verdadero mercado nacional, en el que se imponían cada vez más las prácticas habituales del capitalismo moderno (economías de escala, incorporación de tecnologías, propaganda).

Fuera de las actividades ligadas a los productos primarios, sin embargo, la expansión manufacturera fue bastante limitada. Dos ramas industriales fundamentales en los países más desarrollados, como la metalúrgica y la textil, estaban lejos de satisfacer la demanda interna. De acuerdo con el Censo Industrial de 1914, un 77 % del consumo local de textiles era importado, lo mismo que un 67 % de los productos metalúrgicos. La Argentina de 1914 estaba todavía muy lejos de ser una nación industrializada.

LOS PRIMEROS PASOS DE LA INDUSTRIA ARGENTINA

Índices de producción industrial y producción global (1880=100)



Fuente: Cortés Conde (1994).

La visión tradicional de que la industria manufacturera careció de protección oficial ha sido radicalmente cuestionada. El debate entre el proteccionismo y el librecambio, acaso el tema más discutido por los economistas del siglo XIX, asumió en cada país características distintas. En una nación como Inglaterra, donde las ventajas económicas naturales estaban del lado de la industria, la posición proteccionista era también una posición ruralista y, por consiguiente,

aristocrática, y fue finalmente derrotada con la derogación de las Leyes de Granos en 1846. Al contrario, en países que más tardíamente encaraban la industrialización, como Estados Unidos y Alemania, el proteccionismo era una doctrina industrialista; sin barreras aduaneras, la competencia con los productos ingleses haría más difícil la consolidación de actividades manufactureras. Los más conocidos voceros de este proteccionismo decimonónico fueron los norteamericanos Carey y Patten y el alemán Friederich List. Su prédica no dejó de tener interlocutores en la Argentina, no tanto entre los partidos opositores (socialistas y radicales) sino entre varios hombres del oficialismo. En la discusión de la Ley de Aduanas, en la década del 70, tanto Carlos Pellegrini como Vicente Fidel López habían aconsejado medidas bastante proteccionistas. Mientras López aseguraba que la verdadera riqueza de la nación estaba en la elaboración de manufacturas, Pellegrini se negaba a reducir al país a una mera «granja de las grandes naciones manufactureras». Años más tarde, en 1908, el británico N.L. Watson observaba:

Argentina es un país profesadamente proteccionista [...] Curiosamente, las industrias más vitales que tiene el país no han sido favorecidas de ningún modo por el sistema fiscal, que ha sido utilizado para fomentar actividades exóticas y un crecimiento económico poco adecuado para las condiciones del país [...] Con la excepción del material ferroviario, que en su mayoría ingresa sin pagar aranceles, todos los artículos manufacturados pagan un tributo verdaderamente elevado^[13].

Según sus cálculos, los derechos de aduana en la Argentina totalizaban hasta un 30,5 % de las importaciones, un nivel comparable al de Estados Unidos (26,9 %) y muy superior al de Francia (9,4 %), Alemania (8,6 %) y Gran Bretaña (5 %). Es sorprendente la distancia entre su caracterización y la visión clásica de una política hostil a la industria en la Argentina anterior a la Primera Guerra.

Es difícil, en realidad, reconocer algo como una estrategia de desarrollo en la política comercial de la época. El manejo de los aranceles fue bastante errático y no parece el resultado de un planeamiento de largo plazo, ni proindustrial, ni antiindustrial. La imagen de que una élite terrateniente estaba imponiendo su esquema librecambista es una distorsión posterior, una cuestión de historiadores. La realidad era casi la opuesta: eran los partidos opositores los que levantaban siempre que podían las banderas de la libertad

comercial y de la reducción de aranceles. Por ejemplo, el influyente *The Economist* londinense vio con agrado la elección de diputados socialistas y radicales en 1913, con la esperanza de que atenuaran lo que consideraba un excesivo proteccionismo del gobierno argentino. Es que estos partidos opositores llevaban años de una defensa casi principista de la libertad comercial. En 1894, por ejemplo, se leía en el periódico radical *El Argentino*:

¿Es justo, es legal, es equitativo, despojar a la colectividad para que vivan, para que prosperen y se enriquezcan media docena de industrias^[14]?

Entre los socialistas, la oposición a los altos aranceles fue persistente, y las más de las veces virulenta. Alfredo Palacios, el único diputado socialista presente en la discusión de la Ley de Aduanas de 1905, pidió un cambio de orientación hacia una «política económica liberal». La pequeña rebaja de aranceles que proponía el gobierno no evitaría lo que él consideraba una protección eterna a ciertas actividades, mientras «se descuida nuestra verdadera riqueza nacional, nuestras industrias naturales: la ganadería y la agricultura^[15]». La reducción de los impuestos a las importaciones seguiría siendo por muchos años uno de los puntos principales en el programa socialista. Faltaban décadas para que se cayera en la cuenta de que la protección a la industria no era en realidad una política comercial impopular en un país como la Argentina. Es que la noción de que todo proteccionismo perjudica a los consumidores en general —idea que el socialismo importaba desde Europa— no podía aplicarse sin más a un país agroexportador. Ya que un régimen de libre comercio hace que los bienes de exportación sean caros, no es una política del todo popular en un país cuyos productos exportables son la parte esencial de la canasta de consumo de las clases más bajas. Eso sin considerar el fenómeno más universal del potencial de la industria para crear empleo, que inspiraría las políticas proindustriales de los años 40.

La presencia de altos aranceles en algunas actividades es explicable como el fruto de una fuerte presión de grupos de interés. En el Congreso se entretejían alianzas proteccionistas en las que convivían motivaciones diversas. Estaban, por un lado, los diputados y senadores de provincias donde existían industrias tradicionales que temían la competencia exterior, como Tucumán (azúcar) y Mendoza (vino). A ellos se sumaban los legisladores de algunas provincias pobres —por ejemplo, Catamarca— que veían en la instalación de industrias la llave para salir de su atraso. Además, muchos congresistas de Buenos Aires —por lejos, el mayor centro industrial—

adherían a la causa proteccionista. Los industriales no desaprovechaban las oportunidades para convencer al Congreso, e invitaban a los legisladores a visitar sus fábricas, a veces convocando para la ocasión a las mujeres y los hijos de los obreros para despertar la sensibilidad social de sus huéspedes. El presidente Luis Sáenz Peña podía afirmar en 1894:

... no es la oportunidad de volver a la eterna cuestión del libre cambio y del proteccionismo. Nuestra ley actual es relativamente proteccionista; ella ha creado valiosos intereses que no pueden ni deben ser atacados por reformas radicales. La ley de aduana es ley conservadora^[16].

Las decisiones sobre aranceles estuvieron guiadas, además de las presiones para protección de la competencia exterior, por necesidades fiscales. El alza de aranceles dispuesto por la Ley de Aduanas de 1876 estuvo motivado explícitamente por preocupaciones presupuestarias. Pellegrini lo explicaba con claridad:

... si se tratara solo de ser liberal, la Comisión propondría 10 % de derechos sobre todos los artículos que se introduzcan, sería la ley más liberal que hubiera dictado el Congreso [...] pero en la situación actual me parece que no es el caso de ser liberal, por el contrario nos hallamos en el caso de recargar los impuestos para pagar lo que debemos, para atender a nuestras necesidades, por eso había dicho antes, señor presidente, que era necesario, que era indispensable, que la Cámara tuviera presente esto: que la base de toda ley de Aduana hoy es esta, tal renta es necesario que produzca, y bajo esa base hay que fijar el impuesto; esta base, pues, que se debe tener, asciende a una suma considerable y no nos permite ser liberales, porque por medio del liberalismo no vamos a poder cumplir nuestras obligaciones^[17].

Cuando en 1891 fueron elevados los derechos aduaneros para mejorar la situación fiscal, José Terry, quien fue dos veces ministro de Hacienda, declaró que era necesario

ser proteccionista racional, porque adoptaría esa protección no como doctrina, sino como síntoma de la situación por la que pasamos^[18].

Hay más de un aspecto de la estructura arancelaria difícil de entender. En algunos productos, por ejemplo, parece haber habido «proteccionismo al revés»: los insumos de alguna actividad tenían aranceles tanto más altos que el bien final que la rentabilidad resultaba artificialmente menguada. Esas deficiencias, como la política aduanera en general, no eran fruto de una deliberada acción contra la industria, sino el resultado de una madeja de medidas parciales tomadas en distintos momentos, que no respondían a una estrategia de desarrollo de largo plazo sino a presiones sectoriales y necesidades fiscales.

La puerta hacia la especialización: el comercio exterior

El análisis del comercio exterior argentino evidencia que, a pesar del incipiente desarrollo industrial, la economía seguía un patrón de crecimiento basado en producir bienes primarios e intercambiarlos en el exterior. Ante todo, es sorprendente el valor de los productos intercambiados y su relación con el producto total de la economía. Si bien los números varían según las fuentes, es probable que a principios de siglo la suma de las importaciones y las exportaciones representara alrededor de la mitad del producto bruto interno argentino (medio siglo más tarde, esa proporción habría disminuido a un valor entre el 10 y el 20 %).

La composición de este comercio reflejaba la estructura productiva del país. Las exportaciones agropecuarias representaban más del 95 % del total de las ventas externas, cualquiera sea el año que se tome del período 1880-1914. A lo largo de ese lapso, creció sostenidamente el porcentaje de cereales y cayó el de productos pecuarios. Hacia 1914, la participación de la agricultura y la ganadería en el comercio era similar. La caída relativa de las exportaciones ganaderas no debe ser entendida como una reducción de su valor absoluto; es solo que el ritmo de crecimiento de las exportaciones de origen agrícola fue mayor. De un lejano sexto lugar como país exportador de granos en 1888, la Argentina pasó al tercer puesto en 1907, siendo solo superada por Estados Unidos y Rusia.

En cuanto a las importaciones, cumplían el papel de proveer a los consumidores de productos no fabricados en el país. Además, hubo etapas de fuertes importaciones de bienes de capital, que coincidieron con los auges en el tendido de líneas férreas. En ocasiones, los bienes de capital superaron a los de consumo final en la participación sobre el total de importaciones. Respecto

a las materias primas industriales, se destacaban sobre todo los materiales para construcción, necesarios para la instalación del capital social básico.

La balanza comercial no fue siempre equilibrada, y en ello jugó un papel tan importante la variación en las importaciones como la de las exportaciones. En realidad, pueden distinguirse tres períodos en este sentido. Durante los años 80, las fuertes necesidades de material ferroviario sumadas al hecho de que la agricultura recién comenzaba su expansión generaron una balanza comercial constantemente negativa. Con la crisis del 90, se redujo el financiamiento externo, disminuyendo las construcciones de ferrocarril y las importaciones asociadas a ellas. Además, la agricultura empezó a crecer vigorosamente, todo lo cual explica los excedentes comerciales, que resultaron ser los más altos del período. Por fin, la década que sigue al primer lustro del siglo vio reanudarse los ingresos de capitales, con lo que crecieron las importaciones y se atenuó el superávit comercial (expresado como proporción del total intercambiado).

EL COMERCIO EXTERIOR DURANTE LA EXPANSIÓN

Exportaciones e importaciones, en pesos moneda nacional

<i>Período</i>	<i>Exportaciones (en millones)</i>	<i>Importaciones (en millones)</i>	<i>Saldo</i>		
			<i>comercial (en millones)</i>	<i>Exportaciones por habitante</i>	<i>Importaciones por habitante</i>
1865-69	68	86	-18	39	51
1870-74	89	131	-42	45	65
1875-79	105	102	3	46	45
1880-84	139	152	-13	52	58
1885-89	195	270	-74	63	88
1890-94	234	223	11	65	62
1895-99	298	241	57	70	57
1900-04	448	295	153	92	60
1905-09	761	607	154	131	104
1910-14	980	932	48	136	130

Fuente: Vázquez Presedo (1971).

La relación bastante estrecha entre los ciclos económicos y la suerte de los términos de intercambio externos (definidos como la relación entre los precios de los productos exportados y los precios de los productos

importados) resalta la importancia que el comercio exterior tenía en la economía argentina de entonces. Es ilustrativa, por caso, una comparación entre las décadas de 1880 y de 1890. La primera se caracterizó por precios de exportación en crecimiento y precios de importación más o menos estables, al tiempo que se producía una fuerte expansión de la economía. En la década del 90, la situación se revirtió: cayeron tanto los precios de los productos del campo como los de los bienes de importación, pero estos en una menor proporción que aquellos, mientras la economía se mantenía en recesión hasta la mitad de la década. Desde luego, la coincidencia de precios externos en baja y recesión interna no puede ser aceptada sin más como evidencia de que los términos de intercambio eran lo único relevante para determinar las pautas del ciclo económico. La debilidad de la economía de esos años ha sido explicada también como el efecto de la reducción en la entrada de capitales que siguió a la crisis. Después de todo, las políticas del gobierno en rubros como la balanza de pagos, la moneda y los gastos públicos también tuvieron su influencia en el comportamiento económico de corto y mediano plazo.

Despegue, euforia, crisis: el manejo económico hasta 1890

La política económica sostuvo, a lo largo del período 1880-1914 y aun después, ciertas líneas básicas que se mantuvieron prácticamente inalterables. Ningún gobierno revocó el fomento a la inmigración y el capital extranjero ni revolucionó la política comercial. En temas de más corto plazo, sin embargo, abundaron las marchas y contramarchas, y las diferencias fueron en muchos aspectos más frecuentes que las coincidencias.

El área más inestable de la política económica fue la «cuestión monetaria». La historia del dinero durante los años que siguieron a la organización nacional muestra que la inestabilidad de la moneda argentina no es cosa nueva. El descontrol monetario había sido común desde tiempos de la Independencia, lo que no es tan sorprendente en un contexto de permanente crisis institucional y estancamiento económico. Más notable es que, una vez consolidada la autoridad federal y alcanzada una rápida tasa de crecimiento, las dificultades para establecer un patrón monetario confiable fueran por largo tiempo insalvables. Hasta comienzos de siglo, los períodos de depreciación e inflación se alternaron con épocas de convertibilidad y estabilidad de precios y con episodios de apreciación y deflación. Ya en 1899, W. R. Lawson del *Banker's Magazine* opinaba de los sudamericanos en general:

... siempre tienen problemas con su moneda. O bien es demasiado buena para uso interno o, como ocurre frecuentemente, es muy débil para el cambio extranjero. Generalmente tienen demasiada, pero la idea de ellos es que nunca tienen suficiente^[19]....

Y refiriéndose específicamente a los argentinos decía:

... alteran su moneda casi tan a menudo como cambian de presidentes [...] Ningún pueblo del mundo tiene un interés tan penetrante en los experimentos monetarios como el argentino^[20].

Hasta que Roca llegó a la presidencia no existía el dinero nacional en el sentido estricto de la palabra. Es cierto, en tiempos de Mitre se había avanzado algo en dirección de la unificación monetaria. Su gobierno declaró de curso legal la moneda emitida por el Banco de la Provincia de Buenos Aires, con la intención de extender al casi anárquico circuito monetario del interior (donde convivían monedas de oro y plata de otros países con una cierta cantidad de billetes provinciales inconvertibles) el relativo orden que imperaba en Buenos Aires. Sin embargo, difícilmente podía esperarse de ese arreglo algo como una solución permanente. No era propio de un país formalmente federal que el banco de una de sus provincias fuera el encargado exclusivo de emitir dinero. De todos modos, el rechazo por parte del Congreso de leyes que controlaban la emisión, no menos que las necesidades de financiamiento del gobierno, impidieron que este primer experimento monetario redundara en una moneda estable. La política monetaria fue bastante errática, y las disputas en torno a las fluctuaciones en el tipo de cambio fueron un temprano indicio de la importancia que el precio de las divisas tendría de allí en adelante. Eso fue particularmente notable con la apreciación del peso en 1865-67, que redujo los ingresos de los sectores agroexportadores. La presión de estos por una moneda depreciada sería desde entonces una constante en las pujas por determinar el nivel del tipo de cambio.

En 1867 hubo un primer intento de convertibilidad de alcance nacional. En realidad, el control de la política monetaria seguía estando en manos de la provincia, pero el uso ya más difundido del peso papel de Buenos Aires permite hablar de una experiencia propiamente nacional. Se abrió una Oficina de Cambios, que intercambiaba papel moneda por metálico a una tasa

constante de 25 pesos papel por peso fuerte (definido como 27 gramos de plata o 1,66 gramos de oro). Los tempranos 70 fueron años de una importante expansión económica guiada por fuertes inversiones públicas, financiadas en su mayoría desde el exterior. Hubo, de todos modos, alguna emisión monetaria, que contribuyó a solventar el elevado gasto del Estado de la administración de Sarmiento. Durante algunos años, el sistema funcionó aceitadamente, y el cambio se mantuvo estable. Las cosas se complicaron, sin embargo, a mediados de los años 70. En parte por el fuerte endeudamiento, pero sobre todo por la crítica situación de la economía mundial, hacia 1873 los flujos de capital favorables se detuvieron y la balanza de pagos mostró un déficit. En un sistema de patrón oro estricto, la base monetaria local se reduce en tanto y en cuanto las cuentas externas muestren un signo negativo. En ocasiones, los gobiernos intentan contrarrestar esa tendencia emitiendo dinero, pero ello contradice el principio básico de la convertibilidad de respaldar con divisas la base monetaria, y acaba con el tipo de cambio fijo. El final del patrón oro dirigido por el Banco de la Provincia de Buenos Aires fue de ese estilo. El Banco emitió las así llamadas «notas metálicas» (que esencialmente eran lo mismo que los pesos papel) tratando de poner freno a la contracción del dinero. Pero en 1876 el agotamiento de las reservas no dejó otra salida que la suspensión de la convertibilidad.

La administración de Avellaneda se caracterizó por políticas monetarias y fiscales decididamente conservadoras, para enfrentar una situación presupuestaria que en el peor momento (1876) llevó el déficit público a un 93 % de los ingresos fiscales. Ingresos y egresos fueron ajustados para llegar al equilibrio. El gasto del Estado se redujo un 40 % en términos reales, y los impuestos aumentaron con la Ley de Aduanas de 1876. Mientras se discutían proyectos para una unificación monetaria definitiva, se intentaba llevar adelante una política deflacionista. Los ministros de Hacienda de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires reclamaron al Banco de la Provincia una reducción en la base monetaria. Con el mismo espíritu antiinflacionario, el presidente Avellaneda se definía en cuestiones monetarias:

Mirado el papel moneda como impuesto, la ciencia lo condena porque es el más desigual de todos los impuestos, puesto que apenas toca al rico que tiene sus capitales empleados, y hiere al pobre, que vive del salario^[21]....

La depreciación se moderó, y llegó a revertirse, a partir de la mejora en las cuentas externas. El oro volvió a entrar y hacia 1880 había alcanzado el nivel

anterior a la inconvención. Llegado ese punto, se creyó que ya estaban dadas las condiciones políticas para un experimento monetario con pretensiones serias de permanencia. Con la solución del problema de la Capital en 1880 se había afirmado definitivamente la autoridad nacional, y no había razón para mantener el predominio de Buenos Aires en cuestiones de moneda. La Ley 1130 del año 1881 dio a luz la primera unidad de dinero completamente nacional: el «peso oro», de un valor similar al peso fuerte. Los bancos de emisión (el Nacional, el de la Provincia de Buenos Aires, el de Córdoba, el de Santa Fe y el Banco Otero) debían sustituir sus viejas emisiones de billetes por los nuevos pesos moneda nacional, que valdrían un peso oro. La flamante Casa de Moneda acuñaría piezas por valor de uno y cinco pesos.

La reforma monetaria no fue el único ni tampoco el más importante avance económico en el primer período presidencial de Roca (1880-86). La escasez de cuentas nacionales no impide comprobar la velocidad del crecimiento de esos años. Lo que todavía era un futuro promisorio en tiempos de Avellaneda, época en que comenzaron los embarques de trigo y carne refrigerada, se materializó en un presente brillante con Roca. El desarrollo era veloz, las cantidades (de exportaciones e importaciones, de vías férreas, de gastos públicos, de deuda) crecían sin pausa, y no solamente algunos puntos por ciento; se duplicaban o se triplicaban en pocos años. Pero esa expansión tenía su costado débil. Dos crecientes desequilibrios empañaban o al menos sembraban dudas acerca de la continuidad del crecimiento: el déficit fiscal, el exceso de importaciones sobre exportaciones. La austeridad con que Avellaneda había enfrentado los problemas presupuestarios había dejado paso a una política fiscal que era, por lo menos, optimista: se ensanchaba el puerto del Riachuelo, se multiplicaban las agencias del gobierno, se nacionalizaba la policía de la ciudad de Buenos Aires, se gastaba en diversas obras públicas, todo con la confianza de que la prosperidad futura brindaría los recursos necesarios para pagar las deudas contraídas. Las cuentas externas tampoco eran favorables: el progresivo aumento de las exportaciones no pudo igualar el frenético ritmo de crecimiento de las importaciones. Entretanto, los servicios de la deuda externa eran cada vez mayores y ya a mediados de los 80 los prestamistas europeos se habían inquietado por la frecuencia con que la Argentina se presentaba a demandar créditos. Pero a pesar de esas dudas el financiamiento se conseguía. Eran muchos los convencidos de que el progreso había llegado para quedarse, y de que estaba tan firme y visiblemente asentado como los ferrocarriles que ayudaban a sostenerlo.

El éxito general de la economía en la primera época de Roca no evitó un nuevo fracaso de la convertibilidad. El sistema monetario en el que se habían puesto las esperanzas de un ordenamiento definitivo falló por su base, esencialmente de la misma forma que el esquema de 1867-1874. La paridad entre el peso papel moneda nacional y el peso oro, formalmente iniciada en julio de 1883, solo se mantuvo por diecisiete meses. Las garantías de respaldo no fueron demasiado estrictas, y los bancos de Buenos Aires y Nacional fueron muy liberales en la concesión de créditos al sector privado. Una vez más, el valor del peso papel pasó a ser flotante, en esta ocasión por quince años. De todos modos, durante buena parte de los años 80 su valor se mantuvo relativamente estable. Desde el abandono de la convertibilidad a fines de 1884 hasta antes de los primeros temores en el año 1889, la prima del oro fluctuó alrededor de 140, lo que significaba que un peso oro era un 40 % más valioso que un peso papel.

Esos años finales de la década del 80 fueron los más acelerados de toda la época de preguerra, empujados por un fortísimo auge de las inversiones externas. De acuerdo con John Williams, un economista norteamericano que estudió el sistema monetario argentino, durante este «período del gran endeudamiento» se recibieron

préstamos de tal magnitud que probablemente nunca se han repetido por parte de un país que tenía una población tan escasa como Argentina^[22]....

Las estadísticas dan crédito a esa hipótesis de Williams. En el lapso 1884-1890, Canadá y Estados Unidos tomados en conjunto recibieron el 30 % de las nuevas emisiones de bonos en el mercado de Londres. Con una población veinte veces menor, la Argentina fue el destino del 11 % de esos préstamos, lo que implica que, en términos per cápita, el ingreso de capitales era entre siete y ocho veces mayor que en la América del Norte anglosajona. El precipitado clima de euforia debió bastante a las políticas del gobierno. Si la administración de Roca había tenido bastante de audaz, la de su concuñado Miguel Juárez Celman (1886-1890) bordeó la imprudencia. El gobierno se embarcó en una política de gasto público ultraexpansiva, que en un principio se financió con préstamos exteriores. Se estaba llevando a un extremo la apuesta de endeudarse e invertir por sumas enormes y pagar esas deudas con los frutos de un crecimiento más rápido en el futuro.

Pero la exacerbada política fiscal fue fatal en combinación con la endeble estructura monetaria. En 1887 se introdujo un liberal sistema de emisión que

se llamó «régimen de Bancos Nacionales Garantidos». Por una ley del Congreso, inspirada en el esquema de bancos libres de Estados Unidos, se permitía a los bancos que cumplieran con ciertas condiciones emitir billetes libremente, siempre que estuvieran respaldados por bonos del gobierno, que a su vez solo podían ser comprados con oro. Los bancos financiaron estas compras con préstamos del exterior, que muchas veces resultaron excesivos.

A medida que en Europa el interés por los bonos argentinos fue dejando paso a un creciente temor por la capacidad del gobierno para cumplir sus compromisos externos, se desencadenaba un efecto dominó que sería el golpe más grande a la política económica hasta, por lo menos, la Primera Guerra Mundial. En un principio, la incipiente depreciación del peso papel provocada por la huida hacia el oro fue contenida por la venta por parte del gobierno de sus reservas metálicas. Cuando estas empezaron a agotarse, la prima del oro se disparó, lo que encareció el costo de pagar la deuda externa, en tiempos ya difíciles desde el punto de vista presupuestario. Ni las ventas de algunas líneas de ferrocarriles estatales, ni la privatización de las obras de salubridad de Buenos Aires, pudieron evitar que se recurriera a la emisión como forma de financiar el déficit. Cuando a principios del año 1889 el gobierno tomó la decisión de pagar parte de su deuda en pesos papel, lo que implicaba una pérdida sustancial para los acreedores, la confianza se perdió definitivamente. El corresponsal de *The Economist* se quejaba casi con furia de la desaprensión del gobierno argentino:

Es indiscutible que quienes protestan hoy contra la pretensión del gobierno argentino de devolver con papel el préstamo adquirido en pesos fuertes tienen la justicia de su parte [...] la pretensión del gobierno argentino es un oportuno recordatorio de que no es fiable en sus tratos con sus acreedores, y está bien que los inversores tengan muy presente este hecho, ya que parece que no tardarán mucho en intentar conseguir dinero aquí [...] pero la reciente demostración de su falta de fiabilidad, de la que son un ejemplo tanto sus tratos con los tenedores de bonos como su negativa a respetar sus propias leyes, deberían hacer que los inversores se mostraran poco dispuestos a responder a nuevas apelaciones^[23].

La situación hizo eclosión al año siguiente. Los pagos al exterior eran imposibles en ausencia de nuevos préstamos, que dejaron de extenderse. Los títulos argentinos se desplomaron, y el valor del peso cayó hasta un piso que

solo volvería a conocer varias décadas después. La prima del oro llegó a superar el astronómico nivel de 350. Como ocurre a menudo, la crisis económica coincidió con un sacudón político. No obstante el fracaso de sus más altas aspiraciones, el conato radical de ese año forzó la renuncia de Juárez. «La revolución está vencida, pero el gobierno está muerto», se dijo en su momento. La responsabilidad de manejar la crisis caía sobre los hombros de uno de los más lúcidos dirigentes de ese tiempo, el hasta entonces vicepresidente Carlos Pellegrini.

Catarsis, austeridad, crecimiento: la política económica en 1890-1899

Los «ochocientos días» de Pellegrini (1890-1892) estuvieron dominados por preocupaciones económicas y financieras. En algunos meses, la Argentina había pasado de ser la estrella del sur que encandilaba a los ahorristas europeos a un país «poco fiable» cuya capacidad de pago era seriamente cuestionada. En octubre de 1891, cuando lo peor de la crisis apenas había pasado, Miguel Cané le escribía desde Europa a Roque Sáenz Peña:

Roque, si vieras a algunos ingleses que tienen en títulos argentinos más de un millón de duros, frotarse las manos al recibir las últimas noticias y esperar el caso como el principio del fin; si leyeras el artículo del marqués de Lorne, publicado en la *Deutsche Revue*, incitando a Alemania a apoderarse de nuestro país; si sintieras como yo esta atmósfera que se condensa por momentos y que forma en Europa la conciencia de que somos incapaces de gobernarnos, vivirías con verdadero espanto del porvenir. Compadezco a los hombres que gobiernen nuestro país dentro de un año; si no salvan la independencia, llevarán en la historia la más tremenda e injusta condenación^[24].

La crisis no era, por supuesto, un problema que afectara solamente a los financistas extranjeros y al gobierno. La sensación de inseguridad monetaria se extendió al sistema bancario, y los retiros de depósitos provocaron la caída de los bancos Provincia, Nacional e Hipotecario. La contracción crediticia afectó a las actividades productivas y debilitó a la demanda agregada de la economía. Los salarios reales cayeron (aparentemente, alrededor de un 25 %

entre 1889 y 1890), lo que seguramente contribuyó para que el saldo inmigratorio de 1890 fuera negativo, por única vez en todo el período 1869-1913. Según parece, también aumentó la desocupación. El propio gobierno reconocía:

La crisis afecta a las industrias, el comercio, y a todas las clases sociales, y a las fuentes de producción y consumo. La cotización del oro al 300 % provoca la escasez, la ruina, la miseria y el hambre^[25].

No habría perspectivas de un descenso del tipo de cambio mientras persistiera la indefinición respecto a la manera en que el gobierno enfrentaría sus abultados compromisos externos. Las negociaciones de Victorino de la Plaza, emisario argentino en la City londinense, se complicaron con la quiebra de la Casa Baring Brothers, parcialmente provocada por la caída de los títulos argentinos. Pero después de algunas dudas, especialmente de parte de los acreedores continentales, se logró un acuerdo con el Banco de Inglaterra que comprometía a la Argentina a un cambio sustancial en sus políticas monetaria y fiscal. El emisionismo debía ser reemplazado por un manejo deliberadamente deflacionista y el resultado presupuestario del Estado tendría que cambiar de signo.

De la mano del ministro de Hacienda, Vicente Fidel López, en 1890 ya se habían dado algunos pasos en dirección a una política fiscal más conservadora. El presupuesto de los ministerios, los sueldos de los empleados estatales y las pensiones habían sido recortadas. Más tarde se crearon impuestos (a ciertas exportaciones y al consumo de algunos bienes) y se dispuso un aumento de los aranceles, que además pasaron a ser pagaderos en oro o en pesos papel pero al tipo de cambio vigente y no al nivel de paridad, que hasta entonces era la práctica usual. Por momentos, sin embargo, parecía que el esfuerzo fiscal era estéril y que todo jugaba en contra del gobierno. La caída de las importaciones estaba erosionando una de las principales fuentes de recaudación, y la prima que debía pagar el gobierno por las divisas destinadas al pago de la deuda era altísima. También la política monetaria giró hacia la ortodoxia. El sistema de emisión de los Bancos Nacionales Garantidos fue reemplazado por una entidad única, la Caja de Conversión, comprometida a una reducción gradual de la base monetaria. Además se creó el Banco de la Nación Argentina para ganar la batalla a la desconfianza en el sistema financiero nacional. En contraste con lo que habían sido las prácticas

del extinto Banco Nacional, se pusieron límites estrictos al crédito del banco estatal al gobierno.

La batería de políticas finalmente surtió efecto. La mejoría en la situación fiscal, la contención monetaria y la valorización del peso empezaron a alimentarse mutuamente. El nuevo espíritu de disciplina económica sobrevivió a la sucesión presidencial. A la manera del austero Avellaneda, que se había empeñado en corregir los excesos de las presidencias anteriores, los gobiernos argentinos de la década de 1890 se diferenciaron de sus antecesores de los 80 por una mayor inclinación al equilibrio fiscal y la prudencia monetaria. Contaron para ello con el empuje invaluable de la producción agropecuaria, que hacia 1890 comenzaba su edad de oro. Promediando la década, estaba claro que los fundamentos del crecimiento argentino no eran ficticios. Los préstamos del exterior se reanudaron y la prima del oro bajó a un nivel de 227 en 1899. La idea de llegar hasta la paridad (prima del oro igual a 100), que no parecía más que una expresión de deseos cuando fue incluida en uno de los considerandos de la creación de la Caja de Conversión, ya no era inalcanzable, al menos en un plazo largo. Pero pronto comenzaron a oírse las voces contrarias a la apreciación. La disminución del precio del oro era perjudicial para los exportadores, que obtenían ingresos en divisas por la venta de sus productos. Ciertamente es que los precios nacionales y el costo salarial también tuvieron episodios de bajas, pero la relación no era simétrica. Los cálculos disponibles muestran que la rentabilidad de la producción agropecuaria disminuyó en el último lustro del siglo XIX. Las autoridades, que no eran nada insensibles a los reclamos de la actividad con mayor peso económico y político, presentaron en 1899 un proyecto de ley para pasar a un tipo de cambio fijo a una tasa de un peso oro por cada 2,27 pesos papel. El diputado Pedro Luro, vocero de la posición oficial, resaltaba los peligros de una apreciación continuada:

... la depreciación del papel moneda representa peligros constantes, y su valorización más allá de los límites que le señala el promedio que han tenido las cotizaciones durante un período, entraña peligros más graves aún [...] ¿Hay alguno de los señores diputados que podría sostener, sin que esto constituya una herejía económica, la conversión a la par, que importa sencillamente decretar la quiebra del país...?[26].

Aprobada la iniciativa del gobierno, la Argentina se reintegraba al sistema mundial de patrón oro, quince años después de su efímera participación

anterior. Esta vez la experiencia sería prolongada, y mucho más exitosa.

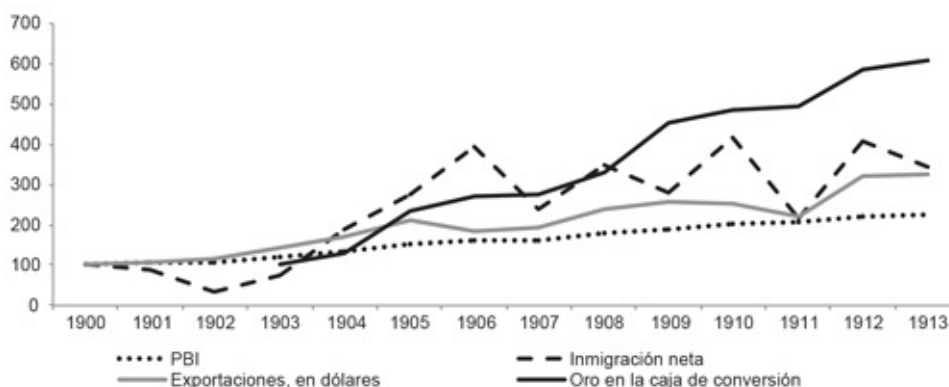
Con el esplendor del Centenario

La nueva convertibilidad tuvo un comienzo difícil, hasta 1903. El país recién se estaba recuperando de una recesión de origen interno iniciada en 1897. En este episodio habían influido una cosecha relativamente pobre y la posibilidad de un conflicto armado con Chile, que había desencadenado una crisis de confianza en el sistema bancario. Pero a partir de 1903 la Caja empezó a acumular oro, gracias al restablecimiento de la confianza y a la mejora en los precios de los productos exportables. En realidad, el sistema monetario argentino de 1899 a 1913 no puede considerarse de convertibilidad estricta, ya que las reservas de la Caja de Conversión eran capaces de respaldar solo una proporción de la base monetaria, que en el mejor momento (1913) llegó a ser el 64 %. Además, la automaticidad del sistema no era completa porque el Banco de la Nación, que dominaba ampliamente el mercado financiero y tenía grandes reservas de oro, intervenía para suavizar las oscilaciones monetarias. Parece más apropiado asociar al régimen cambiario inaugurado en 1899 con el carácter provisorio y condicional de un tipo de cambio fijo convencional que con la supuesta incondicionalidad de una verdadera convertibilidad. Si ese esquema pudo mantenerse inmovible durante casi una década y media, fue gracias a una de las coyunturas más favorables de la historia argentina, y no tanto a una solidez propia del sistema. Fue precisamente para dar «a esta situación monetaria carácter permanente y no transitorio o provisorio como hoy lo tiene» que en 1907 se consideró —y desechó— un proyecto de reforma monetaria por el cual se alteraría el contenido de oro en la unidad «peso oro», para que —sin depreciar el peso papel frente al metal de oro— su cotización no fuera la cifra irreductible definida en 1899 (2,272 727... pesos papel por peso oro).

En medio del plácido clima económico de la primera década del siglo xx, sin embargo, no había demasiado lugar para los cuestionamientos. Las cuentas estaban en orden. Los superávits comerciales eran mucho más frecuentes que los déficits: solamente uno de los primeros catorce años de este siglo terminó con un balance comercial negativo. Las exportaciones se triplicaron en diez años, el oro en manos de la Caja de Conversión crecía sin pausa, la inmigración se hacía más intensa, el ingreso nacional se doblaba en

una década, en fin, la Argentina podía encarar su segundo siglo de vida con plena confianza en sí misma.

LA ARGENTINA EN CRECIMIENTO, 1900-1913 **PBI, exportaciones, inmigración y oro en la Caja de Conversión** **(1900=100)**



Fuente: Apéndice estadístico, Vázquez Presedo (1971) y Gerchunoff (2016).

Fuera de lo económico, las cosas también marchaban tranquilas: la paz con Chile estaba garantizada desde 1902, y la cada vez más posible transición hacia un sistema político más abierto no era vista como una amenaza al sistema económico. El entusiasmo por el joven país de cien años que por fin encontraba el destino de grandeza con que habían soñado los Alberdi y los Sarmiento era contagioso. Ni siquiera un prudente presidente de la Nación con un desmejorado estado de salud, como era Roque Sáenz Peña en 1913, podía abstraerse de ese optimismo de época. En ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, aseguraba:

La República está en paz. Ninguna nube empaña los horizontes, ningún conflicto amenaza interrumpir las armonías de nuestro engrandecimiento. La libertad avanza en cada nuevo comicio un jalón orientador de la vida democrática. Es un hecho que los ciudadanos votan, las rentas crecen sin mermas ni filtraciones, el comercio exterior marca cifras no alcanzadas en la historia de nuestra economía, la corriente inmigratoria supera a las anteriores, las industrias valorizan los productos del suelo, los cultivos se dilatan y el oro afluye como no lo hizo jamás, por virtud de nuestra propia potencialidad [...] Paz, derechos, garantías, actividad republicana, instituciones, producción y

riqueza; tal es el cuadro que los hechos atestiguan y la estadística confirma^[27].

Quince años más tarde, en vísperas de la Gran Depresión, el presidente de Estados Unidos Calvin Coolidge diría que «ninguno de los congresos norteamericanos reunidos hasta ahora, al examinar el estado de la Unión ha contemplado una perspectiva más grata». A Sáenz Peña le pasó algo parecido. Pocos meses después de su encendido discurso en el Congreso, un sombrío panorama internacional y una crisis de orden interno se combinarían para interrumpir el más prolongado período de prosperidad que conoció este país.

¿Progreso para todos?

El problema de la distribución del ingreso y de los eventuales perdedores de un proceso de cambio tan vertiginoso como el de aquellos años no ocupaba un lugar de privilegio en el esquema mental de los gobernantes de la época. Ello no impidió que las condiciones de vida mejoraran en varios aspectos. Hay más de un indicio de que el panorama no era tan sombrío como muchas veces se lo ha descrito, un error de apreciación comprensible dado que las comparaciones en este terreno están particularmente limitadas por la virtual inexistencia de medidas de distribución del ingreso y por las discrepancias en las estimaciones de los salarios. Pero algunas observaciones pueden suplir esas deficiencias.

En primer lugar, está claro que los salarios no pueden haber sido demasiado bajos, con respecto al resto del mundo, porque en ese caso no se explicarían las masivas migraciones desde Europa a estas tierras. En efecto, entre las pocas comparaciones internacionales de salarios existentes, una de fuente oficial muestra que en 1911 los salarios en Buenos Aires eran un 80 % superiores a los de Marsella y un 25 % más altos que los de París. La principal razón de la vigencia de salarios relativamente elevados en la Argentina fue la gran productividad del trabajo agrícola, natural en un país donde la tierra de calidad era tan abundante. Uno de los problemas que presenta la comparación del poder de compra de los salarios es que para ello se necesita computar no solo el salario monetario sino también el precio de los bienes que consume el trabajador. Esto último es difícil de comparar. Como país productor de materias primas, la Argentina enfrentaba una relación de precios distinta de la de Europa, con bienes rurales baratos y bienes industriales caros. La abundancia de alimentos desde siempre había hecho del hambre un problema

menor en la Argentina. Tanto fue así que muchos viajeros del Viejo Continente se sorprendían por el desperdicio de carne, un bien que en sus tierras era de lujo. ¿Cómo no sentirse atraídos por ese raro país del sur en el que muchas veces, hasta que apareció la posibilidad del embarque refrigerado, las reses sin piel se pudrían en el campo, porque no eran más que un residuo de la industria del cuero? La relativa facilidad para alimentarse es una razón más por la que las zonas pobres de Europa fueron las más propensas a aportar inmigrantes. La diferencia salarial, ya sustancial, se ensanchaba todavía más si se tenía en cuenta la capacidad de los salarios para adquirir alimentos, lo que no era un atractivo menor para poblaciones muchas veces hambrientas.

Otro rasgo de los salarios fue su volatilidad, un fenómeno que también tenía que ver con el hecho de que la Argentina fuera exportadora de alimentos. Las frecuentes fluctuaciones tanto en el tipo de cambio como en los precios externos de los productos primarios de exportación se reflejaban rápidamente en el precio local de los alimentos. Cuando el peso se depreciaba, o cuando aumentaba el precio internacional de los productos agropecuarios argentinos, el salario real bajaba, ya que el salario medido en pesos era más o menos constante (era común que se ajustara solo cada varios años) y los precios de la comida subían. Las oscilaciones salariales de este origen fueron particularmente marcadas en el período de inconversión, que con algunas interrupciones se prolongó hasta el cambio de siglo.

En un contexto de cambio acelerado, las posibilidades de movilidad social fueron frecuentemente aprovechadas. Muchos inmigrantes se destacaron por la velocidad con que lograron mejorar su posición económica. Pronto dominaron el comercio y la industria: en 1914, casi un 70% de los empresarios comerciales e industriales habían nacido fuera de la Argentina. Esta movilidad se dio sobre todo en las ciudades, y en menor medida entre los agricultores. La ganadería, en tanto, siguió siendo una actividad reservada a los terratenientes de antiguo origen. Un informe de 1888 de un agente bancario británico en Buenos Aires daba una idea de lo vertiginoso que era el proceso:

El rápido progreso de esta provincia me hace muy difícil mantenerlos bien informados acerca de la responsabilidad de nuestros clientes, porque sucede a menudo que un año es suficiente para que una persona mejore sustancialmente su posición. Se nos hace difícil, entonces, mantenerlo dentro de los anteriores límites crediticios^[28].

Si buena parte de las mejoras en las condiciones de vida están explicadas por el veloz crecimiento económico, algunas fueron mérito directo de los gobiernos, notablemente, el progreso educativo. Es proverbial la preocupación de los gobernantes del período por «ilustrar» a la población. Las consecuencias de los esfuerzos en esta materia fueron sorprendentes: del casi 80 % de analfabetos en 1869 se pasó a un mucho más aceptable 35 % en 1914.

La urbanización trajo consigo mejoras en las viviendas. El porcentaje de ranchos cayó de 79 a 50. Pero los problemas habitacionales en las ciudades eran difíciles de superar en vista del ininterrumpido arribo de inmigrantes. Buenos Aires, por ejemplo, había quintuplicado su población entre 1869 y 1904. Fue casi inevitable que muchos de los recién llegados vivieran en condiciones cercanas al hacinamiento. Los conventillos, antiguas casas de familia cuyas habitaciones se alquilaban, fueron en esa época el hábitat de cientos de miles de porteños. No era solo el lugar donde dormía la familia entera; allí muchas mujeres hacían su trabajo de costureras, los chicos se criaban, se atendía a los enfermos, todo en cuartos de cuatro por cuatro metros, según la descripción de Eduardo Wilde. Un lugar que describía *La Prensa* tenía

8 piezas habitadas por 48 personas. En el cuarto N.º 5 de 5 varas por 6 dormía un matrimonio, una niña de 15 años y 6 hombres. En la pieza N.º 2, de 5 por 5, dormía una mujer cuyo marido estaba en el Lazareto y 5 hombres más. Dos cocinas albergaban 11 hombres y la pieza N.º 7 a seis hombres más^[29].

Es probable que las pobres condiciones de salubridad tuvieran bastante que ver con las numerosas enfermedades contagiosas, habituales hacia comienzos de siglo. Para peor, la incomodidad de esas viviendas no se reflejaba en alquileres que pudieran considerarse bajos. El pago al propietario era siempre uno de los rubros principales de gasto para la familia inmigrante. La «huelga de inquilinos» en 1907, en respuesta al aumento de los alquileres, fue una señal de alarma sobre la apretada situación habitacional de Buenos Aires.

El carácter estacional de la actividad agraria generaba situaciones de inestabilidad. La movilidad urbano-rural era bastante alta, y hacía que muchos trabajadores cambiasen de empleo al menos dos veces al año. Entre uno y otro trabajo probablemente rotaban por ocupaciones precarias, si es que no se sumaban permanentemente a las filas de los vendedores ambulantes. A pesar de la falta de estadísticas, es razonable creer que la desocupación temporaria

(o, al menos, la subocupación) era relativamente alta debido a ese comportamiento cíclico.

A pesar del cuadro general de progreso permanecieron, e inclusive se acentuaron, graves desigualdades. Sobre todo, se profundizaron las diferencias entre Buenos Aires —o, más ampliamente, el litoral— y provincias cuya hora de esplendor ya había pasado. Santiago del Estero, el Noroeste argentino y Corrientes perdieron rápidamente posiciones. El poder económico ya no estaba en las minas del Alto Perú y sus zonas de influencia, como en los tiempos coloniales, sino en las fértiles llanuras cercanas a los puertos. Y allí se instalaban también casi todas las industrias, porque era más barato acceder a insumos importados y porque se estaba más cerca de los principales centros de consumo. Los censos de la época reflejaron este desperejo panorama y sus ramificaciones sociales. Detrás de una tasa de analfabetismo nacional de 35 % en 1914 convivían una situación envidiable para más de un país europeo en la ciudad de Buenos Aires (con una tasa de 22 %) y una educación deficiente en Jujuy (65 %). El ferrocarril no fue para todos símbolo del progreso. Los productos importados llegaban con facilidad al interior y competían favorablemente con la producción de artesanías, que en muchos casos cesó. Eso sin contar la desaparición del antiguo sistema de transportes. El progreso tenía su precio, pero pocos pensaban que fuera excesivo.

La creciente importancia de las actividades industriales no vino sola. Los sindicatos, dominados por socialistas y anarquistas que en un principio eran en su mayoría extranjeros, no tardaron en aparecer y mostrar su determinación para conseguir mejoras. Para los gobernantes argentinos, las actividades a veces violentas de los anarquistas y socialistas, especialmente tratándose de personas que habían venido de Europa con la supuesta intención de trabajar, eran inaceptables. Por eso no fue raro que a partir de 1902 (año en que una huelga general paralizó un buen número de actividades) se buscaran distintas maneras de acotar la agitación gremial. Una primera respuesta fue la Ley de Residencia, por la cual el gobierno podía echar del país a los extranjeros sospechosos de «perturbar el orden público y la seguridad nacional», resolución difícilmente conciliable con la Constitución argentina. Sin embargo, parece ser que no siempre fueron contraproducentes los reclamos sindicales. El proyecto oficial de una Ley Nacional del Trabajo, que Joaquín V. González presentó al Congreso en 1904, probablemente respondió a una creciente conciencia social, que las actividades de los gremios seguramente ayudaron a despertar. La oportunidad fue propicia para que se

elaborara un análisis bastante completo sobre la situación social en la Argentina. Fue particularmente influyente el *Informe Biolet Massé*, que describía las pobres condiciones de vida en muchas regiones del interior del país. Las propuestas de González (crear seguros colectivos contra los accidentes de trabajo, limitar la jornada laboral, otorgar al gobierno un mayor poder de regulación sobre los gremios, garantizar un trato equitativo a la población indígena y establecer agencias de colocación gratuitas, entre otras) no tuvieron una acogida favorable. El proyecto de ley fue rechazado en el Congreso y criticado por organizaciones sindicales (que se oponían a la intromisión del Estado en la vida de los gremios) y empresariales (que denunciaban la iniciativa por el incremento de costos que acarrearía), y solo tuvo buena acogida en la universidad y la prensa.

Se perdía así una buena oportunidad para consolidar un consenso en torno al modelo socioeconómico de la Generación del 80. Era comprensible: a pesar de ciertos cuestionamientos relativamente aislados, era indudable que los problemas del progreso económico eran menos que sus bondades. La «cuestión social» era todavía un defecto latente cuyos síntomas se manifestaban solo de vez en cuando. Faltaban muchos años para que las tensiones provocadas por una sociedad en rápido movimiento afloraran hasta convertirse en una de las principales fuentes de conflicto en la Argentina del siglo XX.

Capítulo II

Últimas imágenes de un modelo (1914-1929)

El legado de una generación

Las cuatro o cinco décadas anteriores a 1914 fueron para el mundo tiempos de progreso y relativa paz. Más allá de la condena ética que puede hacerse a un equilibrio internacional basado en la fuerza del imperialismo, más allá de las desigualdades que persistieron o se acentuaron, más allá de las tensiones que veladamente se gestaban, está claro que en ese medio siglo anterior a la Primera Guerra Mundial el mundo se hizo, para bien o para mal, más «moderno». Hubo un inédito progreso, entendido a la manera del siglo XIX: progreso económico. La más nítida de las muchas estadísticas que lo atestiguan es la del comercio mundial. Entre 1870 y 1914 el intercambio entre naciones creció de 4482 a 17 084 millones de dólares.

La Argentina, que no fue de los primeros países en entrar a ese circuito comercial en expansión, tardó bastante poco en encontrar su propio lugar una vez que tuvo la posibilidad de hacerlo. Contó para ello con casi todo lo que podía pedirse para ser una nueva estrella en el sistema mundial de producción y distribución de bienes cuyo centro era Inglaterra. Después de años de luchas internas, en 1880 la Argentina era por fin una nación en paz consigo misma y con el resto del mundo; tenía un enorme potencial natural para producir los bienes primarios que Gran Bretaña necesitaba e intercambiarlos por las manufacturas que Inglaterra era capaz de proveer; y estaba dominada con mano firme por un grupo de dirigentes que, a pesar de sus profundas diferencias en muchos campos, estaban decididos a abrir las fronteras a los capitales y a los hombres que fueran necesarios para concretar esa integración.

Los mecanismos empleados para conseguir la integración internacional de la Argentina fueron simples y eficaces. Todo fue haciéndose simultáneamente, todo fue haciéndose con rapidez. Hubo que montar el capital social básico: las redes de transportes que comunicaran las regiones

productoras con el océano Atlántico, además de los servicios públicos que abastecieran a las ciudades. Para ello se ampliaron los puertos y se tendieron miles de kilómetros de vías férreas. El financiamiento europeo, especialmente inglés, estuvo casi siempre disponible para garantizar esa capitalización. Regiones que hasta la conclusión de la Campaña del Desierto (1879) eran tierra de nadie o de los indios se incorporaban a un ritmo veloz a la producción para la exportación, gracias al ferrocarril. Los campos sembrados o de pastoreo se iban extendiendo hacia el sur y hacia el oeste para acercar la frontera económica de la Argentina a sus límites políticos. Junto con los capitales llegaban desde Europa decenas de miles de inmigrantes cada año a llenar el desierto e hinchar el orgullo de la élite que había hecho suya la fórmula «gobernar es poblar».

Nada sintetiza mejor los logros de la Generación del 80 y sus sucesores de principio de siglo que el censo nacional de 1914. Aunque fue levantado bajo la presidencia de Victorino de la Plaza, la realización de este tercer censo argentino había sido ordenada siendo presidente Roque Sáenz Peña. Ironía de la historia: el hombre que cavó la fosa a toda una generación de gobernantes fue el mismo que les escribió su más honroso epitafio. Ni falta hace internarse en el torrente de estadísticas del censo para enterarse de la magnitud de la expansión nacional previa al 14: ya la sugiere la sola comparación de los diez abrumadores volúmenes de alrededor de quinientas páginas cada uno con el único y casi artesanal tomo del censo de 1869. También contrastan las 3860 personas empleadas en 1869 con las 79 314 que participaron en la confección del tercer censo nacional, una cifra bastante mayor a la población de Mendoza en 1869. Es que el increíble aumento en el número de habitantes, comparado con cualquier nación en cualquier tiempo, es el rasgo que primero llama la atención al lector del censo. También a Alberto B. Martínez, presidente de la Comisión que lo levantó, quien calculaba que ninguna región del mundo, ni siquiera la pujante Canadá, tenía un ritmo de crecimiento poblacional comparable al argentino:

Pues bien, el Canadá ha necesitado un poco menos de cuarenta años para doblar su población [...] Entretanto, en la República Argentina en 19 años, entre 1895 y 1914, el crecimiento absoluto fue de 3.960 392 habitantes, el relativo 100 % y el anual de 5,2 %.^[30]

Las cifras de aumento de la población eran por entonces una medida significativa del desarrollo económico de un país, ya que el mayor número de

habitantes no se explicaba por el crecimiento vegetativo sino por el aporte migratorio, que a su vez respondía al más atractivo nivel de salarios. Tanto era así que las compañías navieras registraban varios casos de tripulantes que abandonaban el barco en algún puerto argentino, atraídos por mejores posibilidades de trabajo. El censo del 14 también dejaba ver otras huellas del progreso. La tasa de analfabetismo, por ejemplo, había pasado de 77,9 a 35 % entre 1869 y 1914, y el porcentaje de ranchos sobre el total de viviendas también había disminuido, de la mano de la creciente urbanización.

La organización económica previa a la Primera Guerra no estaba exenta de interrogantes y fragilidades, manifiestas por ejemplo en el creciente peso de la «cuestión social». Pero el reclamo fundamental de la principal fuerza de oposición no era económico sino político. La fraudulenta maquinaria electoral consolidada por el roquismo fue denunciada insistentemente por quienes abrazaban la *Causa* radical. A pesar de su derrota en la revolución de 1905, la prédica del partido de Alem (dirigido, desde principios de siglo, por Hipólito Yrigoyen) persistió antes que acallarse, y llegó a roer la convicción de los propios hombres del *Régimen*. Al discutirse en el Congreso una amnistía para los revolucionarios de 1905, Carlos Pellegrini, que había sido uno de los tantos beneficiarios del fraude, confesaba:

Mañana vendrá a esta Cámara una ley de perdón. Nosotros la vamos a discutir y la vamos a votar, y si alguno de los amnistiados nos pregunta ¿quién perdona a quién?, ¿es el victimario a la víctima o la víctima al victimario?, ¿es el que usurpa los derechos del pueblo o es el pueblo que se levanta en su defensa?, nosotros nos veremos en la dificultad de expresar cuál es la autoridad que invocamos para dar estas leyes de perdón, para hacer estos actos de magnanimidad, de generosidad... pues, ¿quién nos perdona a nosotros^[31]?

La llegada de Roque Sáenz Peña a la presidencia en 1910 permitió que el viejo ideal radical de competencia electoral limpia se realizara. En las elecciones para diputados y gobernadores de 1912 el voto fue, por primera vez, secreto, universal y obligatorio. Dos años más tarde moría Julio Argentino Roca, y junto a él, la Generación del 80 pasaba a ser historia.

La apertura democrática

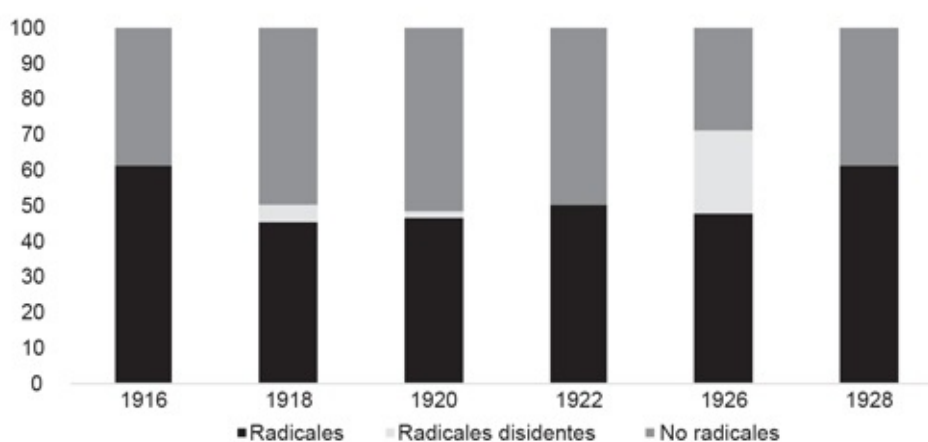
El oficialismo del primer lustro de los años 10 no creía que permitir a todos los partidos la participación en elecciones libres, sin ventajas para nadie, fuera a abrir las puertas a una derrota segura. Después de todo, habían sido los gobiernos del *Régimen* los que habían llevado a la Argentina a ese esplendor que todo el mundo vio en el Centenario. ¿Por qué se negaría el electorado argentino a dar un voto de confianza al Partido Autonomista Nacional (PAN), la única fuerza política que podía enorgullecerse de sus logros y exhibir los pergaminos de una dilatada experiencia de gobierno? A lo largo de su lucha por la democratización, Roque Sáenz Peña había razonado en esos términos. Quería una competencia leal, pero no el triunfo del radicalismo. Ramón J. Cárcano, otro destacado conservador, resumía así el pensamiento de Sáenz Peña:

Los radicales podrían tomar el poder por asalto, un golpe de mano que siempre han intentado [...] Pero es muy difícil [que triunfen] en elecciones libres. El PAN, que es una tradición y una fuerza histórica, domina sin discrepancias en todo el país^[32].

Las primeras elecciones realizadas bajo la nueva ley electoral parecieron convalidar ese pronóstico: el radicalismo obtuvo casi un 20 % de los votos a nivel nacional, que, aunque no era un resultado despreciable, parecía muy poco para aspirar a la presidencia. Pero en los años siguientes, en simultáneo a un deterioro de la situación económica, los distritos electorales más importantes, con la sola excepción de Buenos Aires, fueron cayendo uno a uno en manos del radicalismo. Era algo paradójico que Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y la propia Capital Federal, que se contaban entre los territorios más favorecidos por las políticas de lo que ahora se llamaba conservadurismo, dieran la victoria a los radicales. En vista de esas derrotas, y del mito creciente alrededor de la figura de Yrigoyen, el oficialismo no podía mirar con tranquilidad hacia las elecciones presidenciales.

El triunfo radical de 1916 fue bastante contundente. Aunque hubo que esperar las alternativas del Colegio Electoral, en el que el radicalismo no contaba en principio con una mayoría absoluta, los números que salían de las urnas eran suficientemente expresivos. La fórmula Yrigoyen-Luna había obtenido 370 000 votos, contra 340 000 del resto de los partidos. Era el principio de una hegemonía del radicalismo que se extendería hasta el final de los años 20 y que solo pudo ser cancelada por las malas, con el golpe militar de 1930.

EL PREDOMINIO RADICAL Resultados electorales, 1916-1928



Fuente: Luna (1982). No se presentan datos de 1924 ya que por las divisiones internas del radicalismo es difícil realizar el cómputo para ese año.

Ese predominio de los radicales, que los mantuvo por catorce años en la Casa Rosada, se sostenía tanto en aciertos propios como en errores ajenos. El partido de Yrigoyen tuvo la virtud de presentarse al electorado argentino como una fuerza sin las manchas de ilegitimidad que oscurecían a los herederos del *Régimen*. Supo, además, identificarse con la nueva argentinidad, hija de la gran inmigración: en 1916, los hijos de los inmigrantes de la década del 80 eran ya argentinos hechos y derechos, que no tenían simpatía por el sesgo aristocrático y exclusivista de los dirigentes conservadores. Asimismo, el radicalismo mostró su habilidad para expandirse social y territorialmente: desde las clases medias hacia los sectores populares; desde el litoral hacia el norte y el oeste. Pero es indudable que el radicalismo fue también un agradecido beneficiario del inmovilismo de la nueva oposición. Es probable que con una estrategia más inteligente (más activamente proselitista que parlamentaria y palaciega) el conservadurismo habría sido un adversario electoral más digno, si es que no lograba mantenerse en el poder o recuperarlo por la vía constitucional.

A Yrigoyen le tocó asumir la presidencia en medio de la Primera Guerra Mundial, que estaba obligando a la Argentina a definir su posición internacional. Tratándose de un país de extranjeros, entre los que se encontraban emigrantes de los poderes centrales y de los aliados, la decisión era delicada. Eso seguramente influyó para que la Argentina se mantuviera neutral desde el principio del conflicto. El ánimo general era, sin embargo, mucho más favorable a Francia, Inglaterra y sus aliados que al bando

encabezado por Alemania. Esa actitud mayoritaria era natural en una nación cuyo principal socio comercial era Gran Bretaña y cuyo referente cultural era Francia. Cuando Estados Unidos pasó a la beligerancia, arrastrando a Brasil, se avivó la presión para que la Argentina declarase la guerra a Alemania. Pero Yrigoyen mantuvo con firmeza la neutralidad. Ciertamente es que la posición argentina fue pareciéndose cada vez más a una «neutralidad benévola» hacia los aliados, pero eso era lo menos que podía esperarse después de que se dieran a conocer unos informes del embajador alemán en Buenos Aires en los que se aconsejaba el hundimiento de barcos argentinos, lo que efectivamente ocurrió en dos oportunidades. La independencia de criterio de la diplomacia argentina persistió una vez terminada la guerra, y se manifestó en una actitud prescindente ante la Sociedad de las Naciones.

La política vernácula también abundó en conflictos. Las escaramuzas con los conservadores no se dieron tanto en el terreno electoral, en el que el predominio del radicalismo probó estar sólidamente asentado, sino en las relaciones entre el gobierno nacional y los provinciales. Fueron frecuentes las intervenciones federales a las provincias donde los partidos conservadores mantenían su predominio. Para Yrigoyen, las intervenciones eran una parte de su estrategia de «reparación» de los vicios cometidos por el *Régimen*. Otro ámbito donde fue desmantelada buena parte de la estructura anterior al radicalismo fue la universidad. A través de la Reforma Universitaria, que contó con la simpatía de Yrigoyen, se renovaron cátedras y programas gracias a la voz y el voto que conquistaron los estudiantes.

Uno de los antagonismos más importantes de ese tiempo fue el que se dio dentro del nuevo oficialismo. La bandera que antes aglutinaba a los radicales (su oposición al fraude) ya no tenía demasiado sentido. Era hora de buscar otros consensos, cosa que no resultó nada fácil. Antes de llegar Yrigoyen al poder, la reconocida inexistencia de un plan de gobierno en áreas no relacionadas con la cuestión electoral había hecho imposible cualquier tipo de coincidencia programática. Durante su presidencia, el amplio respaldo popular al radicalismo hizo que la competencia política que normalmente se expresa en la lucha de partidos se manifestara en cambio en facciones internas del Partido Radical. La línea más importante, fuera del oficialismo yrigoyenista, fue la que se agrupó en torno al llamado grupo *azul*, que se diferenciaba más que nada por su oposición a la figura omnipresente de Yrigoyen. Los nombres de Vicente Gallo y Leopoldo Melo eran los más identificados con esta disidencia, que apropiadamente fue definida por la negativa: eran los *antipersonalistas*. Algunos opinan que el apoyo de

Yrigoyen a Marcelo Torcuato de Alvear para las elecciones presidenciales de 1922 estuvo dirigida a limar las asperezas que amenazaban con fracturar el radicalismo. Sea como fuere, el fácil triunfo de Alvear a nivel nacional no solo no impidió sino que aceleró la división radical. La designación de un Gabinete donde la virtual ausencia del yrigoyenismo era notoria colmó la paciencia de los afiliados más fieles al antiguo líder. Así es como, desde 1924 hasta al final de la década, la disputa entre *peludistas* y *antipersonalistas*, formalmente una lucha partidaria interna, se convirtió en la principal rivalidad política. La elección plebiscitaria de Hipólito Yrigoyen en 1928 daría al personalismo la victoria final en esa contienda.

Que algo tan civilizado como los disensos del partido gobernante haya sido el evento político más importante durante la presidencia de Alvear es todo un símbolo de la calma que reinó en esos años. Del segundo presidente radical siempre se ha dicho que estuvo acompañado por la buena suerte: no hubo, entre 1922 y 1928, grandes perturbaciones económicas ni cuestionamientos políticos desmesurados. Empezó a gobernar cuando los efectos de la guerra ya habían desaparecido y dejó el poder cuando faltaba apenas un año para que se desencadenara la Gran Depresión. A Yrigoyen le tocaron tiempos más difíciles. Su primer gobierno se había iniciado en medio del primer gran golpe externo que sufrió el esquema agroexportador que regía desde hacía décadas.

El final de la buena fortuna

Los trastornos que la Primera Guerra Mundial generó en la Argentina empezaron antes que la propia guerra. Ya en 1913, la complicada situación política de los Balcanes repercutió sobre el mercado mundial de capitales, lo que golpeó sobre todo a sus participantes más vulnerables, entre ellos la Argentina. El aumento en la tasa bancaria londinense impidió al país financiar su déficit de balanza de pagos. El momento no podía ser más inoportuno: las malas cosechas de los años 1913-1914 presentaban por sí solas un grave problema a la balanza de pagos argentina. Las exportaciones de 1914, de alrededor de 390 millones de dólares, eran algo así como un 25 % más bajas que en los dos años previos.

Era la primera vez que el sistema monetario basado en la Caja de Conversión tenía que enfrentar, al mismo tiempo, condiciones adversas en los mercados de bienes y de capitales. La suerte que antes le había sonreído a la Argentina, permitiendo su rápida integración al comercio mundial, ahora

parecía serle esquiva. La acción combinada de serias dificultades para el financiamiento externo y un deterioro comercial provocado por las bajas exportaciones generó una salida de metálico del país que, a través del clásico mecanismo del patrón oro, se tradujo inmediatamente en una caída bastante importante en la circulación monetaria: de 900 millones de pesos en junio de 1913 pasó a solo 736 millones en agosto de 1914. A través de la política de préstamos del Banco de la Nación se intentó revertir la contracción monetaria, pero era poco lo que se podía hacer ante una coyuntura internacional tan desfavorable. En seguida se sintieron los efectos del sofocón monetario. Las tasas de interés aumentaron, muchos negocios se encontraron con problemas de liquidez y quebraron. El corresponsal del *South American Journal* escribía en julio de 1914:

Continúa la depresión en el comercio, y se ve intensificada por las numerosas declaraciones de quiebras y por los importantes retiros de oro de la Caja de Conversión, que reducen la circulación del papel moneda y propenden a una mayor restricción del crédito por parte de los bancos^[33].

The Economist opinaba igual:

El comercio sigue en estado de depresión debido a la restricción del crédito, a las altas tasas de interés y a los numerosos quebrantos originados en las dificultades experimentadas por las casas mayoristas para el cobro de sus créditos^[34].

La hemorragia de oro se tornaba insostenible, y sus consecuencias desastrosas. Por eso el 2 de agosto, un día después de que Alemania declarase la guerra a Rusia, el gobierno de Victorino de la Plaza decidió suspender las operaciones de la Caja de Conversión.

La caída del producto bruto argentino en 1914 terminó siendo nada menos que del 10 %, con lo que el ingreso nacional retrocedió hasta el nivel del año 1910. Era la primera gran recesión desde 1890, y sería la mayor de todo el siglo xx. Hasta el final de la guerra, la economía argentina mantuvo su cuadro depresivo.

PRIMERA GUERRA, PRIMERA DEPRESIÓN

PBI e inversión durante la Primera Guerra Mundial

	<i>Variación interanual del PBI, en porcentaje</i>	<i>Variación interanual de la inversión, en porcentaje</i>
1914	—10,4	—40,4
1915	0,5	—36,9
1916	—2,9	—8
1917	—8,1	—22,6

Fuente: Apéndice estadístico.

En realidad, la anemia monetaria, desencadenante de la crisis, tardó bastante poco en curarse. Durante los años de guerra, la Argentina acumuló enormes excedentes comerciales. En 1915, por ejemplo, las exportaciones doblaron a las importaciones, algo que solo se repetiría en la Segunda Guerra Mundial. A pesar de que por la cuenta capital ya no entraba el oro como en otros tiempos, la holgada balanza comercial argentina permitió desahogar el mercado monetario. En ese superávit de la balanza comercial estaba, justamente, la razón principal de la prolongada recesión de la Primera Guerra. La economía argentina se enfrentó, por primera vez, a una importante restricción de oferta, derivada de las dificultades para conseguir importaciones.

La caída de las compras al exterior en 1914-18 fue un primer episodio en que la economía argentina se cerró naturalmente, sin mediar una decisión de política económica. Hubo como consecuencia un efecto no buscado que se repetiría en los años de la Gran Depresión y la Segunda Guerra. La Argentina debió depender mucho más de sí misma para procurarse las manufacturas, y los industriales se encontraron con que, por un tiempo, no debían preocuparse tanto por la competencia extranjera. Como ocurrió en otros países periféricos, la protección brindada por la guerra dio un margen para una primera etapa, localizada e incipiente, de industrialización por sustitución de importaciones. Claro que esa buena noticia para las actividades manufactureras quedaba parcialmente eclipsada por los efectos negativos de la recesión interna y de las dificultades para importar insumos. Ese múltiple golpe que significó la guerra afectó de manera dispar a las diversas ramas industriales. Las empresas metalúrgicas (dependientes del hierro importado), de cerveza (privadas de la provisión externa de malta y lúpulo) y de galletitas (que obtenían del exterior

la hojalata para sus envases) entraron en crisis. Las actividades que procesaban materias primas nacionales, en cambio, tuvieron una primera oportunidad de ocupar el lugar de importaciones que ya no llegaban. En esa situación estaban la producción de zapatos y muebles, pero la mejor *performance* correspondió a las industrias textiles, que incluso exportaron paños y frazadas de lana a las naciones beligerantes. Los escasos datos que existen indican que el efecto neto de la guerra sobre el sector industrial fue positivo si se lo compara con el resto de la economía, inmerso en la recesión. Se ha calculado que su participación en el producto pasó de 15,8 % en 1910 a 19,3 % en 1915, para volver al nivel de preguerra en 1920.

El superávit comercial de los años de guerra también tuvo que ver con el aumento de las exportaciones. La Argentina fue un importante proveedor de alimentos durante el conflicto bélico, a pesar de los riesgos que se corrían: los veleros *Monte Protegido*, que llevaba a Rotterdam lino cargado en Buenos Aires, y *Toro*, que iba a Génova a descargar alimentos, fueron hundidos por submarinos alemanes, lo que motivó la protesta del gobierno argentino y un acto de desagravio *post bellum* de parte de Alemania. Los problemas del transporte ultramarino tuvieron una curiosa consecuencia sobre la composición de las exportaciones argentinas. Los productos agrícolas fueron parcialmente sustituidos por la carne, ya que esta tenía mayor valor por unidad de volumen.

Las limitaciones impuestas por la guerra se reflejaron, además, en el cese de la inversión extranjera, en sus formas directa e indirecta (a través de préstamos para obras del Estado). Durante la guerra, la inversión dejó de cumplir su papel de motorizador de la demanda interna. La instalación de ferrocarriles, dependiente de capital europeo ahora dedicado a las necesidades bélicas, se paralizó. Muchas obras públicas también fueron interrumpidas, debido a las dificultades presupuestarias. En términos globales, la inversión de 1917 fue la menor de todo el siglo XX, más modesta incluso que la de 1900.

La repercusión de la guerra en las finanzas del Estado da una pauta de la interdependencia entre las variables económicas: los ingresos fiscales, que descansaban fundamentalmente sobre los impuestos al comercio exterior, fueron corroídos por el recorte de las compras al exterior provocado por la guerra y multiplicado a través de su efecto recesivo. La recaudación por derechos de importaciones se desplomó a la mitad del valor de 1914. El declive de la actividad económica también golpeó sobre lo obtenido en concepto de impuestos internos. El resultado combinado fue una contracción

de alrededor de un tercio en los ingresos impositivos. La reducción del gasto fue insuficiente para evitar la acumulación de desequilibrios fiscales, que alcanzaron una magnitud inédita desde la época de Juárez Celman.

EL DÉFICIT DE GUERRA

Déficit de la administración nacional, como porcentaje del PBI

EL DÉFICIT DE GUERRA						
Déficit de la administración nacional, como porcentaje del PBI						
1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919
0,66	3,57	3,21	2,23	2,62	1,39	0,4

Fuente: Apéndice estadístico.

La crisis de las finanzas públicas dio pie a una larga serie de debates legislativos en torno al presupuesto. Al discutirse los planes de gastos e ingresos para 1914, por ejemplo, se presentaron varios proyectos que preveían cambios sustanciales en el financiamiento del Estado. El grupo más activo y creativo en este sentido fue el minúsculo bloque socialista. Ya era casi una tradición que el socialismo se opusiera a los altos aranceles aduaneros, argumentando que encarecía la vida a las familias más pobres. Cuando el presidente De la Plaza presentó al Congreso su proyecto de presupuesto para 1914, que preveía un aumento de los aranceles a la importación para compensar la caída en la recaudación de aduanas, los diputados socialistas consideraron que se estaba respondiendo a la crisis justo al revés de lo que se debía. Ya que los impuestos al comercio exterior eran tan vulnerables a las vicisitudes del intercambio comercial, ¿qué mejor oportunidad para reemplazarlos por gravámenes distintos, menos volátiles y, de paso, más equitativos? En esa línea razonaban los socialistas lo mismo que algunos radicales. Una de las iniciativas más interesantes, propuesta por Alfredo Palacios, consistía en gravar a la tierra «libre de mejoras», es decir, cobrar impuestos sobre lo que se estimaba era la productividad de un lote, sin considerar las mejoras introducidas por el propietario. De esa manera se premiaría el esfuerzo individual y se castigaría al dueño poco eficiente. Un proyecto similar fue presentado por el radical salteño Joaquín Castellanos, con el expreso objetivo de desalentar la subutilización de la tierra de los latifundios. Rogelio Araya, también radical, propuso otra variante de imposición directa, que gravara las ganancias de capital, incluyendo en esa

categoría a los beneficios de las corporaciones, los intereses y los dividendos. La preocupación del socialismo por los más pobres también se reflejó en su propuesta de un impuesto a las exportaciones, con lo que, se esperaba, bajaría el precio interno de los alimentos.

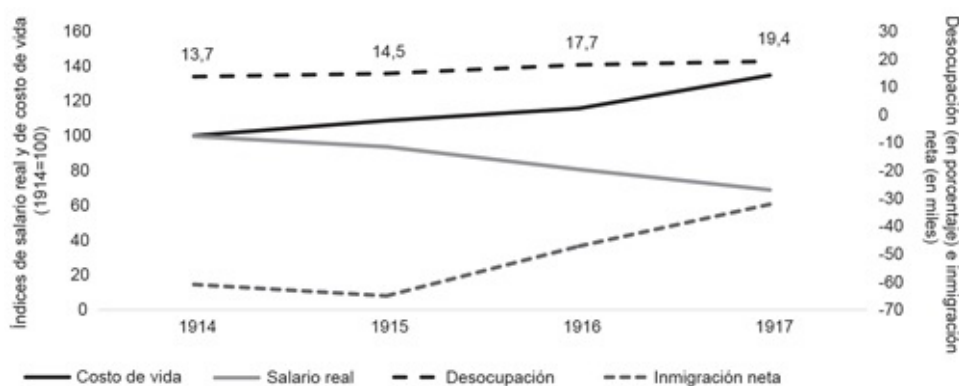
La mayoría de estas innovaciones cayeron en desgracia. Había muchos intereses contrarios a las reducciones arancelarias y a los impuestos directos. Las cosas no cambiaron demasiado después de que el presidente conservador dejara su lugar al presidente radical, en 1916. En realidad, solo varió la actitud de muchos congresistas radicales hacia la modernización presupuestaria. La sangría fiscal se combatió con instrumentos tradicionales, entre ellos la imposición de derechos de importación de 5% a muchos productos que hasta entonces no pagaban aranceles. Uno de los temas más polémicos fue el de la importación de azúcar, para la cual finalmente se aprobó un proyecto bastante tímido de reducción arancelaria, que solo regiría cuando el presidente considerase que el precio local era excesivo. Por otra parte, Yrigoyen propuso un esquema de retenciones a las exportaciones, que fue aprobado a comienzos de 1918, aun con el apoyo de legisladores de la oposición. Más allá del obvio beneficio fiscal en medio del ahogo financiero provocado por la guerra, el tributo permitía cierta desconexión entre el precio local de los alimentos y el precio internacional, lo que favorecería a los sectores populares. Ya terminado el conflicto bélico, un Congreso más favorable a la reforma aprobó la imposición a la tierra en el espíritu del de Castellanos y Palacios, pero en cambio fue rechazado un proyecto de impuesto al ingreso. Con independencia de la despareja suerte que corrieron, todos estos intentos por sentar sobre bases más sólidas la recaudación impositiva fueron un precedente de las reformas a la política fiscal que seguirían a la Gran Depresión, quince años más tarde.

La sensación de crisis que cundió durante la Primera Guerra Mundial tuvo su mayor expresión en las frecuentes muestras de malestar obrero. Las razones estaban a la vista. El salario real se deterioró bastante durante la guerra, no tanto por una caída del salario nominal sino por los aumentos de precios, que reproducían la inflación mundial. Entre 1914 y 1918 fue mayor el número de emigrantes que el de inmigrantes, algo que no ocurría desde 1890. En ese cambio de tendencia seguramente influyeron razones políticas y prácticas —el transporte interatlántico de personas se complicó por la guerra— pero es natural pensar que, al igual que en 1890, la recesión interna también tuvo un papel importante. A pesar de que el cambio de signo en la balanza migratoria hacía disminuir el número de personas dispuestas a

trabajar, la desocupación aumentó hasta convertirse, por primera vez, en un grave problema social.

CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA GUERRA

Salarios reales, precios, desocupación e inmigración



Fuente: Di Tella y Zymelman (1967).

Entre 1917 y 1919 el clima de protesta obrera alcanzó su punto álgido, y ganó las calles. En ese lapso el número de huelguistas pasó de 136 000 a 300 000 por año. La mediación gubernamental fue en ocasiones eficaz, pero otras veces no pudo evitar las erupciones de violencia, como en el caso de la huelga ferroviaria de 1917. Entretanto, crecía el enfrentamiento entre grupos contestatarios (anarquistas y bolcheviques) y cierta opinión casi maccarthista que reclamaba una represión lisa y llana. La Semana Trágica, iniciada luego de una huelga en los Talleres Vasena de Buenos Aires, fue el desastroso resultado de esos enconos y de la indecisión del gobierno para poner orden a tiempo. El costado trágico de los conflictos laborales no se agotó en 1919. Dos años más tarde, una huelga de peones rurales en Santa Cruz fue crudamente reprimida.

A partir del final de la guerra, sin embargo, las condiciones generales del país venían mejorando. La agitación gremial se calmó, antes de que quedase del todo claro el papel que le tocaba al Estado en las relaciones entre trabajadores y patrones. El interrogante quedaba para otra ocasión. Después de un lustro de crisis, por fin se podían alentar esperanzas de algo como una vuelta a la «normalidad» de preguerra. Hasta cierto punto, ese anhelo se cumpliría, aunque el marco internacional de los años 20 fuese bien distinto del de la *belle époque*.

Un mundo en busca de la estabilidad perdida

La endeble arquitectura del mundo de la primera posguerra tuvo su piedra angular en el Tratado de Versalles. Aceptado bajo protesta por el nuevo gobierno alemán, dejó claramente sentado que la victoria en la Primera Guerra daba derechos. El peligro de un trato demasiado desigual a vencedores y vencidos ha quedado como una moraleja de las Conferencias de París de 1918-19. Pero fue casi inevitable que se impusiera sobre Alemania, Austria y sus aliados una pesada carga de reparaciones de guerra, entre una multitud de condiciones económicas y militares. Las potencias europeas de la *Entente*, sobre todo Francia, no estaban dispuestas a aceptar una compensación más modesta, como la que proponían los Estados Unidos a través de los Catorce Puntos del presidente Wilson.

El duro castigo impuesto a Alemania contribuyó a que la recuperación europea de posguerra fuese muy lenta. El costo fiscal de las reparaciones se hizo sencillamente insostenible, y en pocos años Alemania cayó en el abismo de la hiperinflación. No fue una excepción: Austria, Hungría, Polonia y Rusia tampoco pudieron resistirse a la necesidad de usar la emisión para financiar los desequilibrios presupuestarios que había dejado la guerra, y fueron otras víctimas del estallido hiperinflacionario. En Francia, Italia y los Balcanes, el desorden monetario no llegó a tanto, pero los precios escalaron hasta un nivel entre 6 y 10 veces mayor al de preguerra. John Maynard Keynes, uno de los más escuchados observadores de la Europa de entreguerras, escribía en 1923:

Las fluctuaciones en el valor del dinero desde 1914 han sido de una escala tal que constituyen, con todas sus implicaciones, uno de los eventos más significativos de la historia económica moderna. La fluctuación del estándar de valor, sea oro, plata o papel, no solo ha sido de una violencia inédita, sino que además ha afectado a una sociedad cuya organización económica descansaba, mucho más que en épocas anteriores, en el supuesto de que el estándar de valor sería moderadamente estable^[35].

La depreciación de las monedas europeas no hacía nada por mejorar las relaciones económicas internacionales, en momentos en que coordinarse era crucial para apurar la reconstrucción. Se había heredado de la etapa bélica una serie de controles al comercio exterior que estaba impidiendo el fluido intercambio de bienes que había sido la norma hasta 1914. A través de la

depreciación —voluntaria o involuntaria— los productos de las naciones con moneda débil ganaban una ventaja sobre los de sus competidores, lo que generaba represalias comerciales de parte de estos. Durante el primer lustro de los años 20, sucesivas conferencias internacionales intentaron acordar rebajas de aranceles y el levantamiento de controles al comercio exterior, cosa que solo fue lográndose parcialmente y con lentitud. Recién ahora se caía en la cuenta de que el sistema de preguerra era algo más que un «orden natural» que brotaría espontáneamente una vez firmada la paz. Keynes resaltaba en 1919 la naturaleza «intensamente inusual, inestable, complicada, poco confiable y temporaria de la organización económica en la que Europa Occidental había vivido durante el último medio siglo».

Pero muchos se resistían a aceptar el cambio de circunstancias. Acaso guiada por una nostalgia de tiempos más felices, Gran Bretaña se empeñó en volver al orden de preguerra. Durante varios años el Banco de Inglaterra siguió una política de altas tasas de interés para atraer oro a las Islas, de manera de valorizar la libra hasta que llegase a la misma relación con el oro que durante la *belle époque*. Los méritos de una vuelta a la paridad fueron largamente discutidos, dentro y fuera de Inglaterra. Contra la voz oficial de Churchill se alzaron la de Keynes (quien en esos años escribió *Las consecuencias económicas de Mr. Churchill*) y otras, que enfatizaban el efecto perjudicial sobre las exportaciones británicas de una libra demasiado valiosa. El punto no era menor, en un país que estaba sufriendo un persistente desempleo y prolongadas huelgas. Lo cierto es que, en abril de 1925, se volvió a la paridad de 4,86 dólares por libra. Para esa época, las expectativas de Europa continental habían mejorado sustancialmente. El Plan Dawes, auspiciado por Estados Unidos, había corregido los montos de las reparaciones a niveles más realistas, lo que permitió que Alemania escapara del vicio inflacionario y comenzara una sostenida recuperación. Había ayudado, además, a detener la depreciación en otros países europeos con la concesión de créditos de estabilización. Por fin parecían estar dadas las condiciones para la reconstrucción de un sistema monetario mundial como el que había regido antes de la guerra. Siguiendo los consejos de la Conferencia de Génova (1922), se optó por una variante del patrón oro, que se llamó «patrón cambio-oro». La idea era que las reservas de los países miembros no tuvieran que ser en metálico (que escaseaba) sino en una combinación de las dos monedas que sí estarían respaldadas por oro: la libra y el dólar.

Hacia 1928, sin embargo, la suerte del nuevo ensayo monetario estaba sellada, y para mal. Francia, que había estabilizado su moneda en 1926 pero

no se mostraba muy dispuesta a depender de la política monetaria de Estados Unidos e Inglaterra, decidió cambiar la composición de sus reservas, reemplazando sus libras y dólares por oro. Alemania y el resto de los países europeos tampoco confiaron en que Inglaterra podría mantenerse en su vieja paridad. El oro comenzó a fluir de las Islas al continente, lo que a la larga llevaría al Reino Unido a suspender la convertibilidad. Es posible que con una política más prudente de parte de los franceses no habría sido tan corta la vida del patrón cambio-oro. Pero detrás de ese fracaso había algo más profundo, el dato más importante que había traído la posguerra: Inglaterra ya no podía aspirar a ser el centro financiero mundial por el simple hecho de que el mayor poder económico estaba ahora del otro lado del Atlántico.

No faltaba mucho para que la profecía casi centenaria de Tocqueville sobre el futuro de Rusia y Estados Unidos («Su punto de partida es distinto y sus cursos no son los mismos, pero cada uno parece marcado por Dios para dominar los destinos de la mitad del mundo») comenzara a cumplirse. Pasado el desastroso período de la inmediata posguerra, en Rusia se daban los primeros pasos en el camino a una industrialización acelerada, de la mano del impulso estatal. Estados Unidos, por su parte, vivía un auge económico de proporciones inéditas. Hacia 1929, la nueva potencia atlántica producía un 80 % más que en 1913, en tanto Europa había crecido solo 30 % en el mismo lapso. Poco dispuesto a involucrarse en los asuntos europeos, Estados Unidos solo había intervenido militarmente cuando fue inevitable, y cuando fue claro que sería decisivo. Hasta entonces había cumplido con creces su papel de proveedor de los países aliados. Así, el fin de la guerra lo encontró como el principal acreedor mundial, condición que ejerció sin excesivas contemplaciones hacia sus deudores europeos. Durante los años 20 su saldo acreedor con Europa se acentuó, gracias a la ola de inversiones de empresas industriales norteamericanas en el Viejo Continente. Pero la prosperidad de Estados Unidos no se sostenía tanto afuera como en su enorme mercado interno. La producción masiva le permitía aprovechar las economías de escala que brindaban las nuevas tecnologías. Sin lugar a dudas, el automóvil fue la industria estrella de esos años. La producción pasó de 187 000 unidades en 1910 a 5.600 000 en 1929, y arrastró en su expansión a las industrias conexas. El auge también fue fortísimo en la construcción, sector donde se originó la mitad de la inversión realizada entre 1923 y 1929.

Si había alguna señal de alerta en la exitosa economía norteamericana de los años 20, no era en Wall Street, donde la red especulativa se urdía secretamente, sin preocupar a casi nadie. Era la agricultura el patito feo de la

prosperidad americana en los *Roaring Twenties*. Agotado el espaldarazo dado por la demanda europea durante la guerra, la actividad rural norteamericana se hallaba en un evidente estado de sobreexpansión. Desde el estallido en los Balcanes hasta mediados de 1919, los precios de los productos agrícolas habían crecido sostenidamente, y el optimismo de los empresarios rurales los había llevado a acumular enormes deudas. Pero a comienzos de la década la tendencia se revirtió. Hacia 1921, los precios que los granjeros recibían estaban tan solo un 16 % sobre el nivel de preguerra, mientras que sus costos habían crecido 56 % en el mismo período. La tradición relativamente proteccionista de Estados Unidos, que a lo largo de décadas había servido para defender al sector urbano e industrial, era ahora invocada por la gente de campo. El aumento en los derechos de importación a una amplia gama de bienes, resultado del «arancel de emergencia» de 1921 y de la ley Fordney-McCumber en 1922, dio solo una respuesta parcial a esos reclamos, ya que los precios de los productos agrícolas dependían más que nada de factores internacionales. A lo largo de los años siguientes, hubo una creciente presión para pasar a mecanismos de asistencia más directos. En dos ocasiones, la resistencia del presidente Coolidge pudo contener los embates proteccionistas del Congreso. Pero el sector rural obtuvo otros triunfos, con armas más sutiles: en 1926, por ejemplo, se prohibieron las importaciones de carne cuyas condiciones sanitarias fueran sospechosas. De a poco se estaba preparando el terreno para el furioso proteccionismo de la década siguiente.

Europa tampoco era una meca del libre comercio, ni mucho menos. Si bien hacia 1925 muchas de las restrictivas prácticas de tiempos de guerra habían quedado atrás, la protección por la vía de aranceles estaba a la orden del día. El diagnóstico de la Sociedad de las Naciones era poco alentador:

Europa mantiene hoy en día aranceles más altos, más complicados, menos estables y más numerosos que en 1913. Además, Europa no ha podido restablecer su anterior sistema de tratados comerciales, y se ha expandido el hábito de poner tarifas aduaneras como parte de una estrategia negociadora, antes de comenzar las negociaciones. Cuando no se ha llegado a acuerdos acerca de esos aranceles, como ha ocurrido frecuentemente, la obstrucción al comercio se ha intensificado. La tendencia de los últimos tres años ha seguido siendo de crecimiento^[36]....

Como reacción a la escalada proteccionista, se reunió en Ginebra, en 1927, una conferencia internacional organizada por la Sociedad de las Naciones. Las conclusiones de política fueron las esperadas (debía avanzarse hacia un comercio más libre), pero en gran medida fueron también letra muerta. En el mejor de los casos, todo lo que se logró fue que las cosas no empeoraran; pero solo por unos años. Con la Gran Depresión se abandonarían definitivamente cualquier ilusión de volver al añorado equilibrio de preguerra.

Los prósperos años de Alvear

Las dificultades que encontró Occidente para restablecer su antiguo régimen fueron para muchos países un obstáculo en su empeño por retomar el dinamismo anterior a 1914, aunque no para todos. Además del rotundo éxito norteamericano, hubo otra importante economía de América que mostró tasas de crecimiento del ingreso bien robustas, aun más que las del líder continental: la República Argentina.

De cualquier manera que se la mire, es inevitable concluir que la década del 20 fue una época de alto crecimiento. Se dirá que una comparación con los primeros años del siglo no es muy favorable, y es cierto: en 1900-1913 el producto global había crecido al 6,4 % anual, contra un 3,9 % en 1918-1929. Pero eso no prueba que la década anterior a la Depresión haya sido un fracaso; es solo una muestra más del ritmo casi frenético de la economía argentina en los años que rodearon al Centenario. Crecer durante once años a una tasa de casi 4 % por año es, por lo menos, muy satisfactorio. Ninguno de los países que más se parecían a la Argentina registró tasas tan altas, ya sea que se considere el crecimiento global o que se tomen los valores per cápita.

UNA DÉCADA PUJANTE

Tasas anuales de crecimiento del PBI y del PBI per cápita

UNA DÉCADA PUJANTE

Tasas anuales de crecimiento del PBI y del PBI per cápita

	1913-29		1919-29	
	<i>PBI per cápita</i>	<i>PBI total</i>	<i>PBI per cápita</i>	<i>PBI total</i>
Argentina	0,88	3,53	1,75	3,61
EE.UU.	1,66	3,1	1,22	2,16
Canadá	0,82	2,55	1,46	2,65
Australia	-0,48	1,29	0,32	1,64

Fuente: Maddison (1995).

Durante los años 20, la Argentina creció más que Estados Unidos, Canadá y Australia, tanto en términos per cápita como globales. Si se toma como punto inicial de la comparación las vísperas de la guerra, es solo superada por Estados Unidos, y solo en la comparación per cápita. Dos razones explican la diferencia. Por un lado, la *performance* argentina durante la guerra fue peor que la norteamericana, ya que su dinamismo dependía del capital europeo. Además, el crecimiento de la población fue menor en Estados Unidos que en la Argentina. Más importante e ilustrativo que esas sutilezas es el hecho de que hacia 1929 la producción total del país había superado a la de Australia, e iba en camino de alcanzar la de Canadá.

La distensión social fue el indicio más palpable de la renovada prosperidad argentina. Las huelgas fueron menos, más calmas y muchas veces estuvieron relacionadas con conflictos internos en los gremios antes que con reclamos por las condiciones de vida de los obreros. De todos modos, la actividad legislativa fue pródiga como nunca antes en la concesión de derechos a los trabajadores. La reglamentación del trabajo de mujeres y niños, la jornada de ocho horas y la obligación de pagar los sueldos en dinero (para evitar la práctica, corriente en ciertas industrias, de hacerlo a través de un crédito a cobrar en las proveedurías de la empresa empleadora) fueron todas iniciativas socialistas aprobadas en el Congreso. Estas innovaciones venían a compensar, en un contexto político distinto, el fracaso de Joaquín V. González a principios de siglo. Que en un tiempo de poca agitación gremial se haya avanzado bastante en la legislación del trabajo puede sonar a paradoja, pero es probable una explicación menos azarosa: en coyunturas más críticas, esas normas habrían enfrentado una resistencia mayor de parte de los empresarios.

Los contrastes con la época de guerra no acaban ahí. Una de las diferencias más nítidas entre los dos períodos fue la reversión aguda en la

trayectoria de los sueldos. Los salarios reales aumentaron mucho más de lo que correspondía a una mera recuperación: en 1929 doblaban con holgura el nivel de 1918. De nuevo estaba en marcha el mecanismo de otros tiempos: mayor producción, mayores salarios... más inmigración. La migración neta cambió otra vez de signo en 1919, dejando un modesto saldo positivo de 12 100 personas. Entre ese año y 1923, el número de los que venían a probar suerte a la Argentina creció en una progresión casi geométrica. Desde entonces hasta 1929, la afluencia se estabilizó en cerca de 100 mil personas cada año. No era el aluvión de principios de siglo, pero sí una oleada mayor a la de cualquier otra década pasada. Por otra parte, los números agregados esconden una diferencia de composición. Ya no eran solo italianos y españoles los que llegaban. Por fin se cumplían los deseos de Sarmiento: además de polacos, rusos y yugoslavos, arribaban miles de alemanes. De nuevo, el Plata aparecía a los ojos de los europeos como un horizonte lleno de promesas. Ninguna evidencia mejor que esa para probar que progresar económicamente en la Argentina era una posibilidad cierta.

¿Cuáles fueron los motores de la expansión económica argentina en los años 20? En primer lugar, está claro que parte del crecimiento consistió simplemente en recuperar el terreno perdido durante la guerra, algo que fue posible una vez normalizados los flujos de comercio y de capitales. El restablecimiento tardó unos años: recién en 1923 se superó el ingreso per cápita de diez años atrás, un nivel que era un 40 % mayor al de 1917, el punto más bajo de la guerra. Pero no todo fue cuestión de sentarse a esperar. Es probable que la liberal política de gastos públicos haya jugado un papel importante como estimulante de la demanda interna durante los años 20. Medido en porcentaje del producto bruto interno, el gasto público total creció de 8,5 % en 1920 a 13 % en 1929, y el déficit de la administración nacional llegó al 4 % del producto bruto, nivel que solo sería excedido consistentemente durante el expansivo gobierno revolucionario de 1943-46.

La desagregación del crecimiento muestra que la importancia de las actividades industriales estaba en ascenso. El impulso que la sustitución de importaciones había brindado durante la guerra acabó con ella, pero hubo nuevas inversiones en la década siguiente. Como se verá más adelante, la instalación de capital norteamericano dedicado a la producción de manufacturas sirvió para asentar el incipiente desarrollo industrial argentino sobre bases más firmes. De todos modos, todavía se estaba en los comienzos. La mayor parte de la riqueza argentina aún se generaba en el campo. Con todas las particularidades que tuvo el funcionamiento de la economía en los

años 20, la tendencia dominante fue de continuidad, más que de cambio. Las mayorías seguían beneficiándose con un modelo de país que, en sus líneas básicas, no difería demasiado del que habían ensamblado los hombres del 80. Esa complacencia mayoritaria con el estado de cosas se reflejaba en el partido más popular. Se ha escrito del radicalismo que

su ineptitud para comprometerse en esta época con cambios más sustanciales derivaba de que, por ser una coalición de terratenientes y de grupos de clase media no vinculados a la industria, ellos mismos eran beneficiarios inmediatos de la economía primario-exportadora como productores y consumidores^[37].

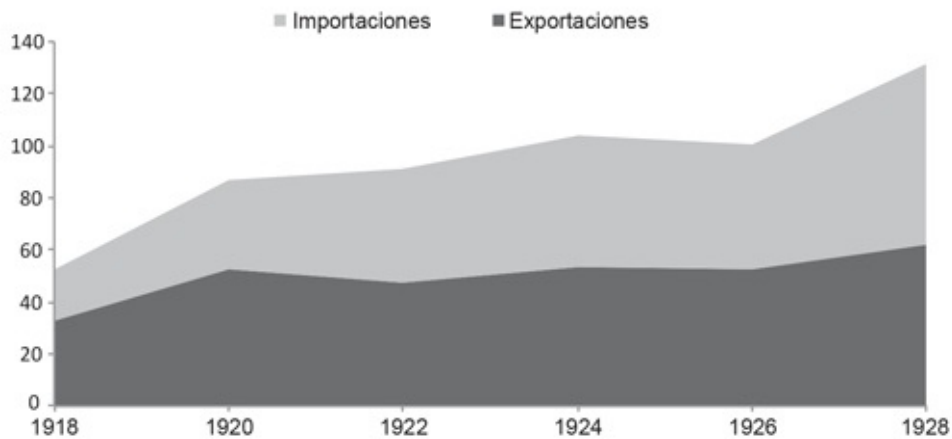
Dejando de lado la cuestión de si ese «continuismo» fue acertado o no, una cosa está clara y es que no hubo, en la década de 1920, nada que se asemejara a un replanteo global del sistema económico argentino. Seguía casi intacta la confianza en esa estrategia que tanto éxito había tenido en el pasado y que tanto dependía del comercio exterior.

Producir, exportar, importar

Las frecuentes fluctuaciones cíclicas que afectaron al intercambio comercial entre la Argentina y el mundo durante los años 20 no impiden ver cierta regularidad en el cuadro general. La tendencia básica es un aumento casi ininterrumpido en el volumen de comercio. El valor en dólares de la suma de exportaciones e importaciones creció apenas 17 % entre 1919 y 1929, pero esa cifra es engañosa porque en la inmediata posguerra los precios en dólares eran mucho más altos que en 1929. La comparación a precios constantes es sorprendente: el volumen del comercio argentino en vísperas de la Depresión casi doblaba al de diez años atrás. En ese período, el volumen importado creció 168 %, y el exportado un 70 %. No es extraño que el incremento de los negocios con el exterior tuviera más que ver con las compras que con las ventas, ya que buena parte del aumento de las importaciones era simplemente la reanudación de los numerosos envíos que se habían suspendido durante la guerra.

COMERCIAR, ESA COSTUMBRE ARGENTINA

Volumen de las exportaciones e importaciones argentinas (1937=100)



Fuente: Apéndice estadístico.

Las comparaciones con el resto del mundo confirman que la Argentina era, para su tamaño, una economía que participaba activamente en el comercio internacional. En 1929, el valor de los productos argentinos intercambiados con el resto del mundo llegaba al 3 % del total, a pesar de contar con una población que representaba el 0,6 %. Cada argentino exportaba 78 dólares, cinco veces más que el promedio de los 56 países para los que se cuenta con datos. El contraste con otros países sirve también para resaltar lo lejos que se estaba del estancamiento en materia de comercio exterior. Entre 1913 y 1929, las exportaciones totales argentinas, tomadas a valores constantes, habían crecido 57 %, contra apenas 15,6 % en el resto del mundo. No obstante el rápido aumento de la población, las exportaciones per cápita eran más altas en 1929 que en 1913, y habían crecido más que en el resto del mundo, donde el número de habitantes había subido mucho menos. Es verdad que las cifras de comercio exterior no se duplicaban o triplicaban en pocos años, como había ocurrido antes, pero esa desaceleración era normal para un país que ya había completado su proceso de integración a los mercados mundiales.

La Primera Guerra Mundial se había encargado de recordarle a la Argentina que un vínculo tan estrecho con el comercio internacional tenía sus riesgos. El país había experimentado una caída de sus términos del intercambio durante los años bélicos, no por un cambio en las cotizaciones mundiales en contra de los productos que Argentina exportaba, sino porque el Océano Atlántico se había convertido en una zona de combate. Comerciar desde puertos argentinos era altamente riesgoso, lo que encarecía drásticamente el costo del flete, deprimiendo los precios pagados a los productores locales y reduciendo los volúmenes exportados. En la década del

20 las aguas ya estaban más calmas para los negocios de ultramar, pero siguió verificándose la vulnerabilidad argentina respecto a los vaivenes de la economía mundial. La influencia se dio sobre todo a través de los movimientos en los términos de intercambio. Los precios agrícolas e industriales no siempre fueron de la mano. Terminada la guerra, cuando el costo del flete se redujo, los agricultores argentinos tuvieron que enfrentar la misma caída de precios que sus colegas norteamericanos. Es que la dinámica inflacionaria de la guerra y de la posguerra había generado alarma en Estados Unidos y a comienzos de 1920 la Reserva Federal endureció su política monetaria, lo que fue imitado por los bancos centrales de otros países. En los meses siguientes y hasta mediados de 1921 la inflación se redujo hasta convertirse en una deflación persistente que contrajo el nivel de actividad y afectó a los precios de las materias primas. Las dificultades se prolongaron hasta 1923. A partir de entonces, los términos de intercambio reaccionaron, ayudando a que mejorara la balanza comercial.

NEGOCIANDO EN MEJORES TÉRMINOS

Balanza comercial y términos del intercambio



Fuente: Apéndice estadístico.

Lo que no puede adivinarse con las cifras agregadas son los cambios en la orientación y en la composición del comercio argentino. Como se dijo, la novedad principal de la economía mundial de los años 20 fue el poderío creciente de Estados Unidos. Si inmediatamente antes de la guerra Estados Unidos ya había amenazado el liderazgo comercial de Gran Bretaña, durante la década siguiente ya podía hablarse de un sólido predominio norteamericano en los mercados mundiales. La tendencia no dejó de reflejarse en el comercio argentino, pero lo hizo de manera asimétrica. Mientras que Inglaterra siguió

siendo el mercado más importante para los productos argentinos, Estados Unidos se convirtió en el principal proveedor. El caso del año 1929 es bien gráfico: el déficit con Estados Unidos de 123 millones de dólares (algo así como el 15 % de las importaciones argentinas) fue sobradamente compensado por el superávit con Inglaterra, de 173 millones de dólares. Ese «esquema triangular» no era todavía preocupante, ya que las libras conseguidas con unos servían para comprar dólares y pagar el déficit a los otros. Esa libre convertibilidad entre divisas se quebraría con la Gran Depresión, y ya no sería tan buen consejo exportar un bien sin mirar a quién. A partir de entonces se impondría la política de «comprar a quien nos compra».

La composición de las exportaciones argentinas retomó el camino que venía insinuándose desde antes de la guerra. Los productos agrícolas siguieron reemplazando a los ganaderos, luego de haber perdido terreno frente a estos durante la guerra. No es que el comercio de carnes estuviese estancado. Al contrario, se aceleró una dinámica iniciada en la preguerra: la carne enfriada (*chilled*), de mejor calidad, terminó de desplazar a la carne congelada. Pero el grueso de los envíos al resto del mundo estaba concentrado en un puñado de productos vegetales. El trigo, el maíz y el lino, en ese orden de importancia, explicaban casi dos tercios del valor de las ventas al exterior. El carácter fuertemente concentrado de las exportaciones hacía que la Argentina fuera, en unos pocos artículos, un vendedor con cierto peso en los mercados internacionales y, en otros (lino, maíz), sencillamente el líder absoluto. Las pampas seguían siendo la mejor marca nacional, el granero del mundo. Con bastante éxito, el campo argentino pudo mantener su condición de destacado actor de reparto en el comercio mundial, a pesar de los complejos desafíos con que se encontró durante los años 20.

¿Ocaso en la pampa húmeda?

Algunas de las fuerzas que habían generado el fuerte desarrollo agropecuario anterior a 1914 se habían debilitado. Luego de la guerra había cesado la fiebre del ferrocarril. La longitud de las líneas de trenes creció a una tasa anual de 1,4 % hasta el final de los años 20, un aumento casi insignificante comparado con la tasa de 15,4 % anual en los cincuenta años anteriores a la guerra. Aquí la causa debe buscarse no tanto en la interrupción de las inversiones inglesas en general sino en el simple hecho de que una mayor extensión del ferrocarril no tenía demasiado sentido económico, siendo que las zonas más fértiles del

país ya eran cruzadas por suficientes líneas férreas, que las conectaban con el comercio mundial.

Ya no se podía, como en las décadas previas, seguir agregando nuevas tierras al área bajo cultivo y alcanzarlas con el tren. De hecho, el área dedicada a actividades agropecuarias apenas aumentó a lo largo de la década del 20. El continuado avance de la agricultura se realizó en parte a expensas de la ganadería, porque el área sembrada total (es decir, incluyendo tanto los cereales y el lino como la alfalfa para forraje) no podía seguir extendiéndose.

MIENTRAS EL ÁREA SEMBRADA APENAS AUMENTABA...

Superficie sembrada, en millones de hectáreas

<i>Año</i>	<i>Área sembrada total</i>	<i>Área sembrada para granos</i>	<i>Área sembrada para forraje</i>
1900	6,1	4,7	1,3
1905	11	8,5	2,5
1910	16	11	4,7
1915	21,3	13,6	7,4
1920	22,3	13,6	8,1
1925	21,7	15	6,1
1930	25,9	19,4	5,7
1935	27,6	21,1	5,4

Fuente: Di Tella y Zymelman (1967).

... LA PRODUCCIÓN SEGUÍA CRECIENDO... **Miles de toneladas cosechadas, promedios anuales**

<i>1910-14</i>	<i>1925-29</i>
----------------	----------------

Producción

Trigo	4003	6770
Lino	790	1839
Maíz	4869	7076

Exportaciones

Trigo	2277	4448
Lino	679	1618
Maíz	3194	5521
Carnes	437	805

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

No deja de resultar sorprendente que, a pesar de ese estado estacionario de la superficie, el sector rural pampeano aumentara su producto en todos los rubros principales. La producción de carne y leche creció a pesar de que la proporción de la superficie dedicada a la ganadería declinó. Un índice de productividad ganadera pasó de 65 a 90 entre comienzos y fines de la década. En el caso de la agricultura, la expansión fue en parte un resultado del aumento del área sembrada. Pero todo indica que también allí hubo, a lo largo de los años 20, un aumento de los rendimientos. Ya no era cuestión de esperar a que la tierra diera sus frutos o de expandir la producción incorporando unas leguas más de desierto. La valorización del suelo pampeano hacía que para cada productor fuera más rentable intensificar la producción que extenderla espacialmente. Había que invertir en nuevas maquinarias, como la cosechadora de arrastre primero y el tractor después, para mejorar los rendimientos por hectárea. Y así fue. Está bien claro que el sector rural se capitalizó durante esos años: las importaciones de máquinas para la agricultura tuvieron un auge imponente en el segundo lustro de la década. Sirve como ejemplo el de las máquinas segadoras trilladoras, cuyo número aumentó de 1760 en 1914 a 32 831 en 1929. El capital en equipo y maquinaria agrícola por hombre ocupado aumentó nada menos que 62 % entre los quinquenios 1920-24 y 1925-29. En vísperas de la Gran Depresión, la tecnología usada en los campos argentinos era de punta. Eso es lo que se deduce, al menos, de comparar los rendimientos de la pampa húmeda con los de Estados Unidos —y hasta es posible que en Argentina la mejora de los rendimientos haya sido más marcada que en otras praderas fértiles—.

... GRACIAS A LOS ALTOS RENDIMIENTOS
Kilogramos anuales medios por hectárea cosechada, 1920-29

	<i>Estados Unidos</i>	<i>Argentina</i>
Maíz	1684	1878
Trigo	939	878
Avena	1064	1127
Cebada	1221	1052

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

Durante los largos años de supremacía radical, el lugar dominante que siguió ocupando el campo hizo que se mantuviera un consenso generalizado acerca del trato benévolo que merecían las actividades primarias. Ello no impidió que se intentaran moderadas correcciones al régimen de propiedad, cuestionado sobre todo por sus consecuencias sociales —más inequitativas que integradoras—, y no tanto como factor de retraso económico —la favorable evolución de la producción rural en los años 20 hace pensar que no lo era—. En muchos de los proyectos —algunos de los cuales cobraron estado legislativo— se nota la preocupación por la situación del arrendatario rural. Cuando las propuestas no se referían directamente a mecanismos que hicieran más fácil el acceso a la propiedad rural, al menos preveían algún tipo de modificación que mejorara la posición del arrendatario frente al dueño. Sobre el final de la guerra, por ejemplo, se aprobó en el Congreso una Ley del Hogar, que disponía la cesión de tierras fiscales a los agricultores. Las buenas intenciones de los legisladores no pudieron realizarse, sin embargo, porque Yrigoyen se negó a poner en práctica la ley. No es que se opusiera a que más gente tuviera acceso a la propiedad rural, pero no veía con buenos ojos que los inmigrantes fueran beneficiarios potenciales de la norma. De todos modos, no podía esperarse del proyecto nada muy revolucionario. Las tierras que se tenía pensado entregar eran poco fértiles, exceptuando algunas ubicadas en el territorio de La Pampa.

En 1919 se presentó una nueva iniciativa de reforma, esta vez originada en el Poder Ejecutivo. En parte como respuesta a las protestas colectivas de muchos colonos, encolumnados tras la consigna «la tierra para quien la trabaja», el gobierno de Yrigoyen propuso al Congreso otras medidas también dirigidas a mejorar la situación de los que cultivaban la propiedad ajena. Se preveía la compensación obligatoria por las mejoras realizadas en el período

de alquiler, la creación de un Banco Agrario a partir del Banco Hipotecario, para dar impulso al crédito al agro, y la institución de Juntas Rurales, que mediarían en las disputas entre dueños y arrendatarios. En esta ocasión el escollo fue el Congreso, que solo votó por las nuevas funciones para el Banco Hipotecario. En 1920, en medio de la difícil situación provocada por la caída de los precios de exportación, nacieron y murieron otros proyectos. Recién en 1921, después de una fuerte presión de la Federación Agraria Argentina, el Parlamento dio su aprobación a una ley 11 170, dirigida a quienes arrendaran tierras de menos de 300 hectáreas. Además de contemplar la indemnización por mejoras, se concedían al arrendatario otros derechos: podría prolongar por un año más el alquiler, cuando no excediera de tres; tendría la facultad de negociar la venta y las subcontrataciones con quien quisiera; y se le garantizaba una vivienda confortable. Del papel a los hechos hubo, desde luego, un largo trecho, porque no era nada fácil controlar la aplicación de esas disposiciones. De todos modos, a medida que fueron remitiendo los efectos de la crisis agrícola de posguerra, este y otros cuestionamientos cedieron, víctimas de la prosperidad. El clima de complacencia general selló la suerte del proyecto más interesante y ambicioso de la década. Presentada en 1925 por Le Breton, ministro de Agricultura de Alvear, la propuesta equivalía a una reforma agraria voluntaria (el Estado compraría latifundios para subdividirlos y revenderlos a propietarios pequeños), pero quedó trabada sin pena ni gloria en el Congreso.

Más atención se prestaba a los debates en torno al comercio de carnes, agitados por una xenofobia que encontraba allí un atendible justificativo. El tema en cuestión eran las múltiples y sospechosas actividades de los frigoríficos extranjeros. A partir del abandono por parte de Estados Unidos del mercado inglés de carnes, a principios de siglo, empresas norteamericanas habían desembarcado en la Argentina para aplicar su experiencia en el negocio. En pocos años, los frigoríficos nacidos en Chicago habían escalado posiciones hasta dominar con comodidad la industria del frío. No era un secreto que el mercado estaba lejos de comportarse de manera competitiva. En 1915, por ejemplo, una Segunda Conferencia de Fletes, organizada por los trusts extranjeros, había asignado a las empresas norteamericanas casi un 60 % de la actividad, dejando un 30 % para las inglesas y un 10 % para las argentinas. La sensibilidad de los ganaderos respecto a esos acuerdos derivaba del control absoluto que los frigoríficos ejercían sobre toda la cadena de comercialización, desde el primer eslabón en el campo argentino hasta el último en Gran Bretaña. La influencia era perjudicial en tanto su condición

oligopólica daba a las empresas la libertad necesaria para administrar los precios y emplear artificios en el pesaje del ganado. Evidentemente, si se toleraba tal organización era porque existía una comunidad de intereses entre los frigoríficos y algún grupo local. Los aliados eran los invernadores, es decir, aquellos estancieros que tenían tierras de suficiente calidad como para comprar ganado a los criadores y engordarlo con buenas pasturas, de manera de conseguir un producto mejor.

El de los criadores era el partido más vulnerable, ya que sus dos posibles clientes (invernadores y frigoríficos) estaban más organizados, se beneficiaban pagando precios bajos y actuaban en combinación. El Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo asumieron la defensa del más débil, tarea en la que tuvieron grandes intenciones y pequeños éxitos. Cualquier solución viable requería la intervención del Estado, ya fuera fomentando la competencia o simplemente pasando a participar en el mercado. El Parlamento decidió tomar los dos caminos a la vez. Se votaron leyes que exigían mayor transparencia y publicidad a las empresas, disponían la creación de un frigorífico estatal en la Capital Federal, obligaban a que las transacciones fueran por kilo vivo (para evitar maniobras de los frigoríficos), e imponían un precio mínimo para la venta de ganado. Esta última cláusula fue la más resistida por el *pool* de la carne. Las empresas organizaron un boicot, alegando que la ley atentaba contra la libertad comercial, lo que finalmente obligó a Alvear a suspender su aplicación. Las aguas se calmaron un poco pasada la difícil coyuntura de 1922-23. Pero el terreno estaba preparado para el «escándalo de las carnes» de la década siguiente.

Entretanto, lejos de Buenos Aires se producían cambios menos perceptibles, pero no menos importantes, en las actividades primarias. Si el ritmo de crecimiento de la agricultura pampeana justificaba un moderado optimismo, el de algunos cultivos industriales extrapampeanos era francamente alentador. La participación de estos últimos en la producción agrícola nacional aumentó de 25 % en 1910 a 35 % en 1930. Las frutas y legumbres, la vid, el algodón, la caña de azúcar, el tabaco y la yerba se beneficiaban con la ampliación del mercado interno, sostenida a su vez en el veloz aumento de la población. En algunos casos, notoriamente el del azúcar, era decisiva la protección por vía arancelaria. Pero, en general, la causa básica de ese desarrollo era el aumento de la demanda local por bienes que podían producirse eficientemente en el país. Considerando los costos de transporte, exportar no era un gran negocio, pero abastecer las necesidades internas sí lo era.

Así y todo, la manifestación más importante del ensanchamiento del mercado nacional no era la expansión de la agricultura intensiva. El aumento de las necesidades internas también estaba dando un impulso decisivo a la industria manufacturera.

La industria en los 20: inversión externa y políticas públicas

En los años 20, la vida económica nacional todavía giraba alrededor de la producción primaria. Pero con un contrapunto: la importancia relativa del campo era cada vez menor respecto a la de la industria. En uno y otro sector, los años 20 fueron bastante dinámicos. Pero la tasa de crecimiento de las actividades manufactureras fue mayor que la del sector agropecuario, con lo que su participación en el producto global argentino aumentó.

EL AVANCE DE LA INDUSTRIA

Contribución de la agricultura y de la industria al PBI argentino

	1910	1915	1920	1925	1930
Sector industrial, en porcentaje	15,8	19,3	15,5	18,4	18,6
Sector agropecuario, en porcentaje	23,3	34,1	29,9	24,7	21,4

Fuente: Di Tella y Zymelman (1967).

Algunas ramas de la industria recibieron un inesperado impulso durante la guerra del 14, ya que las difíciles condiciones para el transporte ultramarino limitaron la competencia de los productos europeos en el mercado argentino. Esa expansión demostró ser de corto aliento, prueba de lo cual es la coincidencia del auge y la caída de la producción de textiles con el comienzo y el final de la Gran Guerra. Pero la industria demostró que el despegue precario y desordenado del período bélico era nada menos que el preludio de un crecimiento más sólido en los años 20. Todas las ramas de la industria se desarrollaron con bastante rapidez, tanto que se ha fechado en esta década «el origen de la industrialización argentina». Uno de los indicios más claros de esa evolución es el consumo industrial de electricidad en Buenos Aires, que pasó de un promedio anual de 38,5 millones de kilowatts en la década del 10 a 356 millones por año en 1927-1930. Otro es el altísimo nivel de

importaciones de maquinaria y equipos industriales, cuyo promedio entre 1920 y 1930 fue el más alto de la historia argentina hasta los años 60.

En contraste con lo que ocurría en la agricultura pampeana, donde el capital era de propiedad nacional y se producía básicamente para el consumidor extranjero, la fabricación industrial se dirigía al mercado local, pero buena parte de las inversiones era de origen foráneo. En el período entre 1923 y 1929 fue común la instalación de filiales de empresas extranjeras. En ocasiones, el nexo con el exterior no era tan directo, pero había lazos tecnológicos o financieros que también indicaban la creciente desnacionalización de la industria. La irrupción mayor fue la del capital norteamericano, pero también hubo una destacada presencia de empresas alemanas. Tomando solamente a las 43 «grandes» firmas no argentinas que iniciaron sus operaciones entre 1921 y 1930, se comprueba que las actividades preferidas eran la producción de químicos (13 de las 43), metales (7) y artículos eléctricos (10).

Las inversiones externas también se dirigieron a un área que, sin pertenecer al sector industrial, era considerada crucial para su desarrollo futuro: el petróleo. Descubierta en 1907 en la zona de Comodoro Rivadavia, hasta la guerra su explotación fue mínima y limitada casi exclusivamente al sector estatal. En 1914, la producción nacional representaba apenas el 7 % del consumo total. Pero durante los años 20 las inversiones extranjeras ayudaron a que esa proporción aumentara, y eso a pesar de que el ritmo de crecimiento de la demanda final era muy veloz (algo natural en un país cuya industria avanzaba rápidamente y cuya tasa de automóviles per cápita se ubicaba entre las cinco más altas del mundo). En esa primera época pueden rastrearse los orígenes del conflicto entre la producción nacional obtenida por YPF (creada en 1922) y el capital petrolero norteamericano. Esa puja tocaría de cerca muy especialmente a todos los presidentes radicales del siglo, empezando por Yrigoyen, cuya plataforma para los comicios de 1928 incluía propuestas dirigidas a una progresiva nacionalización de ese sector. Con la aparición del petróleo —y de una cantidad de actividades conexas, como el mercado automotor y la construcción de caminos— se abría otra veta en la que sobresalía una misma tendencia de fondo: la creciente importancia de Estados Unidos en la economía argentina y la correlativa pérdida de influencia de Gran Bretaña (asociada, en el área de los transportes, al ferrocarril).

Hasta qué punto el desarrollo industrial de la tercera década del siglo tuvo que ver con las políticas gubernamentales es algo que se ha discutido bastante sin quedar del todo claro. Las dificultades para determinar a ciencia cierta el

grado de protección a la industria local debieron mucho a las complejidades del sistema arancelario. El impuesto que tenían que pagar los productos que entraban al país estaba calculado no como un porcentaje sobre su verdadero precio sino sobre un valor oficial estimado, llamado «valor de aforo» o «tarifa de avalúos». Una mercadería que pagara 20 % sobre un valor de aforo de 100 pesos, solo estaba protegida por un impuesto a la importación de 20 % si su precio en el exterior era de 100. Pero si en realidad había costado 200, el «arancel efectivo» era solo 10 %.

La práctica de alterar los valores de aforo era necesaria para neutralizar los efectos de los cambios en los precios internacionales. Pero esa tarea no era fácil si las variaciones en el valor de los productos importados eran frecuentes, cosa que ocurrió con particular intensidad a partir de 1914. La alta inflación mundial había llevado el precio promedio de las importaciones argentinas de un índice de 62 en 1914 a 165 en 1918, poco menos que el triple. La corrección hacia arriba de los aforos en 1920 fue anacrónica (porque ya se observaba una declinación en los precios) y en cualquier caso insuficiente, porque se limitó a un 20 %, para todos los rubros. La protección arancelaria seguía siendo menor a la de preguerra. Así y todo, la combinación de aforos levemente más altos y precios internacionales bastante más bajos representaba un mayor amparo aduanero para la industria, aunque no llegase a compensar el efecto de la normalización de las importaciones desde Europa.

El hecho de que la posición de la industria frente a la competencia extranjera fuera peor que en 1914 dio pie para que se agitaran las banderas del proteccionismo, a tono con lo que era casi una ola incontenible en otras latitudes. Los pedidos de reforma arancelaria (hacia arriba, claro está) provenían de la Unión Industrial Argentina y de la Confederación Argentina de Comercio, Industria y Producción. Finalmente se hizo lugar a esos reclamos. En 1923, el gobierno de Alvear, ávido de nuevos ingresos fiscales, se decidió a aumentar los valores de aforo de manera de ponerlos en línea con los precios internacionales, que todavía eran más altos que antes de la guerra. A primera vista, la enmienda no fue menor: se dispuso un aumento general de 60 % en la tarifa de avalúos. Pero para buena parte de los productos ese incremento no bastó para colocar en un mismo nivel a los precios de mercado y los de aforo, y el efecto proteccionista fue limitado: se ha estimado que en promedio fue equivalente a un arancel apenas superior al 6 %.^[38]

Con una motivación principalmente recaudatoria, la reforma de 1923 fue por lejos, aun en su moderación, la más significativa acción oficial en favor de la industrialización durante los catorce años de gobiernos radicales. Casi

todos los otros proyectos presentados en el Congreso (en general dirigidos a detener la competencia supuestamente desleal de productos extranjeros) fueron rechazados. ¿Es eso suficiente para detectar en los años 20 un primer paso hacia políticas industriales más activas? Algunos pensaban que sí. Lord D'Abernon, un diplomático inglés que en 1929 encabezó una misión comercial a la Argentina, informaba a su gobierno que la tarifa argentina era

suficientemente protectora y hasta en algunos casos suficientemente prohibitiva como para haber permitido el crecimiento de industrias que han cerrado toda vía de importación de ciertos bienes o de haber cambiado la importación de ciertos bienes por la absorción de materias primas y equipos^[39].

La opinión de D'Abernon tenía poco de imparcial y mucho de interesada. El proceso de inversión industrial estadounidense y alemana estaba perjudicando a Inglaterra en más de un sentido. En primer lugar, esas nuevas empresas estaban reemplazando a las exportaciones desde Gran Bretaña como proveedoras del mercado argentino. Además, la instalación de firmas extranjeras requería importaciones de equipos y maquinarias que generalmente tenían el mismo origen que las propias subsidiarias, con lo que se desviaban hacia allí divisas que de otro modo podrían usarse para importar manufacturas inglesas.

Que alguna preocupación había en la Argentina por el desarrollo interno de la industria no está en discusión. Hay pruebas irrefutables de que el trato benévolo de los gobiernos radicales al sector rural no implicaba un desprecio correlativo a la industria. El primer discurso de apertura de sesiones que pronunció el presidente Alvear, en el año 1923, es bien claro al respecto. Dijo entonces:

Deben ser particularmente objeto de atención y defensa las industrias que trabajan materia prima nacional. Es necesario evitar que la competencia del exterior las destruya, segando así tan valiosa fuente de trabajo [...] eso no impedirá, por cierto, estimular industrias que aunque usen materias primas extranjeras sean beneficiosas para el país^[40].

No solo era favorable Alvear a las industrias que estimularan la demanda por la producción primaria local, sino que también veía con buenos ojos a las

manufacturas en general. Pero de ningún modo se advierte un movimiento hacia políticas más decididamente industrialistas que en el pasado. Cierta protección a las manufacturas había sido lo normal en las décadas anteriores. La idea de que hasta 1914 había imperado un librecambismo absoluto es errada. En más de una oportunidad se habían legislado aumentos arancelarios, fuera por motivos presupuestarios o para favorecer a alguna actividad en particular. Si en alguna dirección varió ese moderado proteccionismo entre el comienzo de la guerra y la crisis del 30, no fue hacia un esquema más cerrado. Al contrario, el nivel promedio de protección, medido por la distancia entre el precio real y el de aforo, fue menor durante casi toda la gestión radical que en 1914. Más aún, si se tiene en cuenta que el resto del mundo era bastante más proteccionista en los años 20 que antes del 14, es inevitable concluir que, en términos relativos, la Argentina se hizo más liberal.

A diferencia de lo que ocurría en Europa, no había en la Argentina demasiado interés por las novedosas experiencias de la Unión Soviética en materia de apropiación pública del excedente agrícola. Especialmente a partir de la muerte de Lenin y del abandono de su Nueva Política Económica, se organizó al campesinado ruso en granjas estatales cuya función de largo plazo era financiar la expansión industrial soviética. Pasarían todavía muchos años antes de que en la Argentina se practicara (con métodos bien distintos) una transferencia de recursos del campo a la ciudad con el mismo objetivo industrializador. Se entiende que un editorialista de *La Nación* sostuviera, en un artículo titulado «La excepción argentina»:

Las condiciones mundiales han sufrido importantes transformaciones en los últimos años. Todos los países han intentado industrializarse, han tratado de limitar sus compras al exterior y de depender exclusivamente de sí mismas. Pero hay una excepción, que es la República Argentina^[41].

Un equilibrio delicado

En varios aspectos de la economía y de la política económica, la continuidad entre la época radical y la que precedió a la guerra es mucho más notable que el cambio. En otros, se acentuaron tendencias que solo se habían insinuado antes de Yrigoyen. Pero hay otros ámbitos en que se produjeron auténticas

novedades. Uno de ellos fue, sin duda, la drástica alteración de las condiciones en el mercado mundial de capitales.

Las inversiones británicas habían sido uno de los pilares de la expansión argentina hasta la Primera Guerra Mundial. Se calcula que hacia 1900, un 85% de las existencias de capital extranjero en la Argentina eran de propiedad inglesa. Contando todo el capital fijo en el país, 27% tenía el mismo origen. Desde luego, los ferrocarriles eran el rubro de mayor importancia, y un símbolo explícito de la medida en que el progreso económico había dependido del financiamiento exterior.

La interrupción de la corriente de capital británico a la Argentina desde 1914 fue probablemente la consecuencia más perjudicial de la guerra para la economía nacional. El pesimismo sobre la situación europea que Keynes retrató en *Las consecuencias económicas de la paz* estaba sobradamente justificado. Aunque en una medida menor que otras naciones del Viejo Continente, Inglaterra debía hacerse cargo de sustanciales deudas contraídas durante la guerra. La posibilidad de seguir financiando el crecimiento argentino con préstamos e inversiones inglesas estaba sencillamente descartada. Tanto que en 1918 fue la Argentina la que concedió un crédito de 100 millones de pesos oro a Gran Bretaña para la compra de cereales.

El candidato natural para reemplazar a Gran Bretaña como proveedor de capital era, ciertamente, Estados Unidos. En alguna medida, esa posibilidad se hizo realidad. Las inversiones norteamericanas en el país se multiplicaron, y en 1927 el capital de origen estadounidense instalado en la Argentina era veinticinco veces mayor que el de 1909. En contraste con el uso que se daba al capital británico, el destino de las inversiones provenientes de Estados Unidos no fue tanto la infraestructura básica (ferrocarriles, puertos y demás obras y servicios públicos) como el sector industrial. De los años 20 data la instalación de Chrysler, General Motors, IBM, RCA Victor, Goodyear y Colgate Palmolive. De todos modos, la inversión norteamericana no llegó a alcanzar los niveles que había tenido la de origen inglés. El proceso de extranjerización que se notó en la industria no se observó en otros sectores. En realidad, la importancia global de la inversión extranjera bajó —hasta representar un quinto de la inversión anual, contra un tercio en el período anterior a la guerra— y las existencias de capital se tiñeron de un color crecientemente local.

LA ARGENTINIZACIÓN DEL CAPITAL

Monto de las inversiones extranjeras acumuladas en el país, en millones de dólares corrientes

	1909	1913	1923	1927
Capital extranjero	2176	3136	3088	3474
Porcentaje sobre el capital total	41	48	37	34
Reino Unido	1423	1860	1906	2002
Estados Unidos	19	39	193	487
Otros	7333	1237	989	984

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

El impacto de una reducción de la inversión extranjera sobre las perspectivas de crecimiento de un país depende de la magnitud de los ahorros nacionales. Cuanto menores sean estos, menor será la inversión total y más remota, por lo tanto, la posibilidad de crecer rápidamente. Si ese fue el caso de la Argentina, no lo sabemos a ciencia cierta, ya que las discrepancias en los métodos de cálculo son decisivas: en 1925-29 el aumento anual de las existencias de capital puede haber sido el 33 o el 15 % del producto bruto, según cómo se lo mida. Pero si bien no está claro cuál era el nivel de inversión, sí puede saberse con alguna certeza cómo fue su evolución. En particular, es indudable que la inversión interna en los años 20 fue menor a la de los primeros quince años del siglo; la diferencia puede haber sido algo así como de un 25 %. La capitalización de la industria y la agricultura no alcanzó a contrapesar el estancamiento en el tendido de vías férreas (el valor del capital existente en los ferrocarriles apenas si se mantuvo constante durante los años 20, si es que no disminuyó).

Los bajos niveles de ahorro e inversión, menores a los de países comparables (Australia, Canadá) han sido explicados como el resultado de una población con una mayor tasa de dependencia, es decir, con menos trabajadores por habitante. Esto, a su vez, habría sido causado por la tendencia cultural de los inmigrantes latinos a tener más hijos que los pueblos anglosajones. Es difícil estimar cuánta culpa tuvo esta menguada inversión en la debilidad del crecimiento posterior de la Argentina, pero es sensato aceptar que tuvo alguna influencia.

La despreocupada administración de la prosperidad

La propensión argentina a consumir mucho y ahorrar poco durante las épocas de bonanza y optimismo también se notó en el Estado. La práctica de gastar por encima de los ingresos impositivos no había sido infrecuente en el pasado. La tendencia del gobierno argentino al desahorro sorprendía al redactor de la *Enciclopedia Espasa Calpe*. En el artículo dedicado a la Argentina, escrito alrededor de 1913, puede leerse:

Un fenómeno que causa alarma entre los financieros que estudian el desenvolvimiento progresivo de los diversos ramos de la Administración, es la falta de armonía entre los gastos de la administración nacional y el aumento de la población total. Hay un verdadero lujo en multiplicar los empleos, aumentar los sueldos y otorgar concesiones onerosas para el Tesoro público, como si el fondo común fuera inagotable^[42].

Pero había sido un rasgo típico de las finanzas argentinas la alternancia entre ciclos deficitarios con deuda creciente y ciclos de moderación en los que se cancelaban obligaciones. Durante el crítico período de la guerra, la dependencia de los ingresos públicos respecto a los impuestos al comercio (que no fue corregida a pesar de varias propuestas de reforma fiscal) se había reflejado en un considerable aumento del endeudamiento público. En particular, era muy alta la así llamada «deuda flotante», originada en desequilibrios imprevistos y formada en su mayoría por colocaciones de corto plazo en el Banco Nación. Una vez superado el sacudón de la guerra, era lógico esperar que se detuviera el endeudamiento e incluso que se redujera algo el monto de la deuda. Efectivamente, en 1920, de la mano de la recuperación de las importaciones y de los aranceles que las gravaban — como así también gracias al esquema de retenciones instaurado en 1918— las arcas públicas registraron un superávit. Pero el ajuste deflacionario mundial del año siguiente implicó un nuevo golpe para el fisco argentino, que volvió a tener un resultado deficitario. En un mensaje al Congreso, Alvear manifestaba su intención de poner en orden las cuentas del Estado:

La situación difícil de las finanzas nacionales ha podido justificarse en las circunstancias anormales de la guerra y en su período inmediato posterior, pero no sería razonable mantener esta situación ahora... es necesario que el Honorable Congreso sancione las iniciativas que se le han propuesto para la adopción

de un plan metódico para la consolidación de la deuda flotante, de fomento y de obras públicas^[43].

Comparado con el de la época de guerra, el manejo fiscal durante la administración de Alvear fue más previsible y ordenado, aunque no mucho más austero. La deuda flotante fue convertida en obligaciones de más largo plazo. Globalmente considerada, sin embargo, la deuda pública medida en pesos aumentó algo así como un 50 %. Para un país en expansión, no se trataba de un aumento insostenible, pero sí era preocupante que la inclinación al déficit se acentuara con los años. En 1927, por ejemplo, el desequilibrio fiscal fue el más alto de los registrados hasta entonces: 161,7 millones de pesos oro, contra 64,6 millones en 1916, el peor año de la guerra desde el punto de vista presupuestario. A las obras públicas se destinó una alta proporción del gasto del Estado. Exceptuando los empréstitos emitidos para consolidar la deuda flotante, tres cuartas partes de los préstamos al Estado nacional en 1922-28 se destinaron a ese fin.

De todos modos, difícilmente se dudaría de la solvencia del Estado argentino mientras el viento de la economía internacional soplara a favor y se mantuviera cierto control sobre el déficit. Así ocurrió entre 1924 y 1928, período en que el Estado pudo financiarse cómodamente en el exterior, tomando préstamos norteamericanos que se acercaron a los 290 millones de dólares. Tras la vuelta de Yrigoyen al poder, no se dio ninguna de esas condiciones. Las desfavorables circunstancias externas que imperaron desde 1929 y el desorden administrativo de un gobierno muy débil comprometieron seriamente las cuentas fiscales. En dos años, la deuda pública creció 35 %. La tendencia al desequilibrio de las finanzas públicas, que había estado solapada en el clima plácido de los tiempos de Alvear, se transformaba de repente en un problema visible y apremiante.

El progresivo deterioro de la situación presupuestaria se potenciaría intensamente con la Gran Depresión, hasta convertirse en una pesada carga para las administraciones de los años 30. Para solucionarla no bastaría con emparchar el sistema fiscal heredado de tiempos pasados, que tanto dependía de los impuestos al comercio exterior. Lo que había sido suficiente para enfrentar la crisis de la Primera Guerra sería muy poco para sobrellevar los efectos de la Gran Depresión. Una reforma fiscal más profunda sería inevitable. En otros órdenes también se avecinaban reformulaciones sustantivas. La Depresión sería el empujón final para un esquema monetario que venía trastabillando desde hacía años.

Avatares de la moneda

El abandono de la convertibilidad en 1914 no derivó en una desvalorización del peso. Afortunadamente, los temores por una situación demasiado comprometida de la balanza de pagos no se cumplieron, al menos hasta la caída de los precios de las exportaciones alrededor de 1922. Al contrario, la reducción de las importaciones durante la guerra ahorró divisas y se tradujo en excedentes comerciales considerables. El superávit rondó los 200 o 300 millones de dólares durante esos años, monto que no se repetiría hasta la década del 40. El peso comenzó a valorizarse y en 1917 estaba en un nivel más alto que antes del abandono de la convertibilidad.

A partir del año 1920 el panorama cambió. La balanza de pagos comenzó a deteriorarse, especialmente por el aumento de los rubros «invisibles» (pagos por la deuda, dividendos de empresas extranjeras radicadas en la Argentina y transferencias de dinero de los inmigrantes a sus familiares en el exterior). Pero lo peor vino con la caída de los términos de intercambio en los años siguientes. Después de una recuperación pareja tras la guerra, los precios de las exportaciones cayeron más que los de las importaciones, y en 1923 la moneda nacional alcanzó un precio mínimo de 3,3 pesos por dólar, cuando la relación de convertibilidad era 2,27. Las luchas de los grupos de interés se acentuaron, los importadores presionaron para volver a la vieja paridad, y el gobierno vio encarecerse el valor en pesos de sus pagos de deuda externa hasta que decidió privilegiarse con un tipo de cambio preferencial. Una vez más, eventos inesperados en los mercados externos libraron al gobierno de la responsabilidad de alterar el tipo de cambio. Comenzando en el año 1924, una nueva recuperación de los precios de los productos agropecuarios inauguró otra etapa favorable. Como en 1899, los exportadores advirtieron con preocupación la excesiva valoración del peso y lograron que en 1927 el gobierno declarase nuevamente la convertibilidad.

La historia de las idas y venidas del peso argentino hasta 1929 tiene un significado que excede la mera narración de sucesivas depreciaciones y apreciaciones cambiarias. Por un lado, resalta el papel del tipo de cambio como un precio que determinaba en alto grado la distribución del ingreso nacional. Los asalariados se veían generalmente perjudicados con la depreciación, ya que no solo encarecía los artículos importados sino que también repercutía en los precios de los productos de exportación, que tenían un importante peso en su canasta básica de consumo. Con el aumento del valor del dólar los exportadores podían vender en el exterior en condiciones más favorables, y el mercado interno debía reflejar inevitablemente ese

aumento de valor. Así, la caída del peso estaba asociada a precios más altos de los alimentos, con lo que se ganaba la antipatía de los partidos más interesados en la condición de los trabajadores, notoriamente el socialista. Se ha dicho de Juan B. Justo:

... en defensa de la moneda estable, que sostenía con tesón, se opuso con vehemencia a cualquier cambio del sistema monetario, a cualquier limitación o restricción de la convertibilidad de la moneda, a toda medida que, como el redescuento, pudiera llevar en momentos de plétora de signos monetarios a la depreciación del peso^[44].

Las fluctuaciones del peso también pueden verse como un síntoma del grado de dependencia externa de la Argentina de entonces. Como otras crisis cambiarias habidas y por haber, la de 1914 había mostrado que la moneda era muy sensible a las condiciones imperantes en el mercado internacional de crédito. La convertibilidad del peso no había sido demasiado resistente a los avatares de los términos de intercambio y a las marchas y contramarchas de los capitales. Tanto era así que parece natural considerar que la fijación del tipo de cambio era menos una medida con intenciones de ser permanente que una respuesta de la política económica a la excesiva valorización del peso, cuando esta amenazaba con impactar sobre los ingresos de los exportadores. Pero solo en algunas ocasiones el nivel relativamente alto del tipo de cambio era consecuencia de las políticas gubernamentales así inspiradas. Otras veces la desvalorización era un evento inevitable, como a lo largo del desastroso período cuyo comienzo puede fecharse en la declaración de inconvertibilidad de 1929.

En cualquier caso, independientemente de las adversidades que podía ocasionar un mundo cambiante, había cuestiones estructurales de índole local que hacían que incluso en tiempos «normales» hubiera crecientes dificultades en materia monetaria. La pérdida de la importancia relativa del sector agropecuario —frente a la industria o los servicios—; el avance del consumo frente a las exportaciones; y el aumento de la participación de los asalariados en el ingreso nacional eran cambios que impulsaban la demanda de dinero. Y el régimen monetario vigente —en el que la oferta de dinero dependía fuertemente del saldo del balance de pagos, ahora en equilibrio o en déficit— se tornaba crecientemente inadecuado para lidiar con esta realidad. Intentos para alterar el esquema —como por ejemplo mediante la creación de un banco central— no prosperaron, y solo se relajó parcialmente el vínculo entre

balance de pagos y oferta de dinero mediante la baja de los encajes bancarios, lo que permitió aumentar por algún tiempo la creación de dinero por parte del sistema financiero, posponiendo la búsqueda de una solución más de fondo que solo llegaría después de la crisis del 30.

Hacia el abandono definitivo de la convertibilidad

Cuando Alvear decidió retornar a la vieja paridad de 2,27 pesos papel por pesos oro, en agosto de 1927, la expectativa de que por fin se estuviera ante un ordenamiento monetario definitivo era considerable. No solo se volvía al régimen que había acompañado a la brillante década de principios de siglo. La decisión implicaba además una integración de la Argentina al sistema de patrón cambio oro que regía en los países más importantes y que todavía permitía alentar la esperanza de una estabilidad como la que había precedido a la Primera Guerra Mundial. Aquí y allá se esperaba que con la vuelta a la convertibilidad se cancelara el movimiento ondulante que la moneda argentina había exhibido desde 1914. El *Manchester Guardian* afirmaba:

La medida tomada es de vital importancia, no solo porque Argentina es económicamente el país más importante de América del Sud, sino también porque países como Brasil y Chile ya han restablecido sus monedas sobre bases permanentes [...] los beneficios de la estabilidad se extenderán a toda Sudamérica^[45].

En los considerandos del decreto del Poder Ejecutivo se declaraba la misma intención:

... que, valorizada como está nuestra moneda, el momento es propicio para dar solución a la estabilidad de los cambios y, por ende, obtener la supresión de las oscilaciones monetarias^[46].

Contando desde la organización nacional, el de Alvear era el cuarto intento de incorporarse al patrón oro mundial. Los comienzos fueron más auspiciosos que nunca. A principios de 1929 las existencias de metálico en la Caja de Conversión superaban los 500 millones de pesos oro, con lo cual el respaldo de la base monetaria llegaba al 85 %, una proporción más alta que durante la exitosa experiencia de 1899-1913. El crédito se abarató y la actividad

económica se expandió a buen ritmo, acumulando un aumento de casi 20 % entre 1927 y 1929.

Pero esta vez la bonanza fue breve. Como en 1914, los mercados de bienes y de capitales de los que dependía el equilibrio externo empeoraron rápida y simultáneamente. La buena campaña agrícola en Europa perjudicó a las exportaciones argentinas, mientras la firmeza de la demanda interna todavía impulsaba a las importaciones. Al mismo tiempo, la Reserva Federal de los Estados Unidos revertía su política de bajas tasas de interés, para descomprimir lo que ya era una especulación desenfrenada. Para el inversor norteamericano, la nueva tasa hacía menos atractivas las inversiones en el exterior, incluida por supuesto la Argentina. La balanza de pagos, que tan sólida parecía unos meses atrás, comenzó a mostrar síntomas de una debilidad creciente. La ruta del oro cambió de dirección, y el metálico en la Caja de Conversión bajó hasta 424 millones en diciembre de 1929, el menor nivel desde 1919. Temiendo los efectos internos de una contracción monetaria muy brusca, Yrigoyen decidió suspender nuevamente la convertibilidad, cuando faltaban dos semanas para 1930.

Era algo más que otro final de capítulo. La historia del eterno retorno del peso al patrón oro se acababa para siempre. Es que ni siquiera habría, por muchos años, un patrón al que volver. En 1929 todavía era difícil adivinarlo, pero pronto nadie ignoraría que la economía mundial había entrado en el infierno de la Gran Depresión.

¿Un modelo agotado?

Muchos han intentado detectar en algún aspecto de la economía argentina de los años 20 la raíz de las dificultades que se presentaron a partir de la crisis de 1929. El estancamiento en el área sembrada se ha considerado como un indicio de que ya no había posibilidad de desarrollarse dedicando la mayoría de sus recursos al sector agropecuario. De hecho, los años 20 muestran que la atracción para las nuevas inversiones venía no tanto del sector rural como del industrial. Pero la producción primaria siguió siendo la actividad clave de la economía argentina, en parte gracias a precios de exportación bastante favorables desde 1922.

Hay quienes piensan que la preeminencia del sector agroexportador se prolongó innecesariamente, y fue contraproducente para el desarrollo posterior de la economía argentina. Las ventajas comparativas del país, sigue el argumento, estaban cambiando a favor de las actividades industriales.

Durante la década del 20, términos de intercambio francamente favorables habrían ocultado este cambio de rentabilidad, que los gobiernos no ayudaron a desenmascarar por un innecesario apego a la doctrina del libre cambio. Además, las clases sociales con mayor capital (los terratenientes) no se mostraron muy propensas a involucrarse en actividades industriales. Esta idea de una «demora» en la transformación a una economía más industrial, más moderna, lleva implícita una crítica a la política económica de entonces. ¿Por qué no decidieron los gobiernos proteger a las actividades que resultaban más promisorias? ¿Por qué seguir depositando las esperanzas en un esplendor rural que ya comenzaba a ser un recuerdo?

Que la Argentina era un país donde las posibilidades de inversión y crecimiento industrial eran muy amplias está fuera de duda. El desarrollo de las actividades manufactureras durante la primera década de entreguerras fue bastante importante. No está claro si la comprobación de esta fuerte expansión industrial favorece o, al contrario, pone en duda la validez de la hipótesis de una «demora». Por un lado, puede tomarse como evidencia de que las ventajas comparativas de la Argentina estaban, en efecto, cambiando a favor de la industria, y que el gobierno debía actuar en consecuencia. Pero el crecimiento industrial también puede convertirse en un argumento en contra de una mayor protección: el mecanismo de mercado era suficientemente sensible como para advertir el cambio de rentabilidad y modificar parcialmente la estructura económica sin necesidad de medidas del gobierno.

Un primer desafío a la teoría de la demora consiste en discutir uno de sus supuestos básicos, a saber, el hecho de que la política económica fue básicamente librecambista. La polémica entre los historiadores económicos sobre el grado de proteccionismo en ese tiempo no está resuelta. De un lado se ha dicho:

después de la Primera Guerra Mundial se insistió cada vez más en el proteccionismo industrial. Entre 1913 y 1925, las tasas de los aranceles ad valorem equivalentes, para una lista de productos importados representativos, iban de un 25 a un 30 %, y un estudio de la Liga de las Naciones publicado en 1927 afirmaba que las tasas arancelarias efectivas de la Argentina ocupaban el tercer lugar entre las más altas de las principales veinte naciones comerciales del globo^[47].

Pero también se ha escrito:

Es opinión de la mayoría de los observadores del período, que luego de la protección de hecho creada por la Primera Guerra Mundial no existieron medidas oficiales que la consolidaran, dejando desprotegidas a muchas industrias nacientes^[48].

Entre quienes hablan de una desprotección excesiva a la industria ha sido común denunciar un cierto «proteccionismo al revés», es decir, una situación en la que los insumos están más protegidos que el producto final y por lo tanto se perjudica la producción de estos. La extensión de este fenómeno es difícil de medir, por las complicadas relaciones entre insumos y productos. En cualquier caso, afirmar que las políticas del gobierno fueron abiertamente antiindustriales es exagerar el punto. Pero no parece más cierta la idea de que la industria recibió un apoyo decisivo durante la época radical. La acusación de la «escuela de la demora» en el sentido de que fue débil el fomento estatal a las actividades industriales parece más que justificada.

Los equívocos en torno al grado de apoyo oficial a la industria complican la evaluación de las políticas de gobierno. La discusión podría ponerse en estos términos: cualquiera haya sido el nivel de protección o desprotección, ¿era preferible uno todavía mayor? La pregunta es, por supuesto, estéril: lo escrito, escrito está. Pero, aun cuando no pueda cambiarse la historia, puede entenderse el debate como una continuación de las polémicas de la época en torno a la protección industrial. Porque si bien antes de la guerra había predominado un consenso favorable a la apertura de la economía, algunas voces de disenso se alzaron en los años 20 demandando un nuevo rumbo. La más destacada fue la de Alejandro Bunge, que desde la *Revista de Economía Argentina* auguraba una «nueva Argentina» donde los frutos de la tierra no serían ya tan importantes. En 1924 aseguraba:

Debemos convencernos, señores, que esta es la última generación de importadores y estancieros. En la próxima generación, la de nuestros hijos, el predominio será de los grandes industriales^[49].

Julio Olivera escribía en el mismo año:

En la crisis... que se producirá antes de 1928, ¿quién dirigirá la revolución? Tal vez algún Altamirano del ejército argentino. Quizás un innominado marxista. Pero sea negra o roja la enseña que pretenda enarbolarse en la Casa de Gobierno,

los males argentinos traídos por el retraso del fomento industrial serán acentuados. Y será para mayor desventura de la patria^[50].

De todos modos, estas demandas eran, como el mismo Bunge reconocería más tarde, prédicas en el desierto. Todavía dominaba entre la clase dirigente una preferencia poco cuestionada por el «método indirecto» de obtención de bienes manufacturados. Luis Duhau, presidente de la Sociedad Rural a fines de los años 20, sostenía:

Con una determinada cantidad de granos exportada al mercado británico, por ejemplo, puede (el país) conseguir en ese mercado una determinada cantidad de tejidos... El costo indirecto de esos tejidos para nosotros no es otra cosa que lo que nos ha costado producir los granos con que los obtuvimos en cambio. Si quisiéramos fabricar esos tejidos en nuestro país, incurriríamos en un costo mucho más alto que el costo de esos granos. Y si no obstante ello, insistiéramos en producir directamente esos tejidos, a pesar de poderlos conseguir más baratos por medio de un proceso de producción indirecta, nos veríamos en esta situación originalísima y singular: que nos habríamos propuesto producir una cantidad máxima de artículo, para aumentar nuestro bienestar y, sin embargo, estaríamos produciendo una cantidad inferior. Inferior, a todas luces, puesto que podríamos producir indirectamente mayor cantidad de tejidos que la que obtendríamos directamente en nuestras industrias protegidas^[51].

Los dichos de Duhau no son ni más ni menos que una exposición de los principios clásicos del libre comercio. Es que, además de los intereses privados afectados por la política económica, estaban en juego las convicciones más profundas acerca de si un mercado librado a su propio arbitrio es capaz de organizar la producción de la mejor manera. Del tiempo verbal empleado por Bunge y Olivera se desprende que las preocupaciones de los que criticaban el *statu quo* se concentraban sobre todo en el efecto de una determinada estructura de producción sobre el comportamiento futuro de la economía. Entre estos temores estaban el de un contexto mundial de políticas proteccionistas, perjudiciales para un país muy dependiente de su comercio, y la percepción de que las posibilidades de seguir creciendo sobre la base de la

agricultura y la ganadería eran mínimas, ya que el área dedicada a la explotación agropecuaria estaba irremediablemente estancada.

Una política económica que impulsara la industrialización implicaba también un realineamiento internacional. Confiar en una economía más cerrada significaría depender menos tanto de las exportaciones a Inglaterra como de las importaciones de ese país. Por otro lado, se estimularía con ello la inversión directa de capitales extranjeros (sobre todo, norteamericanos) en los sectores industriales emergentes. Así, en tanto y en cuanto se avizorara la consolidación de Estados Unidos como nación líder, abogar por el desarrollo de la industria era también favorecer, voluntariamente o no, un acercamiento al más poderoso.

La teoría de la demora juzga las políticas económicas con una vara que pertenece a otro tiempo. Siempre es un ejercicio tentador calificar las políticas económicas del pasado conociendo ya las sorpresas que contemporáneamente entreteje la Historia. Una vez vistos los catastróficos efectos de la Gran Depresión sobre la economía argentina, no es difícil encontrar diversos aspectos del funcionamiento económico de los años 20 que hicieron poco para enfrentar la crisis con cierto éxito. La ausencia de políticas de industrialización no es la única. El bajo nivel de ahorro nacional, la excesiva dependencia del mercado inglés y los problemas fiscales fueron todas herencias que les pesaron a los gobiernos posteriores a 1930. El advenimiento de la Gran Crisis en el año 1929 sería un golpe mortal para la organización económica que, con matices, había funcionado con éxito desde 1880. A la luz de esos acontecimientos, un enviado del futuro seguramente aconsejaría a los dirigentes de los años 20 una mayor determinación, si es que hubo alguna, en los esfuerzos por alcanzar un crecimiento más balanceado. Como cualquier hecho inesperado, sin embargo, la Gran Crisis encontró sus profetas cuando ya era demasiado tarde. No la predijo Keynes, y el más famoso entre los economistas norteamericanos de entonces, Irving Fisher, imaginaba, a pocos meses del crac, un futuro brillante.

Aceptando que la crisis era imprevisible, no puede saberse si hubo mala política. Más allá de la reforma arancelaria de 1923, los gobiernos radicales de los años 20 no modificaron el estado de cosas. Al menos en los problemas cruciales de la economía, dejaron hacer, dejaron pasar. ¿Era de todos modos inevitable el derrumbe definitivo del sistema que había montado con éxito la Generación del 80? Y en ese caso, ¿había en la década del 20 signos perceptibles que anunciaran ese derrumbe? Solo un gobierno de sabios más ilustrados que Keynes y Fisher podría haber profetizado la crisis que se

avecina. Pero debía ser también un gobierno de ángeles para trastocar, con el único objetivo de prevenir turbulencias futuras, los fundamentos de un progreso que todavía marchaba a paso firme.

Capítulo III

La política económica en tiempos de crisis (1929-1940)

El retorno de la vieja política

Si Hipólito Yrigoyen debió enfrentar agudos problemas y una férrea oposición durante su primera administración (1916-1922), mucho más franco fue el enfrentamiento entre el gobierno y sus críticos durante su breve segunda presidencia (1928-1930). Tras el manso período de Alvear, bendecido por años de bonanza económica y calma política, Yrigoyen volvió al poder con un masivo apoyo en la opinión pública, que tardaría poco en menguar, tanto que su forzada caída no fue un acontecimiento del todo impopular.

La crisis de este tercer gobierno radical se debió tanto a errores propios como a culpas ajenas. En primer lugar, el presidente era ya un «viejo caudillo», un hombre bordeando los ochenta años de quien no podían esperarse las energías que durante décadas había mostrado en la lucha por la ampliación de la democracia y el sufragio. El Poder Ejecutivo pronto se contagió de la inacción de su jefe, y se mostró impotente ante una oposición creciente. Si bien el radicalismo ganaría todavía la elección de renovación parlamentaria en 1930, la diferencia de votos entre oficialismo y oposición sería en esa oportunidad mucho menor que en la elección presidencial de dos años atrás, cayendo de 300 000 a menos de 10 000. El desgaste del gobierno fue acentuándose con la impiadosa prédica de socialistas independientes (un desprendimiento del socialismo que formaría parte de la coalición de gobierno de Justo) y, en menor medida, de demócratas progresistas, socialistas e incluso comunistas. En los periódicos y las universidades, la censura a la administración de Yrigoyen no era menor. El clima de convulsión ideológica alentado por experiencias antidemocráticas en Europa era el menos adecuado para sostener a un endeble gobierno democrático. Desde las páginas

de *La Nueva República*, un grupo de nacionalistas de derecha no solo criticaba al gobierno sino a los políticos en general y, en última instancia, a la democracia. Entre ellos se destacaba Leopoldo Lugones, cuyo genio literario a veces se ha recordado menos que su irritante posición política de ese tiempo, sintetizada en su llamado a «la hora de la espada» y a la «virtud militar».

Esa convocatoria encontraba oídos dispuestos en el Ejército. El descontento militar hacia Yrigoyen por el manejo político de los ascensos en las Fuerzas Armadas se veía agravado por una reticencia desconcertante (para los militares) hacia el gasto en material bélico, que había caído de 42 a 16 millones de pesos entre 1928 y 1929. La prédica nacionalista, sin embargo, tenía fama desperejada en los círculos castrenses. La admiración del general José Félix Uriburu por líderes militares como Primo de Rivera de España y Benito Mussolini de Italia era parcialmente contrapesada por una actitud más alejada del fascismo —aunque tampoco comprometida con la democracia— de los seguidores del general Agustín P. Justo. Fuera del propio gobierno, no había nadie con una voluntad suficientemente fuerte como para contrarrestar la conspiración contra el presidente que Uriburu preparaba desde principios de 1930. La sensación de crisis económica reforzaba el descontento hacia el gobierno, aunque este llevara en ello poca culpa, y hacía impensable una reacción popular adversa al golpe. Así, en la madrugada del 6 de septiembre, el general Uriburu tomó el poder sin necesidad de derramar sangre.

El golpe de 1930 fue el primero de una larga serie, que se prolongaría por medio siglo. Fue, en buena medida, un signo de los tiempos que corrían, de una era propensa a las experiencias no democráticas que ya había visto surgir los totalitarismos de Stalin y Mussolini y que pronto vería nacer el de Hitler. Crisis similares a la argentina, que combinaban en variadas proporciones la participación militar y la influencia de las experiencias europeas, proliferaron a lo largo de América Latina. Se han contado 17 golpes de Estado en toda la región en el período 1929-33.

Más allá del derrocamiento de Yrigoyen, los objetivos de las distintas facciones militares eran bastante conflictivos en cuanto al tipo de gobierno que debía llevarse adelante. Mientras que los partidarios de Justo buscaban solo una «legalidad sin Yrigoyen», Uriburu y los suyos pretendían reformas de más largo alcance, reemplazando el sistema de partidos por uno de representación corporativa, a la manera italiana. El sueño del presidente *de facto* duró poco. La pasividad del radicalismo antiyrigoyenista (o *antipersonalista*) no tardó en cambiarse por una actitud de oposición al

régimen y de acercamiento a los derrotados correligionarios. El triunfo radical en las elecciones de Buenos Aires en abril 1931 fue un golpe de gracia para el gobierno militar, que veía también entibiarse el apoyo de los demócratas progresistas. El gobierno se vio forzado a llamar a elecciones generales para noviembre de 1931, debiendo contentarse apenas con la impugnación de la fórmula de Alvear, que motivó la abstención radical. El camino quedó despejado para que Justo, quien había formado una *Concordancia* con los partidos conservadores, accediera a la presidencia derrotando a la *Alianza Civil* de demoprogresistas y socialistas.

La administración de Justo (1932-1938) fue en varios sentidos una restauración de las formas y los proyectos de los gobiernos anteriores al predominio radical. Lo que en otra época había sido el Partido Autonomista Nacional lo era ahora el Demócrata Nacional: un oficialismo con predominio en el Congreso y dispuesto a ganarse el favor de otros grupos. El gobierno de Justo no mostró mayor aprecio por las prácticas democráticas que el general Roca, ni tuvo más escrúpulos a la hora de fraguar los resultados electorales. Tampoco necesitó más legitimidad que la que él mismo se asignaba por la vía del «fraude patriótico». En eso el gobierno no conocía límites, y con el tiempo las prácticas fraudulentas se fueron profundizando. Federico Pinedo, ministro de Hacienda durante buena parte del gobierno de Justo, escribió en sus memorias:

Hubo elecciones dirigidas por gobiernos demócratas que fueron un verdadero escarnio, como por ejemplo las elecciones locales bonaerenses de que resultó electo el gobernador Fresco, o las elecciones nacionales en la misma provincia donde fue consagrado presidente el doctor Ortiz. Más bien que elecciones fraudulentas corresponde decir que en esas ocasiones no hubo elecciones, porque nadie pretendió hacer creer que había habido actos eleccionarios normales en que el pueblo había expresado su opinión. Más que parodia de elecciones hubo en esos casos y en otros parecidos, negación ostensible y confesa del derecho electoral del pueblo argentino, o de una parte de él^[52]....

También, como en tiempos de la Generación del 80, el gobierno *concordancista* fue lo suficientemente flexible como para atraer a sus filas a hombres capaces, independientemente de su filiación política. Participaron del Gabinete de Justo funcionarios que pertenecían a pequeños partidos de la coalición oficial, como Federico Pinedo y Antonio de Tomaso, o que

directamente no tenían participación política alguna, entre ellos Alberto Hueyo y Raúl Prebisch. En el terreno de la política económica, este desapego a compromisos doctrinarios se tradujo en decisiones sin precedentes que, para bien o para mal, dieron cierto tono innovador a la administración de Justo.

Los años 30 se cerraron con la débil presidencia de Ortiz, cuya oscura elección no impidió que como primer mandatario intentara un retorno a prácticas electorales más saludables. Su enfermedad y su obligada licencia en 1940 lo impidieron. Las repercusiones de la Segunda Guerra Mundial y la ausencia de un liderazgo capaz de marcar otros rumbos abrieron el camino al golpe de Estado de 1943, que a su vez daría pie al ascenso de Perón a la cumbre del poder.

Un diluvio universal: la Gran Depresión

Aunque el desempeño económico mundial durante la década del 20 no tuvo la solidez y la universalidad características del período previo a 1914, varios países —entre los cuales debe incluirse ciertamente a la Argentina— retomaron la senda de crecimiento que se había interrumpido durante la Primera Guerra Mundial. El comercio internacional, a pesar de estar amenazado por prácticas proteccionistas, recuperó algo de su brillo de la *belle époque*, y Europa Occidental pudo restablecerse en alguna medida del desastre de la guerra. Inglaterra fue una de las excepciones en ese cuadro moderadamente alentador. Creció poco, sufrió altas tasas de desempleo y perdió definitivamente el liderazgo económico mundial a manos de los Estados Unidos.

Los *Roaring Twenties* dejaron en Estados Unidos el sabor de un progreso que parecía imparable y cuyos frutos eran compartidos por la sociedad entera. Como nunca antes, el sueño americano de una democracia integral se materializaba en las crecientes posibilidades de consumo de los trabajadores. El fuerte crecimiento del ingreso nacional per cápita no solo sirvió para superar al de Inglaterra y para permitir a unos pocos un lujo casi feudal; también alcanzó para que millones de norteamericanos accedieran al automóvil y a la radio, a los cines y a los ahorros en los bancos o la Bolsa. De los 500 000 automóviles que se fabricaban en los Estados Unidos en 1914, se pasó a cinco millones en 1929, llegándose a un promedio de un auto por cada cinco habitantes. El crecimiento automotor redundó en una caída del transporte por ferrocarril, pero no del aéreo, que también se desarrolló como nunca. Durante la década del 20 se triplicó el valor de la producción de

artefactos eléctricos. El gasto en aparatos de radio pasó de 10 a 400 millones de dólares entre 1920 y 1929, mientras que el cine también atraía a jóvenes norteamericanos de una ensanchada clase media, muchos de ellos hijos de inmigrantes que apenas hablaban el inglés. La Bolsa fue el destino de los ahorros de ricos y no tan ricos: se calcula que alrededor de 30 millones de familias participaban en el mercado. El clima de optimismo se reflejó en la Bolsa como en ningún otro lado. Winston Churchill fue uno de los sorprendidos beneficiarios de ese auge, cuando en septiembre de 1929 ganó inesperadamente «una pequeña fortuna». En su último mensaje al Congreso, en 1928, el presidente Coolidge pudo decir:

Ninguno de los congresos norteamericanos reunidos hasta ahora, al examinar el estado de la Unión, ha contemplado una perspectiva más grata... La gran riqueza creada por nuestra iniciativa y nuestra industria, y preservada por nuestra economía, se ha distribuido del modo más amplio entre los miembros de nuestro pueblo, y ha formado un flujo permanente que satisface las necesidades de la beneficencia y el comercio mundiales. Los requerimientos han superado el nivel de necesidad para ingresar en la región del lujo. El aumento de la producción viene a satisfacer la creciente demanda interna y la expansión del comercio externo. El país puede contemplar el presente con satisfacción y el futuro con optimismo^[53].

Ni Coolidge, ni Churchill, ni los eufóricos especuladores, ni los economistas más famosos del momento (como Irving Fisher) previeron la tormenta que se avecinaba. El descontrolado derrumbe de los valores de la Bolsa en octubre de 1929 fue el primer signo de los duros tiempos que sobrevendrían. Muy pronto, el sueño del progreso perpetuo se habría transformado en la pesadilla de la Gran Depresión. Si bien en un principio se pensó que se trataba de una nueva recesión, como la que había ocurrido en 1920, el lento transcurso de años sin perspectivas de recuperación hizo evidente que había algo más que un nuevo valle en el ciclo económico. La caída de los precios de las acciones, de 80 % entre 1929 y 1933, fue solo un síntoma del cataclismo que vivía el sector real de la economía. En el mismo lapso, el producto nacional norteamericano cayó cerca de un 30 %, y el desempleo pasó de 5 % a 23 %. La inversión, que había guiado al crecimiento de las décadas anteriores, se desplomó: en 1932 y 1933 no alcanzó a ser un 4 % de una producción que a su vez declinaba. La caída en la demanda y la producción fue acompañada

por una deflación generalizada: el índice de precios al consumidor cayó 25 % en los cuatro años que siguieron al crac de la Bolsa.

A lo largo del resto del siglo, la discusión entre los economistas acerca de las causas de la Depresión ha sido una de las más extensas y más polémicas, y también una de las más útiles e interesantes. Nadie desea pasar otra vez por dificultades económicas como las que Estados Unidos —y, con diversa intensidad, también el resto del mundo— sufrieron durante los años 30. El debate sobre la crisis ha sido uno de los principales terrenos de la batalla entre keynesianos y monetaristas. De acuerdo con la formulación original de John Maynard Keynes, el volátil ánimo inversor de los empresarios tuvo una recaída en tiempos de la crisis, y el descenso en la inversión se transmitió a la producción y el empleo. Otra versión que, como la de Keynes, enfatiza el papel de la demanda agregada, apunta en cambio a una disminución del consumo como causante de la crisis productiva. De acuerdo con estas explicaciones, el gobierno pecó por omisión: debió haber aumentado los gastos públicos para fortalecer la demanda y el empleo. La tesis monetarista acusa en cambio a la Reserva Federal, encargada de la política monetaria en los Estados Unidos, por no haber prevenido y corregido rápidamente las múltiples quiebras bancarias que generaron una contracción del crédito, impidiendo el financiamiento normal a consumidores e inversores.

Si bien el origen de la crisis está asociado a problemas internos en los Estados Unidos, pronto se pusieron en marcha mecanismos que transmitieron la Depresión al resto del mundo. Las caídas de demanda fueron propagándose al comercio mundial, cuyo volumen cayó alrededor de 30 % entre 1929 y 1932. En el intento por atenuar las consecuencias de la Depresión, cada país trató de evitar la competencia de importaciones extranjeras. Las naciones cuya producción dependía mucho de sus exportaciones fueron las más perjudicadas por esta reacción proteccionista. El contagio depresivo fue favorecido también por el régimen de patrón oro, mantenido por varios países en los tempranos años 30. Al ligar rígidamente la actividad interna de un país con la situación internacional, los países sujetos al patrón oro sufrieron con mayor intensidad en los años de la Depresión.

Repercusiones de la crisis en un país expuesto

Salvando la breve interrupción impuesta por la Primera Guerra Mundial, la conexión económica de la Argentina con el resto del mundo era muy estrecha desde hacía décadas. El país había asumido el papel de exportador de

alimentos e importador de manufacturas en el sistema de división internacional del trabajo que giraba alrededor de Gran Bretaña. Como diría el especialista inglés Otto Niemeyer luego de estudiar la situación de la Argentina, era notable «el alto grado en que depende de su comercio de exportación de materias primas». Las exportaciones eran fundamentales no solo para mantener altos niveles de empleo y actividad sino además para poder importar aquellos bienes que la Argentina no producía. Entre ellos había no solo productos industriales de consumo. Más importante aún, la maquinaria y equipo necesarios para inversiones urbanas y rurales, y los insumos utilizados por una industria cada vez mayor, representaban en 1929 tanto como un 63 % del total de importaciones.

Cuando a mediados de 1928 la Reserva Federal de Estados Unidos aumentó la tasa de interés, la economía argentina experimentó una primera ola de salida de capitales —que ahora fluían hacia el norte— y se vio perjudicada por una caída de los precios internacionales de los alimentos, más intensa que la que había ocurrido durante el ajuste mundial de 1920-1921. El crac bursátil de octubre del 29 no se trató de un rayo en un día de sol, aunque sin duda agravó las cosas. El colapso del comercio mundial provocado por la Gran Depresión afectó severamente las posibilidades de importaciones del país. Los precios de los productos de exportación argentinos cayeron alrededor de 42 % entre 1928 y 1932. En julio de 1930, los precios en Buenos Aires para los 100 kilos de trigo, maíz y lino eran 9,54, 5,88 y 18,05 respectivamente. Catorce meses más tarde habían caído a 5,30, 3,65 y 10,70. La tendencia a la baja continuó hasta 1933. En realidad, ya en los años 20 el comercio internacional de productos primarios había mostrado cierta debilidad. La mejora en los métodos de producción agrícola y ganadera, a través de nuevos conocimientos genéticos, de la utilización más generalizada de abonos y de una mecanización más eficiente de la producción, parecía estar generando un aumento de la oferta mayor al de la demanda, y una tendencia a la baja de los precios de las materias primas. Europa ya no sufría, en los años 20, la escasez de alimentos de la inmediata posguerra que Keynes plasmara dramáticamente en sus *Consecuencias económicas de la paz*. Un índice de precios de las exportaciones argentinas que hacia fines de la Primera Guerra fluctuaba alrededor de 180, se acercaba a 110 o 120 en los años anteriores a 1929.

En todo caso, era difícil prever una caída de precios como la que sobrevino con la Depresión. El valor de las exportaciones pasó de cerca de 1000 millones de dólares en 1928 a 335 en 1932. Así las cosas, la «capacidad

para importar» (la cantidad de importaciones que puede comprar un país con las divisas obtenidas por exportaciones) se redujo fuertemente. Aun cuando los precios de las importaciones también fueron afectados por la deflación generalizada, se calcula que en 1933 la Argentina podía comprar en el exterior, con lo producido por sus exportaciones, solo dos tercios de lo que compraba en 1929.

LA DEPRESIÓN DEL COMERCIO ARGENTINO

Exportaciones e importaciones durante la crisis

<i>Año</i>	<i>Exportaciones (millones de dólares)</i>	<i>Importaciones (millones de dólares)</i>	<i>Términos del intercambio</i>
1928	1029	806	100,0
1929	918	819	91,9
1930	516	613	87,3
1931	426	339	64,7
1932	335	215	66,4

Fuente: Apéndice estadístico.

La crisis del comercio no fue la única fuente de problemas para la balanza de pagos argentina. En el medio siglo anterior a 1930, el país había tenido que enfrentarse a más de un episodio de interrupción de los flujos de capital, que habían sido el golpe de gracia para su sistema monetario. En 1914, por ejemplo, debió abandonarse la convertibilidad luego de que el drenaje de divisas se hiciera insostenible. Después de varios años de inestabilidad cambiaria, en 1927 el presidente Alvear había cedido a la presión de los exportadores, perjudicados por la valorización del peso argentino, y declarado nuevamente la convertibilidad. Como en 1899, el tipo de cambio volvía a un valor fijo de 2,27 pesos moneda nacional por peso oro. Sin embargo, hacia 1928 los capitales norteamericanos prefirieron alimentar el auge de Wall Street y aprovechar un aumento de la tasa de interés norteamericana antes que buscar horizontes más lejanos. Esta salida de capitales contribuyó a que, entre junio de 1928 y septiembre de 1929, la Argentina perdiera 173 millones de

dólares de reservas, con lo que el gobierno de Yrigoyen se vio obligado a inaugurar un nuevo período de inconvertibilidad. Una vez desatada la crisis, el clima de desconfianza generalizado hacía improbable la obtención de nuevos préstamos.

Las dificultades para obtener financiamiento eran particularmente perjudiciales para un país que entraba endeudado a la década de la crisis, como era el caso de la Argentina. En períodos de deflación, los acreedores se benefician a costa de los deudores, ya que un monto nominal fijo tiene mayor poder de compra cuando los precios bajan. Para la Argentina, que era un deudor neto, la deflación mundial hacía más pesada la carga. El déficit del rubro «servicios financieros» de la balanza de pagos (que contiene los pagos por intereses y utilidades) promediaba 150 millones de dólares en el quinquenio 1929-33, con una tendencia decreciente. Pero, si bien en 1929 se pagaron 204 millones y 131 millones en 1933, la cantidad de exportaciones necesarias para pagar ese monto era un 72 % mayor en el último de esos años.

Primeras reacciones: el control de cambios y la disciplina presupuestaria

Por diversas razones, entonces, las necesidades de divisas y oro para pagos exteriores eran, a principios de los años 30, mayores a las disponibilidades obtenidas de las exportaciones y las inversiones extranjeras en el país. A pesar de las pérdidas desde mediados del año 1928, la Argentina era todavía en 1929 uno de los países con más reservas de oro en el mundo, con casi 10 libras per cápita contra cerca de 6 en Estados Unidos y Francia. Si bien ya en 1929 se había abandonado la convertibilidad, el gobierno podía aún recurrir a esas reservas para evitar la depreciación de la moneda nacional. Esa fue la política seguida hasta 1931: el gobierno entregaba el oro que demandaban los importadores para sus pagos exteriores a cambio de pesos, de manera que no se desplomara el signo monetario argentino. La motivación fundamental del gobierno para esta defensa del peso era el temor a que la depreciación dificultara los pagos de la deuda. Ya que el gobierno recibía sus ingresos en pesos y pagaba su deuda externa en una moneda fuerte, un aumento del valor de las libras y los dólares (o, lo que es lo mismo, una depreciación del peso) complicaría más aún el cumplimiento de sus compromisos externos. Para un gobierno que se había esforzado por pagar su deuda, esa posibilidad debía alejarse lo más posible.

Sin embargo, el drenaje de oro creaba problemas que no eran menos graves. Quienes retiraban sus depósitos en pesos del sistema bancario estaban generando una delicada situación de iliquidez, lo que restringía el crédito y el normal funcionamiento de la economía. Algunos bancos comenzaron a tener problemas, y el gobierno se vio obligado a hacer uso de una vieja ley que le permitía, en definitiva, emitir dinero sin respaldo a través de la Caja de Conversión. Así, entre abril y diciembre de 1931 se emitieron 360 millones de pesos, que ayudaron a normalizar la situación crediticia. La expansión de la oferta de dinero sin respaldo acentuó la tendencia del peso a la depreciación. El dólar, que promediando 1929 valía 2,39 pesos argentinos, pasó a una cotización de 2,78 en 1930 y 4,11 en septiembre de 1931. Esa fecha coincide con el abandono del patrón oro por parte de Inglaterra, que acentuó la inestabilidad del mercado cambiario argentino.

Las autoridades se enfrentaban al dilema clásico de un país con problemas en la balanza de pagos. Debían optar por una de dos posiciones que parecían excluyentes: o se seguía defendiendo el peso con exportaciones de oro, acentuando la contracción del crédito, o debía soportarse una depreciación cambiaria que encarecía el servicio de la deuda. El control de cambios nació como un intento de frenar la depreciación sin tener que achicar el crédito ni perder reservas. A partir de noviembre de 1931, la Comisión de Control de Cambios pasó a centralizar todas las operaciones de divisas. Se fijó una tasa de cambio de 12,85 pesos por libra que regiría para todas las operaciones con el exterior. Los exportadores debían depositar sus acreencias en moneda extranjera en bancos especialmente autorizados, y la Comisión distribuía esas divisas siguiendo una lista de prioridades. En primer lugar, se aseguraba a los gobiernos municipales, provinciales y nacional la moneda extranjera necesaria para sus pagos de deuda externa. Seguían en orden de preferencia las importaciones de materias primas y bienes de consumo indispensables, las remesas de inmigrantes, las mercaderías no esenciales y, por último, las divisas para deudas comerciales atrasadas. La restricción a las importaciones fue reforzada además por un aumento general de 10 % en los aranceles.

Si bien el control de cambios logró que se estabilizara el valor del peso y que cesara la pérdida de oro, los fundamentos del sistema no eran sólidos. Por lo pronto, el precio fijado por las autoridades era menor al que se necesitaba para equilibrar el mercado, y no tardó en desarrollarse una «bolsa negra», es decir, un mercado paralelo al oficial en que la escasez de divisas se reflejaba en un tipo de cambio más alto. Además, los pedidos de cambio para importaciones en el mercado oficial no pudieron cubrirse con los dólares y

libras provistos por los exportadores. Eso no era solo la consecuencia de los magros precios de los productos argentinos en el exterior, sino también del hecho de que muchos exportadores retrasaban la venta de moneda extranjera esperando que su cotización mejorara. En seguida surgió el problema de los «fondos bloqueados»: los proveedores del exterior debían esperar a que la Comisión de Control de Cambios recibiera pagos en divisas para percibir el producto de sus ventas.

Además de impactar en las cuentas externas argentinas, la crisis golpeaba sobre la endeble situación presupuestaria del gobierno. Hacia fines de la década del 20, el déficit de las cuentas del Estado estaba en un nivel que no se registraba desde los duros tiempos de la Primera Guerra. En 1929 apenas tres cuartos de los gastos del gobierno central se habían cubierto con impuestos, aumentando fuertemente la deuda. De hecho, una de las críticas al gobierno de Yrigoyen era lo que se consideraba un irresponsable manejo de la hacienda pública.

La Gran Depresión repercutía en el presupuesto no solo por el lado de los gastos (aumentando el valor real de la deuda externa y encareciendo la moneda extranjera) sino también por la contracción de los ingresos. La obligada reducción de las importaciones derrumbó la recaudación obtenida en las aduanas. Esa caída era particularmente grave, siendo el comercio exterior la fuente principal en los ingresos del gobierno: en 1930, el 60 % de la recaudación fiscal provenía de impuestos a las importaciones. La disminución en la recolección de aranceles aduaneros fue determinante para que en 1930 el gobierno se viera obligado a financiar con deuda un 40 % de sus gastos.

El gobierno provisional del general Uriburu miraba con malos ojos los déficits, tanto que el equilibrio en las cuentas fiscales fue considerado uno de los objetivos del régimen golpista. Los esfuerzos por respetar los principios clásicos en materia presupuestaria se dirigieron tanto a los ingresos como a los gastos del gobierno. En abril de 1931 se gravaron algunos artículos extranjeros que ingresaban sin pagar impuestos. En septiembre fueron aumentados en un 10 % los aranceles de importación. Pero también se buscaron fuentes alternativas de recaudación. Las tasas de correos y telégrafos se duplicaron, se creó un nuevo impuesto a las transacciones de empresas y se estableció un gravamen al combustible. Más importante fue el anuncio de un impuesto al ingreso, que comenzó a recaudarse en 1932. Si bien en el proyecto original se advertía una preocupación por la equidad social, con alícuotas mayores para las personas de más ingresos (los inversores financieros y los dueños de tierras), dificultades administrativas obligaron en

un principio a que la recaudación se concentrara sobre los empleados de comercio y oficinistas.

Por el lado de los gastos, se economizó en costos de la administración. Los salarios públicos fueron reducidos, en una escala progresiva que iba desde el 0,5 % para los empleados que recibían 105 pesos por mes hasta 22,5 % para los que ganaban más. El impacto sobre el nivel de vida de los trabajadores del Estado no fue tan grande porque los precios también estaban bajando, pero es indudable que sufrieron más que los empleados en el sector privado. El ahorro del gobierno no fue uniforme en las distintas áreas. Los recortes fueron particularmente recesivos, ya que se tradujeron sobre todo en una menor inversión pública. Otras partidas, como las destinadas al pago de la deuda pública, mantuvieron su prioridad.

Aun cuando el déficit no cedió hasta años después, no hay dudas de que el gobierno provisional concentró sus esfuerzos en combatirlo. Según Pinedo:

Al subir el general Justo al poder las finanzas del país pasaban por dificultades inenarrables [...] No niego que ese grueso desequilibrio fue en gran parte debido a la crisis económica, pero en gran parte se debió al desorden y la inepticia del régimen [de Yrigoyen] caído el 6 de septiembre, y la prueba está en que en el año 31, bajo el gobierno provisional, no obstante haberse acentuado considerablemente la crisis [...] el déficit total fue de 131 millones en vez de 356 del año anterior^[54].

El gobierno de Justo mantuvo la política fiscal conservadora de su antecesor, al menos durante la mayor parte de su administración. El ministro de Hacienda, Alberto Hueyo, reemplazó el presupuesto que el gobierno provisional había confeccionado para 1932 por uno todavía más austero, a pesar de la oposición del Congreso. Aun así, el déficit no cedió, ya que la actividad económica estaba todavía muy deprimida. Con la posibilidad de financiamiento externo cerrada, y la negativa del Banco de la Nación a adelantar créditos al gobierno, se decidió la emisión de un «empréstito patriótico», cuya suscripción pública recaudó 150 millones de pesos. Siendo eso todavía insuficiente, se obtuvieron de la Caja de Conversión otros 170 millones de pesos, con lo que reapareció una práctica que no se conocía desde la crisis de 1890 y que sería habitual en el futuro: la emisión monetaria para cubrir necesidades fiscales.

En líneas generales, sin embargo, no puede dudarse de que la primera reacción de la política económica ante la crisis fue un firme apego a la disciplina fiscal. Esa era, en realidad, la receta indisputada de los economistas clásicos: ante la recesión, las finanzas sólidas aseguraban un tránsito más rápido hacia la recuperación de la actividad y el empleo. En 1931 todavía no era claro que se estuviera ante algo distinto que una nueva turbulencia, como las tantas que se habían sufrido en las décadas anteriores. Se trataba, de acuerdo con los observadores de la época, de una situación transitoria, en la que el respeto a los principios clásicos en las finanzas y un poco de paciencia bastaban para una vuelta a la normalidad. Según Raúl Prebisch, uno de los ideólogos de la política económica en los años 30:

A principios de 1931 prácticamente todas las publicaciones y periódicos mantenían que la recuperación estaba a la vuelta de la esquina. Nuestra política era seguir lo mejor posible, evitando la inflación, hasta que la situación mostrara signos de un cambio favorable^[55].

La vieja economía, pensaba la mayoría, no necesitaba una nueva política económica. Si se había abandonado la convertibilidad, y se había establecido en su reemplazo un inédito sistema de control de cambios, era solo porque las circunstancias externas parecían haberse conjurado esta vez con demasiada mala suerte para la Argentina. Pero la creencia general era que la buena fortuna volvería, como siempre lo había hecho, y esas medidas quedarían en el olvido. Hasta un economista siempre dispuesto a explorar caminos alternativos como Alejandro Bunge consideraba que la política monetaria podía llevarse a cabo de manera que el peso volviera a su antigua paridad. Los hechos no tardarían en desengañar estas esperanzas.

El impacto social

Ni los problemas de la balanza de pagos ni las cuestiones presupuestarias mostraban el costado más terrible de la Depresión. El desmoronamiento del comercio provocó un derrumbe de la producción que acumuló un 13,7% en tres años, entre 1929 y 1932. Así y todo, la caída del ingreso no fue tan profunda en comparación con la de otros países, como Chile y, desde luego, Estados Unidos, donde el impacto inmediato fue mayor.

UN MUNDO EN CRISIS

Caída máxima del producto en tiempos de la Depresión, en porcentaje

<i>País</i>	<i>Período</i>	<i>Caída del PBI</i>
Argentina	1929-32	13,7
Brasil	1929-31	7,4
Chile	1929-32	30,0
México	1929-32	20,8
Perú	1929-32	25,8
Venezuela	1929-32	22,6
Australia	1929-32	9,2
Canadá	1928-33	29,6
EE. UU.	1929-33	28,5
Promedio		20,9

Fuente: Maddison (1995).

En todos lados, la consecuencia más dramática de la Depresión fue la aparición de un desempleo que no tenía precedentes en la Historia. En la Argentina, un país donde las posibilidades de trabajo habían generado la gran inmigración de 1880-1914, la necesidad de brazos era ahora reemplazada por una desocupación masiva, que algunos estimaron que llegó a ser el 28 % de la fuerza laboral. Muchos arrendatarios y pequeños propietarios fundidos por la baja de precios agrícolas se trasladaban a las ciudades en busca de oportunidades. Pero las dificultades en Buenos Aires, Rosario o Córdoba no eran menores que en el campo. Las compañías ferroviarias inglesas arreglaron con los sindicatos sistemas «solidarios» que combinaban la reducción de horas trabajadas con recortes en los salarios, para evitar despidos masivos. Las empresas industriales también sintieron el rigor de la crisis, sobre todo aquellas relacionadas con el comercio de exportación, y el desempleo urbano se propagó tanto como el rural.

Los salarios en pesos bajaron, en algunos casos más que el costo de vida. Todavía en 1935, con la recuperación ya en marcha, el Departamento Nacional del Trabajo calculaba que el salario mensual medio de un jefe de

familia (mujer y tres hijos menores) estaba en 127 pesos moneda nacional, con sus gastos mínimos ascendiendo a 164 pesos. Los consumos considerados prescindibles se redujeron abruptamente, y de 30 millones de personas que acudían a cines, teatros y circos en 1928 se pasó a 19 millones en 1932. Ni siquiera los hipódromos, recurso de los desesperados, escaparon a la debacle: de un público de un millón en 1928 se pasó a 680 000 en 1933.

Este triste cuadro se multiplicaba en todas las grandes ciudades de Occidente. Entender el funcionamiento de la economía para descifrar las verdaderas causas de la Depresión era, más que nunca, una empresa de un valor social inmenso. Si en el proceso debían abandonarse las más aceptadas teorías y recomendaciones de política, ya no importaba. La crisis era, en la Argentina y en el mundo, más que una recaída dentro del ciclo económico normal. Se estaba ante una depresión de una intensidad hasta entonces desconocida, la más prolongada y más profunda de la historia moderna en tiempos de paz. Con el tiempo, en los departamentos de economía de las universidades y en las oficinas de los gobiernos de Occidente se reconocería que esta nueva situación demandaba nuevas respuestas de política económica. Pero ese aprendizaje llevaría varios años.

Las nuevas ideas económicas

El esfuerzo fiscal argentino durante el gobierno provisional y los albores de la presidencia de Justo puede ser parangonado con el afán por equilibrar el presupuesto de las autoridades norteamericanas. La idea bastante difundida de que a partir de la asunción de Roosevelt a la presidencia en 1933 se dejó para siempre de lado el tradicional precepto de que los ingresos del Estado debían cubrir todos los gastos no refleja la realidad. Los desvelos del presidente republicano Harry Hoover (1929-1933) por alcanzar un presupuesto equilibrado no fueron suficientes para evitar que en la campaña presidencial de 1932 Franklin Roosevelt acusara a su administración de gastar irresponsablemente, y manifestara su oposición total al déficit. Roosevelt mantuvo esa postura durante los primeros años de su prolongada administración (1933-1945). Su identificación con una nueva forma de tratar la economía (el *New Deal*) está más asociada a la fundación de organismos reguladores de la producción y las relaciones de trabajo que al aumento del gasto público. Se tomaron diversas medidas que implicaron una mayor incumbencia del Estado en temas económicos, como la National Industrial Recovery Act (para contener la excesiva competencia) y el establecimiento de

la National Recovery Administration (cuya misión era regular las relaciones entre obreros y patrones) y de la Agricultural Adjustment Administration (encargada de subsidiar la agricultura).

Pero la nueva receta keynesiana de compensar la caída del gasto privado con un aumento de las compras gubernamentales no tuvo, en los tempranos años 30, mayor predicamento. En realidad, el más famoso entre los libros de economía, *La teoría general del empleo, el interés y el dinero*, de John Maynard Keynes, apareció recién en 1936. Es cierto que en los Estados Unidos varias de las ideas contenidas en ese libro, sobre todo la prescripción de aumentar el gasto público en las recesiones, estaban en la mente de un grupo de economistas desde algunos años antes. La Universidad de Chicago, más tarde considerada una meca de la economía ortodoxa, albergó durante los años 30 a varios economistas con ideas que prefiguraban las de Keynes. Pero fue recién a partir de la recesión de 1937-1938 (una recaída que retrasó la recuperación) que el keynesianismo pasó a ser definitivamente reconocido por la administración de Roosevelt, y por la mayor parte de los economistas de la época, como la mejor manera de entender la Depresión y responder a ella. La publicación del libro de Keynes no fue la única causa de esa aceptación. La desacostumbrada intensidad de la crisis, ya indiscutible en la segunda mitad de la década, y la saludable repercusión en la economía norteamericana de las compras gubernamentales de material bélico para afrontar la Segunda Guerra Mundial, también volcaron la balanza a favor de esta nueva concepción de la política económica.

Si las ideas keynesianas tardaron en convertirse en doctrina oficial en Estados Unidos, mucho más débil fue su influencia en la política económica inglesa de entreguerras. Keynes no fue, por mucho tiempo, profeta en su tierra. La rígida estructura del Tesoro británico, el organismo encargado de la política económica, determinó que Inglaterra se resistiera a aplicar medidas expansivas hasta que inevitablemente debió hacerlo con el comienzo de la guerra. El sesgo conservador de las políticas británicas había sido blanco de fuertes críticas de parte de Keynes, entre otros, desde el final de la Primera Guerra. Durante los años 20, la discusión se centró en el sistema monetario más que en las políticas fiscales. Desde el gobierno, Churchill sostuvo la necesidad de volver al patrón oro, que Inglaterra había abandonado con la guerra, con una libra cotizándose como en 1914. Cuando finalmente se restauró la vieja paridad en 1925, Keynes escribió *Las consecuencias económicas de Mr. Churchill*, advirtiendo que la revaluación de la libra no ayudaba a resolver los problemas económicos de Gran Bretaña. El

recrudescimiento del desempleo y las dificultades que muchas industrias encontraron para seguir exportando mostraron que el apego al patrón oro no fue la mejor política en el marco de la tendencia recesiva de la economía británica. La crisis del 30 dio el golpe final a las ilusiones de volver a la Inglaterra sólida del siglo XIX. Inglaterra ya no era, ni volvería a ser, la potencia de la época victoriana, y debía acomodarse a las circunstancias. En septiembre de 1931, abandonó con resignación el patrón oro.

Casi todos los países europeos se vieron forzados a pasar a un sistema monetario más flexible y menos vulnerable a las fluctuaciones externas en los años 30. Francia y Holanda fueron dos de las pocas excepciones: en 1936 todavía se regían por el patrón oro. El análisis de las distintas experiencias nacionales muestra que, en promedio, la Depresión golpeó más fuerte allí donde se mantuvo el patrón oro. Tomando una muestra de 24 países con variadas experiencias monetarias en tiempos de la Crisis, se comprueba que la producción industrial del año 1932 cayó alrededor de 18 % en el «bloque del oro», contra solo 6 % en el resto.

En el ámbito del comercio internacional también fueron desafiados preceptos que antes eran universalmente aceptados. La doctrina del libre comercio fue la víctima principal de una época en la que nuevas propuestas, con mayor o menor fundamento, se multiplicaban como panaceas para superar la recesión y el desempleo. La evolución del comercio mundial fue causa y consecuencia de esta convulsión en el mundo de las ideas. Ya antes de la crisis, durante los años 20, el comercio entre naciones venía creciendo a una tasa menor que antes de la Primera Guerra. Algunos economistas empezaron a preguntarse si la caída en el coeficiente de apertura (la suma de exportaciones e importaciones como porcentaje del ingreso nacional) no era en realidad un resultado natural del desarrollo económico. Se sostenía, por ejemplo, que con el acceso de más países al progreso tecnológico disminuían las diferencias internacionales de productividad, las economías se diversificaban y se reducían los incentivos a comerciar. En cualquier caso, la pausada evolución del comercio internacional durante los años 20 no tiene punto de comparación con su pronunciada caída en tiempos de la Depresión. El intercambio comercial entró durante los años 30 en un dañino círculo vicioso, en el que las caídas de demanda por los productos de un país lo obligaban a restringir sus importaciones para evitar el déficit comercial, lo que a su vez provocaba una disminución de las exportaciones de sus proveedores y una nueva oleada de proteccionismo. El intercambio comercial entre naciones pasó a ser cada vez más el fruto de acuerdos bilaterales de

preferencias aduaneras que el resultado de la competencia por mercados en pie de igualdad. Sin ser un paladín de la protección aduanera, el mismo Keynes propuso establecer un arancel para resguardar de las importaciones a los productos británicos y fomentar el empleo. El ataque de los economistas clásicos a estas «pequeñas estratagemas del nacionalismo económico» no pudo evitar la difusión de prácticas autarquizantes.

Estados Unidos e Inglaterra, los dos principales socios comerciales de la Argentina, contribuyeron al florecimiento del proteccionismo a través de sucesivos aumentos arancelarios. En Estados Unidos la protección ya había sido llevada al nivel más alto de su historia en 1922. Los países que exportaban a la Unión vieron reducirse sus posibilidades de adquirir divisas y muchos de ellos suspendieron los pagos de intereses de la deuda. Cinco años más tarde se reunió en Ginebra una conferencia para buscar soluciones al estancamiento del comercio mundial, lo que no impidió que los gobiernos profundizaran las tendencias al aislamiento. En 1930, la aprobación de la tarifa Hawley-Smoot, una muestra más del aislacionismo norteamericano, nubló definitivamente las esperanzas de un renacimiento comercial. Desencadenó, además, una serie de represalias, de las que Gran Bretaña fue un protagonista central. Entre 1931 y 1933, Inglaterra montó un sistema de preferencias imperiales que levantaban un considerable muro alrededor de las fronteras de sus vastas colonias. Los Acuerdos de Ottawa establecieron aranceles más bajos para la entrada de productos coloniales en las Islas, de manera que muchos productores de bienes importados por Inglaterra (entre ellos la Argentina) se vieron fuertemente perjudicados.

La sensación de que las restricciones al comercio mundial no eran algo transitorio se reforzó con el fracaso de la Conferencia Monetaria y Económica Internacional, reunida en Londres en 1933. Había sido convocada por la Sociedad de las Naciones con el objetivo de «facilitar el resurgimiento del comercio internacional», para lo cual se esperaba «abolir las medidas de controles de cambio y las dificultades en las transferencias financieras internacionales». Un comité preparatorio proponía una tregua arancelaria y abogaba por «un acuerdo general para la reducción de tarifas y para mantener una política arancelaria más moderada en el futuro». Pero las declaraciones de buena voluntad, emitidas también por los líderes de las principales naciones, no se tradujeron en acuerdos concretos. El principal escollo fue el problema monetario, considerado por muchos como precondición para negociar sobre otros temas. En este sentido, el abandono del patrón oro por parte de Estados Unidos, pocos meses antes de la Conferencia, ensombreció cualquier

perspectiva de retorno a un sistema multilateral. En definitiva, la Conferencia no llegó a elaborar ninguna resolución importante. Los negociadores volvieron a sus países con las manos vacías, y con la sensación de que el retorno a un comercio libre y multilateral era, en el mejor de los casos, una posibilidad remota.

El «comercio triangular» y el pacto anglo-argentino

Las dificultades que los productos argentinos encontraron en sus mercados de exportación, generadas por la caída de la demanda mundial, se vieron seriamente agravadas por la escalada proteccionista en Europa y Estados Unidos. La consecuente escasez de divisas requería una restricción significativa a las importaciones, que parcialmente se logró con el control de cambios del año 31. Pero la cuestión no era tan simple. En un mundo donde los desequilibrios de las balanzas de pagos eran mirados con preocupación, la forma en que la Argentina decidiera reducir sus importaciones no era indiferente para aquellos países que eran proveedores en el mercado argentino.

En este sentido, es importante destacar la particular configuración del comercio exterior del país. Inglaterra, socio comercial desde hacía décadas, era más importante como comprador de productos argentinos que como vendedor en la Argentina de manufacturas. En otras palabras, la balanza comercial con Inglaterra tenía un saldo positivo. Con Estados Unidos la situación era la inversa. Siendo un país cuyo sector rural era importante, resultaba más difícil la colocación de productos primarios argentinos en Estados Unidos, sobre todo después de que se resistiera allí la importación de carnes con la excusa del control sanitario (la Argentina no se quedó atrás, y en 1931 impuso un gravamen especial para manzanas y peras de origen norteamericano). Las importaciones desde los Estados Unidos superaban a las exportaciones hacia aquel país, y en algunos rubros el predominio de los proveedores norteamericanos era absoluto. Durante la década del 20, por ejemplo, el 90 % de los autos importados eran norteamericanos. Fue en esos años cuando Estados Unidos sustituyó a Gran Bretaña como principal vendedor de las importaciones argentinas. En 1912, el Reino Unido contribuía con el 34 % de las compras argentinas al exterior, contra 17 % de Estados Unidos, y 18 % de Alemania. Para 1929, las cifras eran 19 %, 27 % y 12 % respectivamente. Cuando la Argentina se vio obligada a contener las importaciones, los exportadores ingleses tenían razones para temer que sus

ventas en el ya declinante mercado argentino se redujeran aún más. Las autoridades británicas, por su parte, no podían aceptar que un país con quien tenían un déficit comercial de alguna magnitud empeorara aún más la situación limitando las importaciones desde Inglaterra. Argumentaban los británicos que la restricción de las importaciones argentinas debía recaer, más que sobre ellos, sobre los exportadores norteamericanos.

El conflicto entre los intereses británicos y norteamericanos en la Argentina era patente, como en ningún otro lado, en el área del transporte terrestre. Los capitales ingleses habían tejido la densa red ferroviaria que recorría todo el país. Eran los productores ingleses quienes proveían el material para su construcción y reparación. Los norteamericanos, en cambio, estaban más interesados en que se expandiera en la Argentina el transporte automotor. En tanto este ganara en importancia a costa del ferrocarril, crecería la demanda por automóviles y neumáticos norteamericanos. El origen del combustible para el transporte también reforzaba este conflicto: mientras Estados Unidos estaba interesado en la explotación petrolera en el país, el carbón utilizado por el ferrocarril provenía sobre todo de Inglaterra. La intensidad con la que el gobierno argentino apoyara la expansión de las rutas y caminos era, intencionadamente o no, una decisión que afectaba las relaciones internacionales del país.

El interés británico por recuperar sus ventas en la Argentina coincidía con las pretensiones de algunos sectores locales. Los exportadores de productos primarios, especialmente los productores de carne, se verían beneficiados con un acercamiento a Inglaterra que permitiera compensar las caídas de las ventas externas que la crisis y el sistema de preferencias imperiales habían provocado. El otorgamiento de privilegios a las importaciones desde Inglaterra era una valiosa prenda de cambio que podía convencer a los británicos para que levantaran sus barreras a las carnes y otros productos argentinos en el caso de una eventual negociación. Los industriales, en cambio, se encontraban con que las restricciones a las importaciones impuestas por la Depresión alejaban la competencia extranjera y permitían una mayor expansión de sus actividades. La reducción de las importaciones amortiguaba el impacto de la crisis sobre el sector industrial. Pero de concederse recortes arancelarios a los proveedores ingleses de manufacturas, algunas industrias (sobre todo, las textiles) no podrían aprovechar esa inesperada protección. De la mano de los industriales locales, muchas filiales de empresas norteamericanas que se habían instalado a lo largo de los años 20 en la Argentina también perdían con una intensificación del comercio con

Inglaterra. Para los Estados Unidos, un excesivo acercamiento de la Argentina a Gran Bretaña era el peor de los mundos posibles: se perjudicarían los exportadores norteamericanos, al achicarse su cuota en el mercado argentino, y las empresas estadounidenses radicadas en el país, obligadas a competir con productos británicos. Pero el interés industrial y norteamericano no fue lo suficientemente fuerte como para evitar la consolidación de un particular bilateralismo anglo-argentino.

El deseo de Inglaterra de reforzar sus lazos con la Argentina se había manifestado ya en 1929 con la misión D'Abernon. El éxito, aquella vez, había sido esquivo: el acuerdo entre Lord D'Abernon y el gobierno de Yrigoyen, que comprometía a los países a un intercambio adicional por 100 millones de pesos, fue rechazado por el Congreso. Pero se había sentado un precedente para lo que sería uno de los acuerdos internacionales más polémicos de la historia argentina: el pacto Roca-Runciman.

La inquietud de los ganaderos argentinos por los problemas que encontraban para exportar se transformó en pánico después de que la Conferencia Económica Imperial, reunida en Ottawa, fijara un sistema de cuotas decrecientes para las carnes argentinas en el mercado inglés. Se preveía allí una paulatina limitación de las carnes nacionales congeladas a partir del 90 % que ocupaban en enero de 1932, con rebajas de 5 % en cada trimestre. En cuanto a la carne enfriada, la decisión de Londres de mantener el *statu quo* (dominio absoluto del mercado por parte de la Argentina) pronto fue modificada por un recorte de 10 %. Los ganaderos argentinos querían revertir esta situación a toda costa. Su presión a favor de un tratado comercial con Inglaterra se resumía en la fórmula «comprar a quien nos compra». La concesión de preferencias a las importaciones inglesas era, desde luego, la carta en la manga de los negociadores argentinos que partieron hacia Londres encabezados por el vicepresidente de la Nación, Julio Roca (hijo). Arrinconadas por las circunstancias, las autoridades argentinas no ahorraban muestras de buena voluntad hacia los británicos. El ministro de Agricultura, Luis Duhau, decía en una carta al *Review of the River Plate* en 1933: «Debemos hacer todo lo posible de manera que los bienes de origen inglés puedan encontrar un mercado fácil y favorable en nuestro país». El mismo Julio Roca no se ruborizaba al reconocer que «la Argentina, por su interdependencia recíproca es, desde el punto de vista económico, una parte integrante del Imperio británico».

Inglaterra, por su parte, era consciente de su poder de negociación, y todo parecía indicar que lo aprovecharía al máximo. Mr. Runciman declaraba al

Board of Trade británico: «Yo creo que una de las razones por las cuales nada salió de la misión D'Aberton fue que entonces no teníamos medios de ejercer presión. Pero ahora estamos en posición favorable para hacerlo». El mismo Lord Keynes se pronunciaba en favor de un movimiento hacia el bilateralismo anglo-argentino, argumentando que de ese modo se promovería el interés de los dos países:

Queremos carne y pagaríamos 110 libras por ella; la Argentina desea un auto que cuesta 110 libras en el Reino Unido y 100 en Estados Unidos; Estados Unidos no quiere la carne, tiene un arancel contra ella y no pagaría más de 50 libras, como máximo; la Argentina tiene la carne y aceptaría contenta 100 libras por ella antes que no venderla, pero no está dispuesta a aceptar menos de 100; nosotros, que no tenemos dólares, solo podemos pagar la carne si vendemos el automóvil. Bajo un sistema de libre comercio, el intercambio no se realiza, ya que si pagamos por la carne con dinero, sea a 100 o 110, la Argentina gastaría ese dinero comprando el auto en Estados Unidos, y nosotros quedamos insolventes. Algún sistema por el cual nuestra compra de carne dependa de que la Argentina compre nuestro auto es el único camino por el que puede realizarse el intercambio. De otra manera, los productores argentinos de carne y nuestros productores de automóviles quedan ambos sin trabajo^[56].

Para Keynes, el error de los defensores del libre comercio era que

esta posibilidad está excluida [...] por algunos supuestos implícitos en su teoría clásica e inexistentes en la realidad: que, si uno compra la carne argentina con dinero y los argentinos compran el auto norteamericano con dinero, se sigue necesariamente que Estados Unidos comprará de nosotros alguna exportación por valor de 100 libras. En otras palabras, su filosofía fundamental ha supuesto la inexistencia del problema mismo que queremos resolver^[57].

La razón detrás de la presión inglesa por rebajas arancelarias preferenciales era, entonces, la necesidad de defender algunas de sus industrias de exportación. Había, desde luego, una retórica oficial que daba a las pretensiones inglesas un aire más respetable: la censura al «excesivo

proteccionismo argentino». Fuera del problema de la discriminación arancelaria a favor de productos ingleses, los británicos demandaron también una rápida solución al problema de los «fondos bloqueados», deudas en libras de importadores argentinos de productos británicos que el control de cambios había impedido girar a Inglaterra. El acuerdo firmado finalmente en mayo de 1933 abarcó todos estos aspectos. A cambio de que se mantuviera el *statu quo* en el mercado inglés de carne, la Argentina concedía las rebajas arancelarias requeridas por Inglaterra y garantizaba que, cualquiera fuera la forma que asumiera el control de cambios en la Argentina, era segura la prioridad inglesa para todas las libras obtenidas de la venta de productos argentinos en Gran Bretaña. Había, además, promesas mutuas de «trato benévolo» a los productos del otro país.

El pacto Roca-Runciman se ganó la oposición de una buena parte de la opinión pública argentina, sobre todo en los sectores más nacionalistas. Lo que se consideraba una grosera alianza entre el capital inglés y los sectores agropecuarios, especialmente ganaderos, había sido convertido en la política oficial de un gobierno que se ganó con ello el mote de «vendepatria». La democracia de la década y media anterior había sido reemplazada, según los críticos, por una «vacunocracia» que cedía sin empacho a los deseos del capital británico con tal de conseguir mercado para las carnes argentinas. No todos protestaron ante el renacimiento del angloargentinismo. Con alguna oposición socialista, gremios como La Fraternidad y la Unión Tranviaria esperaban que las buenas relaciones con Inglaterra se tradujeran en un respaldo gubernamental a trenes y tranvías en su puja con el transporte automotor. Pero dominó una sensación general de rechazo, y el clima «antiimperialista» recrudesció con el recordado debate de las carnes en la Cámara de Diputados, que descubrió maniobras fraudulentas de los frigoríficos ingleses.

Es indudable que el pacto Roca-Runciman privilegió ante todo el interés ganadero, y que el gobierno fue influido por él para otorgar concesiones muy amplias a Inglaterra. Las autoridades argentinas fueron algo débiles en las negociaciones, y más aún a la hora de aplicar las cláusulas del tratado. Las concesiones a Inglaterra se cumplieron más que las concesiones británicas a los intereses argentinos. Gran Bretaña amplió decisivamente su importancia como proveedor argentino, quebrándose a partir del pacto la tendencia declinante de los envíos desde el Reino Unido.

INGLATERRA, UN VIEJO SOCIO

Distribución de las importaciones por país de origen, en porcentaje

	1914	1922	1929	1935	1939
Reino Unido	34	23	18	25	22
Estados Unidos	14	22	27	14	16
Alemania	15	13	12	9	9
Francia	8	5	7	4	6
Italia	9	6	9	5	3
Brasil	3	7	4	6	7
Otros	17	24	23	37	37

Fuente: Vázquez Presedo (1978).

La prioridad para Inglaterra en el mercado de cambios también fue estrictamente respetada por las autoridades argentinas. Del 33 % del cambio otorgado para pagos a Gran Bretaña en 1933 se pasó a casi 47 % en 1934. Pero el cumplimiento no fue recíproco, y pronto partieron desde Inglaterra nuevas amenazas. En 1936 el Board of Trade mencionó la posibilidad de gravar las carnes argentinas, invocando una severa crisis de la ganadería británica. Al año siguiente se firmó un nuevo acuerdo, que incluía un impuesto de 3/4 de penique por cada libra de carne importada a las Islas, además de limitarse algo su cantidad. Por otra parte, no siempre se aceptaron los privilegios requeridos por Inglaterra: los productos británicos no fueron exceptuados de la sobretasa aduanera de 10 % establecida en 1931, y las compañías inglesas perdieron algunas licitaciones públicas, lo que estaba en contra del espíritu del pacto Roca-Runciman. Pero en otros ámbitos hubo concesiones no estipuladas explícitamente por el Tratado, como el otorgamiento de cambio especial para las importaciones ferroviarias y la discriminación en contra de terceros países en la distribución de divisas.

La lista de ventajas otorgadas y obtenidas, y el anecdotario de concesiones y debilidades del gobierno argentino en su relación con Inglaterra, pueden servir para evaluar las cualidades negociadoras de la administración Justo. Pero en ese inventario no estarán las respuestas a las preguntas más sustantivas: ¿Fue conveniente el acuerdo Roca-Runciman? ¿Era inevitable? Los historiadores económicos han contestado de todas las maneras posibles, algunos ponderando lo que se obtuvo, otros mirando lo que podría haberse obtenido y enfatizando lo que se perdió. Más allá de esa discusión, lo que es claro es la necesidad que había a comienzos de los años 30 de revitalizar, de un modo u otro, el comercio argentino. Es difícil pensar que una economía

puede funcionar razonablemente luego de que sus importaciones se reducen a la mitad. Acaso sin ser esa la motivación fundamental de un gobierno evidentemente permeable al interés ganadero, la recuperación de las importaciones a partir de 1934 fue en alguna medida consecuencia de las mejores posibilidades de exportación que siguieron al pacto angloargentino. En un mundo en que los acuerdos bilaterales eran casi el único instrumento para mantener vivo el comercio, no es extraño que la Argentina se recostara sobre su socio más importante y más antiguo. No había, en el corto plazo, muchos otros caminos para evitar la virtual desaparición de unas importaciones que eran imprescindibles.

El pacto Roca-Runciman fue también un postrero estertor de una organización económica que desde hacía un tiempo venía mostrando ciertos síntomas de debilidad, agudizados súbitamente con la Depresión. La Argentina que había sido construida para ser granero del mundo poco a poco dejaba paso a un país en el que las chimeneas de las fábricas, más que los cereales y el ferrocarril, eran los símbolos de modernidad. Los sesgos provocados por el oscuro sistema electoral permitían a los beneficiarios de aquella vieja Argentina abstraerse hasta cierto punto de las nuevas circunstancias. Pero, poco a poco, el cambio de coyuntura se iría reflejando en las políticas económicas, en un camino que luego sería imposible de desandar.

Un gobierno en acción

A mediados de 1933 el general Justo cambió su Gabinete. Luis Duhau reemplazó al fallecido Antonio de Tomaso en Agricultura, pero más significativa fue la entrada al Ministerio de Hacienda de quien sería, junto con Raúl Prebisch, la figura más activa en la política económica de los años 30: Federico Pinedo. Si bien ya había algunos signos de recuperación de la actividad económica, campeaba el desánimo general y abundaban problemas que requerían rápido arreglo.

El nuevo Gabinete aprovechó el acuerdo Roca-Runciman para solucionar problemas financieros heredados y a partir de allí tomar medidas más consistentes en respuesta a la crisis. Los importadores argentinos debían alrededor de 10 millones de libras a proveedores en el exterior. El gobierno decidió hacerse cargo de esa deuda en moneda extranjera en tanto los importadores pagaran al gobierno el mismo monto en moneda nacional. El Estado nacional pagó la deuda en libras no en efectivo sino con un bono, que los acreedores habían acordado aceptar en el curso de las negociaciones entre

Roca y Runciman. Este «empréstito Roca» serviría también para otras operaciones financieras del gobierno.

La acumulación de fondos bloqueados hacía evidente la necesidad de rediseñar el sistema de control de cambios. Las principales modificaciones a partir de noviembre de 1933 fueron, según Prebisch:

Primero, el establecimiento de un permiso previo para la importación. Ya no se podría importar lo que se quisiera, sino lo que la autoridad cambiaria daría mediante permisos, en función de las disponibilidades de divisas del país. Segundo, se abandona el propósito del control absoluto y se dice más modestamente: vamos a controlar lo que la práctica nos enseña que puede controlarse y lo demás se deja afuera, en un mercado completamente libre. El tercer punto fue el desplazamiento de los tipos de cambio. Se abandona ese tipo artificialmente bajo y se busca otro nivel más de acuerdo con las circunstancias^[58].

En un mundo que descubría que la deflación generalizada era sinónimo de crisis y de recesión, las autoridades argentinas recalcaban que, gracias a las devaluaciones del peso, los precios apenas habían retrocedido en la Argentina. Prebisch comentaría unos años más tarde:

Es interesante ver lo que ocurre con el índice del nivel general de precios al mayoreo: sube también con la depreciación y llega a un nivel apenas inferior en 5 % al de 1926, mientras el precio del oro había subido en todo ese período en 121 %. Quiere decir que toda la depreciación monetaria argentina apenas neutraliza en el nivel general de precios las consecuencias de la baja drástica de precios habida en el mercado internacional^[59].

Simultáneamente con la devaluación, el mercado cambiario se desdobló en uno oficial y uno libre. La oferta de divisas en el mercado oficial provenía de las exportaciones tradicionales del país. Podían participar como demandantes en el mercado oficial de divisas las importaciones que tuvieran «permisos previos», y los deudores a países con los que existieran convenios de cambios (además de Inglaterra, Alemania, Holanda, Bélgica, Suiza, España y Brasil). Del mercado libre participaban, como rubros proveedores de divisas, las exportaciones no tradicionales y a países limítrofes y las inversiones extranjeras en la Argentina y, como categorías demandantes, las

importaciones sin permisos previos y los pagos de servicios exteriores no autorizados en el mercado oficial. La inclusión de exportaciones no tradicionales (definidas así tanto por el destino como por el tipo de producto) era una forma de incentivar el desarrollo de industrias exportadoras.

Pero detrás de este complicado sistema se escondían favores menos evidentes. En primer lugar, desde su puesta en funcionamiento se advirtió que el requerimiento de permiso previo para participar del mercado oficial no tenía como único objetivo evitar la repetición del problema de los fondos bloqueados. En cumplimiento de una de las cláusulas del convenio Roca-Runciman, las importaciones desde Inglaterra tenían prácticamente garantizada su participación en el mercado oficial. Esto implicaba un abaratamiento de los productos ingleses en relación a las importaciones de otro origen, ya que la moneda extranjera era sustancialmente más barata en el segmento controlado del mercado de cambios. Al inaugurarse el sistema, por ejemplo, una libra costaba 17 pesos en el mercado oficial y alrededor de 20 pesos en el libre. Esta discriminación a favor de los productos ingleses era uno de los objetivos del nuevo régimen, y cuando la cotización libre se acercó a la oficial, los exportadores británicos consideraron la brecha como demasiado exigua, y presionaron por algún beneficio adicional. Lo consiguieron: una ley de 1935 autorizó al gobierno a gravar a las importaciones sin permisos previos, que debieron pagar un recargo de 20 %.

Además, en el mercado oficial pasaron a cotizarse dos tipos de cambio distintos, uno «comprador» y uno «vendedor». La Comisión de Cambios compraba moneda extranjera a un precio que ella misma fijaba, y lo vendía a los importadores con permisos previos a un precio algo superior. Durante bastante tiempo, el tipo comprador estuvo en 15 pesos por libra contra 17 pesos del tipo vendedor. ¿Qué hacía el gobierno con lo obtenido de ese «margen de cambios»? Se decidió destinar esa recaudación a la ayuda de los productores agrícolas, quienes, lo mismo que sus colegas ganaderos, estaban sufriendo con la caída de los precios mundiales de los alimentos. Se estableció una Junta Nacional de Granos que compraría los cereales a un precio superior al de mercado y los vendería «cuando las condiciones se presentaran favorables». Las pérdidas que arrojaran esas operaciones de la Junta serían cubiertas con el margen de cambios, que en el primer año del nuevo sistema recaudó cerca de 90 millones de pesos. Ya que durante 1934 el rojo de la Junta Nacional de Granos fue bastante menor al esperado (solo 9 millones de pesos), el gobierno pudo usar parte del margen de cambios para el

pago de su deuda externa, además de constituir un fondo de reserva en el exterior.

Los exportadores también se vieron beneficiados por la devaluación con que se inició el régimen cambiario de noviembre de 1933. El nuevo precio oficial de la libra, de 15 pesos, era considerablemente mejor para los exportadores que el tipo de cambio anterior a la devaluación, 12,85 pesos. La oposición socialista en el Congreso criticó fuertemente la depreciación del peso, que deprimía el poder de compra de los salarios. Pinedo defendió las medidas denunciando el carácter artificial del sistema de cambios que se reemplazaba, y sosteniendo que ahora el peso buscaría «su verdadero nivel», no dejaba de reconocer:

... algún precio se pagó por haber evitado a numerosas categorías de la población, especialmente a los sectores rurales, pero también a otros, los más graves efectos de la crisis, porque hasta ahora no se ha aprendido a hacer nada sin costo [...] Como consecuencia de esas medidas el valor de los productos rurales en el mercado interno subió en forma apreciable y con la repercusión que ello tuvo en la economía general del campo y las ciudades se produjo el alivio que se esperaba en las angustias económicas del momento^[60].

Sin estar vinculado con el gobierno, el grupo de la *Revista de Economía Argentina* que rodeaba a Bunge saludó la decisión oficial de enfrentar la crisis con medidas más activas de apoyo a la producción. En una nota titulada «El gobierno argentino en la acción» destacaba que «estas medidas están produciendo una sensación de alivio después de una larga espera».

La idea original de los diseñadores del régimen cambiario de 1933 era «ir pasando, poco a poco, elementos del mercado oficial al libre, hasta poder llegar, algún día, al mercado libre completo [...] paso de importancia que deseaba darse sinceramente, en la creencia de que sobrevendrían condiciones favorables». La realidad fue que, con diversas variantes e interrupciones, el control de cambios sobrevivió a sus creadores.

Las conversiones de deuda y el manejo fiscal

A pesar de los esfuerzos del ministro Hueyo por equilibrar el presupuesto, las cuentas del Estado de 1932 y 1933 mostraron nuevos desequilibrios. Algunos

miembros del Congreso comenzaron a presionar para que de una u otra manera se suspendiera el pago de la deuda, que demandaba crecientes esfuerzos al fisco. En 1932, un 29 % de los gastos del gobierno nacional se dedicaba al servicio de la deuda interna y externa. La presión para dejar de cumplir con los pagos al exterior y el ejemplo de otros países latinoamericanos despertó el temor de los acreedores. La reputación argentina como un deudor respetable en el exterior no impidió que los títulos argentinos cayeran en Londres y Nueva York cuando Bolivia, Perú y Chile declararon su moratoria.

En realidad, la deuda interna flotante era una carga más pesada que la deuda externa. Desde el Poder Ejecutivo se ideó un sistema de conversión que respetaba los derechos adquiridos de los deudores y, al mismo tiempo, reducía el servicio de las obligaciones del Estado. Se dio a los tenedores de títulos nacionales la posibilidad de venderlos al gobierno o canjearlos por un nuevo papel que pagaba un menor interés anual pero durante un período más largo. Ya que las alternativas de inversión no eran buenas, la mayoría se decidió por la conversión, lo que en el corto plazo redujo sensiblemente los pagos del gobierno a sus acreedores locales. Unos 930 millones de pesos en bonos fueron cambiados por sus tenedores, aun cuando el interés pasó de 6 a 5 %. La conversión de la deuda interna argentina se compara favorablemente, por el ahorro que generó para el Estado y la masiva aceptación de los acreedores, con episodios similares en el Reino Unido e Italia. El presidente Justo la calificó como la mayor operación financiera llevada a cabo en la Argentina.

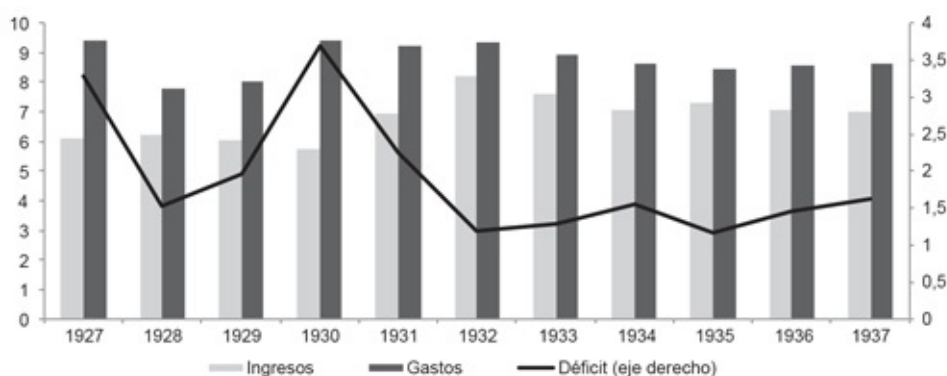
Además, se vislumbró la posibilidad de reducir por esta vía también las obligaciones externas. Entre 1934 y 1937 se convirtieron deudas en libras, francos y dólares alargando los plazos y reduciendo el interés. Parte de la deuda fue repatriada: títulos nominados en moneda extranjera fueron sustituidos por bonos en pesos, con lo que se reducía la vulnerabilidad de las finanzas a los eventos externos. Hacia 1937, cerca de tres cuartos de las obligaciones argentinas de largo plazo se mantenían en el país, comparado con alrededor de la mitad en 1929 y menos de un quinto en 1914. La voluntad de la Argentina por cumplir puntualmente con el pago de su deuda ayudó a mantener alto el crédito nacional, como el de ningún otro país latinoamericano. Brasil, por ejemplo, repudió parte de su deuda en 1931, y entre 1937 y 1940 no realizó pagos a sus acreedores externos. Este comportamiento diverso puede haber estado relacionado con la mayor capacidad de presión de Inglaterra (principal acreedor de ambos países) en la Argentina, en comparación a su poder en Brasil.

Las conversiones fueron una de las razones para la mejoría en la situación fiscal. También influyeron la recuperación económica y el apego de las autoridades a la ortodoxia fiscal. El Ministerio de Hacienda no alteró la visión conservadora en materia presupuestaria que venía manteniendo desde tiempos de Uriburu. Como señalaría Pinedo en 1946:

En esos tiempos estaba más de moda que en la actualidad atenerse a los principios clásicos del equilibrio entre gastos y recursos^[61].

HACIA UN EQUILIBRIO EN LAS CUENTAS PÚBLICAS

Déficit de la administración central, como porcentaje del PBI



Fuente: Ferreres (2010).

La austeridad del gobierno se reflejó en una profundización de las políticas impositivas y de reducción del gasto. El impuesto al ingreso fue simplificado, y su implementación mejorada, de manera que aumentó su contribución al Tesoro Nacional. Si al principio había recaído sobre todo en los ingresos personales antes que sobre las rentas y dividendos, en 1936 tan solo un 13 % de la recaudación del impuesto al ingreso provino de esa fuente. Se tomaron además medidas de alcance más profundo. Una Comisión de Racionalización fue montada con el objeto de simplificar los procedimientos administrativos y eliminar organismos superfluos. Su acción ahorró alrededor de 25 millones de pesos al Estado nacional. Pero la decisión presupuestaria más relevante durante el ministerio de Pinedo fue la unificación de los impuestos internos, que vino a reemplazar a una intrincada red de gravámenes provinciales y nacionales.

El ordenamiento presupuestario permitió, con el tiempo, reavivar la inversión pública, que tanto había menguado durante los años de duro ajuste. En el quinquenio 1935-39, las inversiones del Estado representaron el 6 % del producto bruto, contra 3,7 % en 1930-34. Uno de los principales destinos de la inversión pública de esos años fue el desarrollo de la red vial. El gasto y el empleo públicos, que habían bajado al principio de los años 30, también se recuperaron a partir de 1935.

La creación del Banco Central

Las entradas y salidas esporádicas de la Argentina al patrón oro habían impedido la institucionalización de un régimen monetario ordenado durante los períodos de inconvertibilidad. Mientras el patrón oro funcionara, como entre 1899 y 1914, el mecanismo de creación de dinero era simple: se entregaban pesos contra oro en las ventanillas de la Caja de Conversión. Pero cuando se desligaba la cantidad de dinero de las entradas y salidas de oro, como entre 1914 y 1927, y de nuevo a partir de 1929, la política monetaria era errática e imprevisible. El saber común consistía en «ajustar la cantidad de numerario de acuerdo con el volumen de los negocios», pero esa prescripción no tenía un respaldo institucional. Las situaciones de inconvertibilidad eran consideradas transitorias, aunque habían sido frecuentes y prolongadas, y no había una clara legislación a la que atenerse en esos períodos. Era aprovechando esta suerte de anomia monetaria que el gobierno había podido recurrir a la emisión para financiar su déficit en 1932.

Las reglas para la determinación de la cantidad de dinero no eran el único aspecto monetario en que se sentía la necesidad de legislación. El control de la solidez bancaria, la política de redescuentos (préstamos a los bancos) y el manejo de los títulos del gobierno eran funciones que realizaban distintos organismos pero cuya centralización en una sola institución permitiría evitar las incoherencias de política. Estas y otras consideraciones habían sido ya invocadas por Piñeiro y Molinas en los proyectos de creación de un «banco de bancos» que delinearán luego del abandono del patrón oro en 1914. El propio Yrigoyen había mencionado, en 1917, la necesidad de regular las operaciones bancarias y de «dar a nuestro medio circulante la elasticidad necesaria». La nueva y definitiva salida de la convertibilidad en 1929 había reanimado los estudios para establecer una autoridad monetaria general, y en 1932 se invitó al especialista británico Otto Niemeyer, director del Banco de Inglaterra, para analizar la situación argentina y proponer los fundamentos de una reforma. El

proyecto de Niemeyer, presentado en 1933, contemplaba la creación de un banco que emitiera los billetes, regulara el crédito y las reservas bancarias, mantuviera la estabilidad del peso, actuara como agente financiero y decidiera la aprobación de empréstitos. Dicho banco sería una sociedad anónima, administrado por particulares, de manera de ser inmune a las presiones del gobierno. En un mundo que ya no creía en el patrón oro, el gran objetivo era reemplazar el sistema mecánico de la Caja de Conversión por uno más flexible. Decía Niemeyer:

No es probable que país alguno que sufre fluctuaciones naturales tan acentuadas en sus actividades económicas como la Argentina, pueda soportar por mucho tiempo un ajuste automático tan directo y rígido entre la cantidad de medio circulante y el balance de pagos externos^[62].

En 1933, Pinedo envió al Congreso una serie de leyes por las que se creaba el Banco Central de la República Argentina. En esencia, el proyecto del ministro seguía el modelo de Niemeyer, aunque había diferencias más o menos importantes. Comparado con el del especialista inglés, el esquema de Pinedo contemplaba un mayor control sobre los bancos, preveía la absorción de fondos en tiempos de plétora monetaria, restringía el monto de divisas con que el banco podía contar como reserva y era más liberal a la hora de regular el otorgamiento de redescuentos.

En marzo de 1935 el Congreso Nacional sancionó finalmente la ley de creación del Banco Central, la ley de bancos y otras normas que completaban la revolucionaria renovación financiera. Los objetivos de la nueva institución eran: concentrar reservas para moderar las consecuencias de las fluctuaciones de las exportaciones y de las inversiones de capitales extranjeros sobre la moneda, el crédito y las actividades comerciales; regular la cantidad de crédito y los medios de pago, adaptándolos al volumen real de los negocios; promover la liquidez y el buen funcionamiento del crédito bancario y controlar a los bancos; actuar como agente financiero y aconsejar al gobierno en la emisión de empréstitos y en las operaciones de crédito.

Las nuevas disposiciones tuvieron más de un costado polémico. De los catorce miembros del Directorio del Banco Central, el gobierno nombraría tres, los bancos siete y los cuatro restantes representarían a distintos sectores de la economía. Esta conformación sonaba excesivamente independiente para algunos, que dudaban que un Banco Central de esa naturaleza actuara en beneficio de la sociedad. Prebisch explicaba:

Si se ha dado al Banco Central y a su directorio este tipo de organización se debe exclusivamente al deseo de que su régimen interno, así como sus operaciones, queden, en lo posible, sustraídos a las influencias políticas; pero esto no quiere decir en ninguna forma que el Banco Central pueda seguir una política monetaria independiente de la orientación del gobierno nacional [...] La experiencia demuestra que cuando un banco central ha querido seguir una política opuesta a la del gobierno, el hilo se ha roto siempre por lo más delgado, y lo más delgado es siempre el banco central^[63].

La crítica de otros era exactamente opuesta. El mayor poder que el gobierno tendría en el manejo monetario a partir de las reformas, en comparación, por ejemplo, al viejo sistema de la Caja de Conversión, despertó el temor de algunos. El propio Niemeyer lo advertía cautelosamente en carta a Pinedo:

... acepte mis felicitaciones por haber decidido presentar el proyecto de creación de un Banco Central. Apenas lo he leído, por lo que no puedo tener más que una impresión general, que es favorable en los puntos principales. Sin embargo, espero que el peligro de un excesivo intervencionismo de parte del gobierno será tenido en cuenta^[64]....

La oposición socialista y demoprogresista argumentaba en la misma línea que Niemeyer (Noble, diputado socialista, llegó a declarar que «Niemeyer se ha pasado a la oposición») y alertaba sobre las consecuencias inflacionarias de un banco central. *La Prensa*, en tanto, publicaba numerosas cartas de lectores que también temían que la reforma monetaria condujera a inflación.

La ley de bancos fue complementada con la creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias para emprender el saneamiento del sistema bancario. Este organismo absorbió los activos de difícil realización de los muchos bancos que estaban en problemas, operación que, de acuerdo con los críticos, buscaba «solucionar las dificultades financieras de los amigos políticos del gobierno, que habían caído en esa situación por impericia en sus negocios y por realizar operaciones especulativas». De hecho, no faltaron irregularidades: una cláusula que impedía a los bancos que entraban en ese régimen de saneamiento distribuir dividendos hasta su normalización no fue cumplida.

Pero el gran tema de fondo detrás de la creación del Banco Central era la nueva orientación de la política monetaria. ¿Se aprovecharían los poderes del Banco Central para influir sobre el ciclo económico, expandiendo la emisión en tiempos de recesión y contrayéndola en los momentos de recalentamiento y expectativas inflacionarias? ¿O se respondería de manera más pasiva a los movimientos de la balanza de pagos, dejando contraer la cantidad de dinero cuando hubiera déficit y permitiendo el aumento de los medios de pago en ocasiones de superávit, sin desviarse tanto de lo que habían sido las prácticas de la Caja de Conversión? Niemeyer se manifestaba, en su proyecto, en favor de la opción más activa: el volumen de moneda y de crédito debía aislarse de los vaivenes de la balanza de pagos. En el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso también se advierte una reiterada preocupación por las fluctuaciones cíclicas del dinero y el nivel de actividad internos. Prebisch opinaba:

Si bien el Banco es de corte clásico, nos inclinamos a pensar que la realidad no le iba a permitir actuar en esa forma y a admitir la posibilidad de aplicar otro género de política. Dentro del régimen estricto del patrón oro, había una falla intrínseca en el sistema [...] preocupación que se advierte en el Mensaje del gobierno relativo al Banco Central, por lo cual le dota del instrumento necesario para evitar esta falla [...] ¿En qué consiste este instrumento, y cuál es el concepto al que responde? Pues, sencillamente, a este: cuando van aumentando los efectivos de los bancos durante la fase ascendente, recoger ese efectivo adicional y esterilizarlo para que no pueda servir a la expansión del crédito y, luego, cuando la situación se invierte, devolverlo para reponer los efectivos y evitar una contracción. Tal fue la idea fundamental^[65].

El limitado activismo con que fue concebido el Banco Central evolucionaría con el correr de los años, hasta convertirse en uno de los instrumentos fundamentales de la política económica.

Nuevas turbulencias: los ciclos en 1934-1939

Ya a partir de 1934, los términos de intercambio argentinos iniciaron una recuperación, y los capitales extranjeros volvieron a entrar al país. La

producción había vuelto a crecer desde 1933, y en 1935 ya se había superado el nivel previo a la crisis. El déficit de la balanza de pagos, y la consecuente caída de las reservas internacionales argentinas, se revirtió también hacia 1935. La entrada al país de oro y divisas pronto se manifestó en un aumento del volumen de dinero y de crédito. De acuerdo con la voluntad de sus creadores, el Banco Central debía actuar para evitar un excesivo crecimiento de los medios de pago. A través de diversos mecanismos, se puso en marcha una política de «esterilización», por la cual el impacto monetario del superávit en los pagos con el extranjero se moderaba. El Banco Central vendía bonos del gobierno a los bancos quitándoles así parte del efectivo que había resultado de la entrada de divisas, con lo que los bancos perdían un poco de capacidad para prestar. Además, el Banco Central recomendó a los bancos una política de préstamos conservadora y el fortalecimiento de sus reservas, todo lo cual ayudó para restringir la expansión monetaria.

La recuperación de 1934-1937 se detuvo con el advenimiento de una nueva recesión mundial. A la crisis en Estados Unidos se sumaron cosechas pobres, y una nueva baja en los precios. Las exportaciones argentinas cayeron una vez más y el peso comenzó a depreciarse en el mercado libre. Las influencias de la crisis sobre el comercio parecían prolongarse obstinadamente para la Argentina: considerando los 49 países y territorios que más exportaban en 1928, solo en China, Francia y España las exportaciones cayeron tanto como en la Argentina en el período 1928-1938, de acuerdo con un informe de la Sociedad de las Naciones. Ninguna de las regiones allí consideradas tuvo durante esa década una peor *performance* exportadora.

LA DEPRESIÓN EXPORTADORA **Exportaciones en 1928 y 1938 (en millones de dólares)**

	1928	1938	Variación porcentual
Argentina	1018	438	—57,0
África	1305	1021	—21,8
Canadá y EE. UU.	6618	4027	—39,2
América Latina	3184	2021	—36,5
Asia	5026	3337	—33,6

URSS	413	257	—37,8
Europa	15 139	10 478	—30,8
Oceanía	930	776	—17,1
<i>Total mundial</i>	<i>32 615</i>	<i>21 917</i>	<i>—32,8</i>

Fuente: League of Nations (1942).

La actividad económica interna también se resintió y revivieron los fantasmas de los dolorosos comienzos de la Depresión. Pero las autoridades económicas contaban con mayor experiencia que en 1930, y se ensayaron medidas compensatorias. El Banco de la Nación Argentina, que había sido saneado en el proceso de creación del Banco Central y tenía reservas cuantiosas, inició una política liberal de préstamos, incentivado por una ley de crédito agrario dictada por el Congreso. En el Banco Central se miraba con suspicacia ese activismo: «Nos estamos desviando de la política que antes se había preconizado de adecuar estrictamente los medios de pago al volumen de negocios, haciendo bajar aquellos cuando estos disminuyen, pero sin tratar de influir sobre el volumen de negocios». Las autoridades monetarias reconocían que estas acciones compensadoras ayudaban a amortiguar la recesión. Pero tenían resultados contraproducentes: la expansión crediticia alimentaba la demanda y demoraba la necesaria reducción de las importaciones. Había que buscar alguna forma de reconciliar los dos objetivos, el equilibrio de la balanza de pagos y el sostenimiento del nivel de actividad interno. Con ese doble propósito, idéntico al de 1931, se reforzó en 1938 el control de cambios. El tipo oficial fue devaluado (la libra en el segmento vendedor pasó de 16 a 17 pesos) y el requisito de permiso previo para las importaciones se extendió al mercado libre. La idea era que el poder de compra creado por la inyección crediticia se desviara hacia la demanda por bienes nacionales, de manera que se pudiera «mitigar en grado apreciable los efectos de una exportación muy menguada», según explicaba Prebisch.

Las esperanzas de recuperación cedieron paso a nuevas preocupaciones cuando se hizo evidente que Europa marchaba hacia la guerra. Pero los responsables de la política económica argentina estaban ahora en mejor posición que en 1930 para enfrentarse a otro impacto externo. Los diez años anteriores no habían transcurrido en vano: habían servido, entre otras cosas, para comprender qué reacciones eran las mejores ante una crisis originada fronteras afuera. Difícilmente se pensara ahora en un ajuste como el de los

tiempos de Uriburu, cerrando el presupuesto hasta que «volviera la normalidad». Ya no existía, en realidad, una normalidad a la cual se pudiera volver. La década del 30 no solo había modificado la manera de pensar y ejecutar las políticas, sino también las estructuras más profundas sobre las que se asentaba la economía argentina.

La Argentina industrial

En un artículo sobre la industria argentina, en febrero de 1936, *The Economist* se sorprendía de que «pese a su falta de carbón y de hierro», la Argentina se hubiese convertido en el segundo país más industrializado de Sudamérica, después de Brasil. Este desarrollo industrial no se limitaba, como antes, a los frigoríficos, molinos, ingenios, bodegas y otras industrias subsidiarias de las actividades primarias tradicionales, y destinadas antes que nada a la exportación. Habían florecido en la Argentina industrias manufactureras para satisfacer el consumo interno, entre ellas las textiles, metalúrgicas, las manufacturas de vidrio, papel, caucho y aparatos eléctricos. De acuerdo con *The Economist*, «la Argentina está todavía muy lejos de exportar manufacturas, o aun de autoabastecerse en este campo, pero su dependencia de lo importado ha decrecido considerablemente en los últimos años... La industria argentina hizo progresos considerables durante la Gran Guerra... pero cuando cesaron las hostilidades se produjo un severo retroceso al entrar al país nuevamente la producción extranjera... La producción nacional declinó, muchas fábricas entraron en liquidación y la industria pudo hacer pocos progresos en los años 20. Pero la crisis de los años 30 creó nuevas condiciones: la depreciación del peso y las nuevas tarifas trajeron un renacimiento industrial que encontró luego protección en el control de cambios^[66]».

La narración de la revista inglesa es algo esquemática. La década del 30 es uno de los tantos momentos en que se ha fechado el gran salto adelante de la industria argentina. Otros son el período previo a 1914, la Primera Guerra Mundial, los años 20 e incluso la Segunda Guerra Mundial. Una interpretación que resalte las continuidades más que las discontinuidades parece en este aspecto más cercana a lo que en realidad ocurrió. Está claro que ni había sido tan pujante el florecimiento industrial durante la Primera Guerra Mundial ni había habido un retroceso en los años 20. La industria contribuyó más que la agricultura al crecimiento del producto argentino entre 1918 y la Depresión. Aquella creció al 7,5 % y esta a un 3,2 %. Pero también

parece cierto que a partir de la crisis el proceso se robusteció definitivamente. En 1939, el sector industrial argentino era un 35 % mayor que en 1930; representaba un 22,5 % de la producción total y había alcanzado en importancia a las actividades agropecuarias.

El derrumbe del comercio exterior fue el principal responsable del desarrollo industrial en los años 30. Las políticas del gobierno, especialmente el control de cambios, garantizaron que la crisis de las exportaciones se tradujera en una caída no menor de las importaciones. Esa restricción de la competencia externa en los productos manufacturados generó lo que se llamaría una «industrialización por sustitución de importaciones» que ya no entraban al país. La Unión Industrial Argentina resaltaba, en un informe de 1934 titulado *Un Horizonte*, este benéfico efecto colateral de la Depresión. Había en esa publicación secciones dedicadas a temas como «La conquista de nuestro propio mercado» y «Nuevas oportunidades de trabajo». Se comparaba la situación de 1933 con la de 1929, mostrando el grado en que había avanzado la conquista del mercado nacional. Se proyectaba, además, la disminución de otras importaciones que también serían reemplazadas por «el similar nacional». Como porcentaje de la producción industrial total, las importaciones cayeron de 34 a 22 a lo largo de la década.

El sistema discriminatorio de cambios y los privilegios arancelarios para productos británicos favorecieron especialmente la producción de artículos que competían con los norteamericanos, ya que las importaciones de ese origen resultaron particularmente castigadas. El avance de la producción de heladeras, por ejemplo, fue uno de los resultados de este tratamiento asimétrico. Fueron muchas las empresas de origen estadounidense que se decidieron a saltar las barreras aduaneras y cambiarias instalándose directamente en la Argentina. Más de 100 empresas de ese país se establecieron en el período 1931-1945, contra 61 que lo hicieron antes de 1930. De la década del 30 datan las primeras inversiones de Ducilo, Philco, Goodyear, Firestone, Johnson & Johnson y Ponds, entre otras. Una publicación del Departamento de Comercio de los Estados Unidos sostenía:

En 1936, América latina no era muy importante en cuanto a inversiones industriales: Argentina, Brasil y Cuba eran los únicos países en los que la inversión norteamericana fue muy grande^[67].

Un análisis de la evolución industrial por ramas de actividad confirma la idea de que la reducción en las importaciones fue el factor crucial que hizo

aumentar la producción manufacturera. Mientras que las actividades más ligadas a la exportación disminuyeron o aumentaron con lentitud, las ramas que competían con las importaciones y fueron sustituyéndolas resultaron ser las más dinámicas. Los tejidos de algodón, los neumáticos y la extracción y refinamiento de petróleo lideraron la expansión. También creció en importancia la elaboración de algunos alimentos que antes se realizaba en el exterior, como las conservas de frutas, los tomates y los aceites comestibles.

LA HORA DE LA INDUSTRIA
Crecimiento anual, por ramas de actividad industrial (1925/29 - 1937/39).

<i>Total de industrias manufactureras</i>	3,4
Alimentos y bebidas	2,1
Tabaco	0,5
Productos textiles	10,8
Confecciones	—0,4
Productos de la madera	—2,2
Papel y cartón	—1,7
Imprenta y publicaciones	—2,2
Productos químicos	—0,4
Derivados del petróleo	12,6
Productos de caucho	39,0
Artículos de cuero	2,2
Piedras y vidrios de cerámica	2,5
Metales	5,1
Vehículos y maquinaria, excluida la eléctrica	8,3
Maquinaria y artefactos eléctricos	40,5

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

No faltaron casos de productos manufacturados que llegaron a venderse en el exterior, dando mayor color al comercio de exportación nacional. Esta tendencia se observó sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, ya que varios países de América latina recurrieron a la Argentina para reemplazar a sus proveedores habituales, ocupados en la producción bélica. Pero también hubo incentivos introducidos por la política económica. Las exportaciones no tradicionales fueron alentadas por el sistema cambiario, a través de un tipo de cambio mayor al que recibían los exportadores de productos primarios. En 1941, este impulso fue institucionalizado con la creación de la Corporación para la Promoción del Intercambio. Sin llegar a quebrar el predominio agropecuario, la contribución de las manufacturas a la exportación argentina mostró que algunas actividades podían transformarse en competitivas internacionalmente luego de un tiempo de protección. Este fenómeno dio cierto respaldo a la invocación, por parte de los industriales, del argumento de la industria infante: la idea de que una dosis transitoria de estímulo, por la vía de la restricción a las importaciones, permite mejorar la productividad de una determinada industria hasta hacerla capaz de competir en pie de igualdad con productos extranjeros. El uso y abuso de este argumento llevaría, con el tiempo, a un proteccionismo demasiado forzado; pero en el contexto especial de los años 30 aparecería como razonable.

El crecimiento industrial fue causa y consecuencia de un acentuado proceso de urbanización. La crisis del sector agropecuario expulsó a trabajadores rurales a las ciudades, donde el componente extranjero de la fuerza laboral fue decreciendo paulatinamente. El Gran Buenos Aires recibió a las industrias que escapaban de la saturación de la Capital y a sus operarios, muchos nacidos en el interior. En 1943, los migrantes internos representaban el 28 % de la población del Gran Buenos Aires, y la mitad de los trabajadores de esa región tenía menos de cinco años de residencia en la gran ciudad. Además, muchas mujeres se incorporaron al mercado de trabajo urbano. En el período 1935-39 llegaron a representar el 33 % de los obreros industriales de Buenos Aires. El aumento del empleo urbano, sumado al fértil campo para la protesta que había generado la crisis, dieron mayor impulso a la actividad gremial. A medida que el peso del trabajador inmigrante decrecía, los sindicatos fueron diluyendo poco a poco su discurso socialista y anarquista, y levantando paulatinamente banderas más puramente reivindicacionistas. El

cerrado partidismo de otros tiempos fue reemplazado por una actitud menos doctrinaria, y más propensa a valorar las concesiones a los trabajadores por sí mismas, todo lo cual preparaba el camino a Perón.

Si el aumento de los operarios contribuyó decisivamente al crecimiento del producto industrial, no puede decirse lo mismo del capital. Es cierto que las inversiones norteamericanas se expandieron, lo mismo que algunas de origen europeo. Pero no hubo mucha renovación de maquinarias y equipo, y se aprovechó al máximo la capacidad productiva, que se había ampliado vigorosamente en los años 20. El estancamiento de la inversión fue provocado en buena medida por las dificultades para importar bienes de capital. Como porcentaje de las importaciones totales —que declinaron en la década del 30— las de bienes de capital representaron alrededor de 15 %, contra un promedio cercano a 20 % en la década previa. La inversión total también cayó bastante, un 16 % de principios a finales de la década según algunos cálculos.

Hubo, en los años 30, un ambiente evidentemente favorable para el emprendimiento de actividades industriales. Pero no es obvio que ese clima proindustrial fuese el resultado de las políticas del gobierno. Nunca antes la industrialización había sido política oficial. ¿Lo fue en la década de la crisis?

¿Una década de innovadores?

Cualquiera haya sido la posición de las autoridades argentinas de los años 30 con respecto a la industrialización, debe haberse reflejado en las políticas arancelaria y de cambios. Cuanto más altas las tarifas al comercio, cuanto más depreciado el peso, y cuanto más estricto el control de cambios, menos atractiva se hacía la importación de mercaderías y más rentable su sustitución por producción nacional.

En relación a los aranceles, siempre es difícil determinar en qué dirección y en qué magnitud se movieron, ya que las importaciones son gravadas de distinta manera de acuerdo con el tipo de producto y, en la década del 30, también de acuerdo con el país de origen. Pero cálculos bastante cuidadosos han establecido que el arancel promedio aumentó a lo largo de la década en algo así como un 6 %. En cuanto al control de cambios, conviene analizar el sistema que rigió la mayor parte del tiempo: aquel instaurado por Pinedo en noviembre de 1933. El mercado de cambios fue desdoblado en un tipo libre y uno oficial. Por las operaciones en este, la Comisión de Cambios obtenía un «margen» que se usaba para comprar cosechas a través de la Junta Nacional de Granos, de manera de ayudar a una maltrecha agricultura. Aun así, es

indudable que el control de cambios, tomado en conjunto, favoreció a las actividades que competían con las importaciones. De hecho, el objetivo explícito del control de cambios fue el racionamiento de las importaciones, para detener el déficit de la balanza de pagos. Además, las divisas obtenidas por las exportaciones no tradicionales (entre ellas las de manufacturas) tenían acceso al mercado libre de cambios, al contrario de lo que ocurría con las exportaciones de cereales y carne. De esta manera recibían un estímulo adicional.

Parece ser entonces que tanto la política arancelaria como la de cambios fueron favorables a la industria nacional. ¿Fue intencional ese estímulo, o fue un efecto no buscado de medidas que tenían otros objetivos? Las opiniones de los partidos políticos sobre el tema general del proteccionismo y la industrialización pueden servir para determinar si había un ambiente favorable a políticas de corte industrialista. Todavía en 1940 podían leerse en las páginas de la principal revista radical argumentos como este:

Podrán caerse todas las chimeneas, pero mientras el campo produzca y exporte, el país seguirá comprando lo que necesite, seguramente a precio inferior que el determinado por la Aduana para favorecer intereses creados [...] Vamos a sentar un principio general. Bienvenidas las industrias naturales; y cuidado con las artificiales^[68].

En cuanto al Partido Socialista, no era más proteccionista: seguía manteniendo una firme posición en favor del libre comercio, al considerar que permitía a la clase trabajadora acceder a bienes más baratos. Según el corresponsal en Buenos Aires de *The New York Times*, un debate sobre el tema del proteccionismo en el Congreso Nacional «mostró que la mayoría de los diputados eran partidarios del libre comercio». ¿Estaba el partido gobernante a tono con este ánimo predominantemente librecambista? Un discurso como el que en 1933 pronunció el ministro Duhau puede hacer pensar que no:

Somos demasiado pequeños en el conjunto del mundo para torcer las corrientes de la política económica mundial, mientras las grandes potencias se empeñan en poner nuevas trabas al intercambio... La Argentina podía obtener [en el pasado] buena parte de las manufacturas que requería ya sea produciéndolas directamente o ya obteniéndolas en canje con sus productos

agrarios. Lo más económico, lo más provechoso para el país, resultaba con frecuencia el último procedimiento, el procedimiento del intercambio... A la industria nacional le tocará, pues [en el futuro] resarcir a la economía argentina de las pérdidas incalculables que provienen de la brusca contracción de su comercio exterior^[69].

Debe tenerse en cuenta que la oportunidad de ese discurso fue una exposición industrial. El presidente Justo, que habló a continuación, enfatizó que la agricultura era indudablemente la principal fuente de riqueza del país, y que el gobierno había renunciado a la idea de que podía ser autosuficiente. Además, Duhau no tardó en diluir el sesgo industrialista de sus dichos. En una carta a un periódico porteño de habla inglesa afirmaba su deseo de que los bienes británicos tuvieran un acceso fácil al mercado argentino. Antes que industrialistas convencidos, los gobernantes de los años 30 eran hombres formados en las teorías clásicas del comercio y la especialización pero que veían en la industria una posibilidad de desarrollo válida hasta que las condiciones internacionales permitieran algo mejor. En expresiones de Federico Pinedo se advierte la misma idea de que la industria era solo un buen reemplazo transitorio del sistema basado en el comercio exterior. En 1940 todavía afirmaba:

No creemos que sea posible ni conveniente cambiar las bases económicas del país. No pensamos en establecer la autarquía. Tengo dichas sobre ese punto, palabras clarísimas y categóricas: no creo que importar sea un mal, no tengo ninguna prevención por lo que se llama el carácter agrario de nuestro país: no creo que eso sea desdoroso, aunque en alguna parte de la literatura económica universal se considere que las masas agrarias, con respecto a las industriales, estén en una situación de inferioridad^[70].

La mejor prueba de que desde el gobierno no se buscó alterar la tradicional estructura agraria del país fue, desde luego, la firma del tratado Roca-Runciman. En todo el mundo, el bilateralismo había reemplazado a la apertura multilateral como forma de sostener el comercio exterior. A pesar de este clima hostil al intercambio internacional, la Argentina hizo todo lo que pudo para parecerse al país agroexportador de otras épocas. No esperó de brazos cruzados a que se derrumbaran las barreras aduaneras que el

proteccionismo había levantado en los principales mercados de exportación. Intentó reavivar, por todos los medios, las posibilidades de vender sus productos en el extranjero. Los privilegios concedidos a Inglaterra en las cláusulas del tratado Roca-Runciman son una muestra cabal del valor que tenía para el gobierno la resurrección del comercio exterior.

Si no había en el gobierno una decidida orientación proteccionista o industrialista, ¿cómo es posible que se beneficiara a la industria con un poco más de rigor arancelario y con el control de cambios? La leve tendencia creciente de las tarifas resultó de medidas fiscales que buscaban compensar la caída de la recaudación de la aduana provocada por la disminución de las importaciones. Es indudable, por ejemplo, que el recargo arancelario general de 10 % decidido en 1931 tuvo fines presupuestarios, más que de protección. No es extraño, en este sentido, que a principios de la década, cuando mayor era el problema fiscal, fueran también más elevados los aranceles.

¿PROTECCIONISMO O LIBRECAMBIO?

Nivel arancelario promedio, en porcentaje

1912	1918	1922	1928	1932	1934	1939
25	10	16	26	37	31	22

Fuente: Vázquez Presedo (1978).

Las decisiones sobre política cambiaria, en tanto, estuvieron motivadas por el temor a una balanza de pagos desequilibrada o a un peso excesivamente depreciado. Según Prebisch, «el deseo de equilibrar el balance de pagos forma el capítulo de mayor urgencia». Pero si a algún sector se quiso favorecer con medidas cambiarias, fue al agropecuario. Pinedo lo justificaba asegurando que la necesidad de que la Nación ayudara a la agricultura era «admitida con inusual unanimidad». Fuera de los privilegios de cambio para las exportaciones no tradicionales, apenas hubo en los años 30 políticas intencionadamente industrialistas.

Otra cuestión en la que algunos han entrevisto un sello innovador de los gobiernos de los años 30 es el manejo del ciclo económico. Se ha dicho que la política fiscal fue reactiva ante la coyuntura de crisis, estimulando la actividad interna a través del gasto público, tal cual lo prescribían las nuevas teorías de Keynes. Durante los peores años de la Depresión, en efecto, el gobierno gastó más de lo que recaudó. Pero las reiteradas manifestaciones de la época en

relación al manejo presupuestario muestran cualquier cosa menos una voluntad anticíclica. Todo lo contrario, el déficit fiscal de los tempranos años 30 era considerado parcial culpable del caos económico y de la falta de confianza. El Congreso se mostró contrario al desequilibrio fiscal, y hubo más de una oportunidad en que obligó al Poder Ejecutivo a corregir hacia abajo los gastos presupuestarios. Tan solo la aislada voz de Alejandro Bunge advertía sobre el riesgo de un ajuste contractivo en medio de la crisis. A mediados de 1933 escribía:

Parece ya muy claro que la política de la «prudencia», definida por la reducción progresiva de los costos y de los gastos, la limitación de las actividades y la postergación de iniciativas, ha perdurado más de lo conveniente [...] Hay que cambiar radicalmente la táctica, entendiendo que la verdadera «prudencia» consiste hoy en poner en movimiento todos los medios razonables para promover el aumento de los consumos y la reanudación de las actividades y de las iniciativas creadoras [...] Ha llegado el momento de promover un reajuste racional hacia arriba [...] que puede sintetizarse con dos palabras y en varias formas, según el ángulo desde el cual se lo defina: Crear mercado. Crear trabajo. Gastar más^[71].

Pero el gobierno no mostró mayor simpatía que el Congreso por el desequilibrio presupuestario. Muchos años más tarde, Pinedo daba por sentado que la política fiscal de los primeros años de la década había sido conservadora:

No obstante el auge que después adquirió la teoría de las «finanzas compensatorias», conforme a la cual es aconsejable que en tiempos de depresión el Estado gaste más de lo que percibe —lo cual lleva tan fácilmente a justificar la práctica de gastar más de lo que tiene— ante la prueba de los hechos no parece dudoso que lo realizado para sanear las finanzas entre 1931-1934 haya sido conveniente^[72]....

y Prebisch reconocía su responsabilidad por un ajuste fiscal que años después consideraría inoportuno, y la atribuía a lo que entonces era el sentido común:

Yo convencí personalmente a quienes estaban en el gobierno de la necesidad de aplicar una política ortodoxa, el

único camino que conocía en esos días^[73].

Si es que el déficit presupuestario de 1930-1934 evitó una mayor contracción de la economía, no fue de ninguna manera el resultado de una voluntad por amortiguar la crisis. En todo caso, puede hablarse de un «keynesianismo pasivo», o de una política «anticíclica inconsciente». Recién a partir de mediados de la década la política fiscal fue un tanto más laxa. De nuevo, la simple contemplación de los números fiscales, más robustos a partir de 1935, no es suficiente para descubrir la orientación fiscal. La ejecución de un vasto programa de rutas y caminos, lo mismo que el aumento del empleo estatal, son dos evidencias de que el gasto público aumentó en importancia como estimulante de la economía. Pero en comparación con otros países, la política fiscal argentina siguió siendo prudente. A partir de 1937 el gobierno norteamericano ya había hecho suya la prescripción keynesiana de combatir la recesión con gasto público. Y el Estado brasileño, después de un ajuste ortodoxo entre 1929 y 1931, también parece haberse movido hacia una política contracíclica. La Argentina, en cambio, era descrita en 1938 como el único país que seguía adhiriendo a los principios clásicos de las finanzas.

En la orientación de la política monetaria también se nota una paulatina evolución dentro de un marco general de prudencia. Por lo pronto, es obvio que el abandono de la convertibilidad y la posterior creación del Banco Central dotaron al país de instrumentos que le permitían seguir políticas más autárquicas y antideflacionarias. Pero en los primeros años de funcionamiento de la flamante autoridad monetaria sus directores estaban «dispuestos a considerar la contracción del nivel de actividad interno como algo lógico, natural, y al mismo tiempo indispensable para reducir las importaciones y restablecer el equilibrio de la balanza de pagos». Con el tiempo, el Banco se mostró más ambicioso en cuanto a los objetivos de sus intervenciones. Según Prebisch, hacia 1937-38 se tomó conciencia de su poder para «disminuir la intensidad de las variaciones de la capacidad de compra... de manera de atenuar las consecuencias de esas variaciones en el volumen de actividad doméstica». Pero la defensa del valor de la moneda siguió siendo un objetivo primordial, y durante la crisis de balanza de pagos de 1937-1938 esa defensa llevó a una importante pérdida de reservas.

Más revolucionario que el trato a la industria o la intervención en la macroeconomía fue el instrumental de política económica que las administraciones de los años 30 legaron a sus sucesores. El control de cambios, el Banco Central, las juntas reguladoras y el impuesto al ingreso

fueron todas creaciones de esos años. Aun cuando el uso de esos instrumentos tuvo objetivos bastante limitados durante la década del 30, ellos representaron una herencia poderosa para los diseñadores de la política económica de administraciones posteriores. Los problemas asociados al estallido de la Segunda Guerra Mundial brindaron una primera oportunidad para aprovechar más intensamente estas innovaciones.

La guerra y el Plan Pinedo de 1940

El final de la década del 30 fue muy convulsionado en la Argentina a pesar de estar tan lejos de Europa, donde se desató la guerra en septiembre de 1939. Aquí, la polémica entre proaliados y neutralistas (con simpatías hacia Alemania) tuvo un giro algo inesperado con el alejamiento del presidente Ortiz, de tendencia aliadófila. Si bien su sucesor Ramón Castillo más tarde sería asociado al más empeinado neutralismo, designó al asumir un Gabinete favorable a la causa aliada. En él se destacaba, otra vez, la figura de Federico Pinedo como ministro de Hacienda.

Las dificultades que debía enfrentar Pinedo no eran menores que las de siete años antes. Las exportaciones ya habían comenzado a acusar el impacto del conflicto, y se calculaba que en 1940 no llegarían ni siquiera a igualar a las del peor año de la crisis. El temor de una nueva depresión se propagó. Pero las circunstancias encontraban ahora a hombres más preparados, y el Poder Ejecutivo no tardó en presentar al Congreso un singular Plan de Reactivación Económica. Aunque por razones políticas el plan fuera finalmente derrotado en el Parlamento, es interesante como muestra de la evolución de las ideas sobre política económica en la Argentina.

El cuadro de situación, de acuerdo con el diagnóstico del denominado Plan Pinedo, era similar al de los dos más importantes impactos exteriores del pasado, la Gran Guerra y la Gran Depresión, aunque con algunas características que le eran propias. El principal problema era, de nuevo, la crisis del comercio exterior, con sus consabidas influencias sobre la actividad interna. Parecía inminente una depresión, ya que «grandes excedentes de productos invendibles significan intenso malestar en la campaña, crisis industrial, desocupación y zozobra en las ciudades, postración general en todas las actividades del país, con repercusiones sociales de imprevisible alcance».

Las desesperanzadas previsiones de 1940 instaban al gobierno a actuar con rapidez para prevenir un nuevo desmoronamiento productivo. Así, el plan

recomendaba la profundización de medidas de corto plazo ya conocidas, como la compra de cosechas invendibles y una mayor restricción de las importaciones. Pero a esas estrategias ya utilizadas se añadían otras. La ejecución de un vasto programa de construcciones populares se proponía como forma de alentar la ocupación, estímulo que se transmitiría al resto de la economía. «Hay mucho de cierto», se leía en la propuesta del Poder Ejecutivo, «en aquella sentencia según la cual cuando la construcción anda bien, todo va bien». Subyacía en el plan una concepción más audaz de la política económica de corto plazo. Se pedían facultades más amplias para el Banco Central, de modo que pudiera regular con mayor discreción el crédito. En cuanto a la política fiscal, se reconocía el principio «Primero la economía; después las finanzas públicas», lo que contrastaba con las preocupaciones presupuestarias de los primeros años de la Depresión.

Pero el Plan Pinedo excedía las consideraciones coyunturales. No solo reconocía que, como en la Primera Guerra y en la crisis, la reducción de las importaciones incentivaría la actividad industrial. Se esperaba también que el poder de compra generado por las medidas de apoyo a la construcción lograría «mantener y desarrollar la demanda de los artículos industriales». Además, se disponían mecanismos para «asegurar facilidades de financiación para las inversiones fijas y la adquisición o sustitución de equipos». Esta vez, debía aprovecharse la oportunidad para que la industria saliera «más vigorosa y diversificada de esta situación anormal». No resulta sorprendente que el plan contara con el decidido apoyo de la Unión Industrial Argentina.

El sesgo industrialista del plan del Poder Ejecutivo no implicaba un abandono oficial de las ideas favorables al comercio. No se trataba de un intento de industrialización ligado únicamente a la sustitución de importaciones y al desarrollo del mercado interno. Al contrario, se reforzaba el fomento de las exportaciones industriales que se había iniciado con el control de cambios de 1933. El establecimiento de la Corporación para la Promoción del Intercambio, una de las pocas propuestas del plan que a pesar del rechazo parlamentario se puso en práctica, favoreció la exportación de artículos nuevos a través de incentivos cambiarios.

Con el correr de los años quedaría claro que el Plan Pinedo se basaba en supuestos y pronósticos que finalmente no se dieron. Durante la guerra, la Argentina pudo mantener sus mercados tradicionales de exportación, aunque cobrando sus ventas a Inglaterra en libras «bloqueadas» que podían usarse solo para compras en el Imperio británico. Incluso pudo profundizarse la presencia argentina en ciertos mercados, como en Estados Unidos y en

aquellos países donde el repliegue exportador norteamericano —provocado por la alta demanda interna de tiempos de guerra— dejaba espacios a productos de otro origen. La favorable evolución exportadora quebraba uno de los supuestos básicos del plan, al punto que Prebisch agradecía a la fortuna el hecho de que no se hubiese puesto en práctica:

De un momento de sombrío pesimismo, de negras perspectivas, como fue 1940, pasamos, con unos meses de transición, a una situación opuesta [...] Basta reflexionar lo que habría ocurrido de haberse iniciado el plan de construcciones y si al mismo poder de compra lanzado en esa forma se hubiese agregado el nuevo poder de compra derivado del aumento de las exportaciones: se habría dilatado exageradamente la circulación, con las consecuencias perniciosas que tiene siempre^[74].

Independientemente de su fracaso político y del error en el pronóstico, el Plan Pinedo mostró que los conductores de la economía argentina no habían sido sordos a la convulsión en el mundo de las ideas económicas. Ante un problema similar al de 1930, la política económica respondía ahora de manera bien distinta. Ya no se trataba de equilibrar el presupuesto y tomar algunas medidas de emergencia mientras se esperaba pasivamente la vuelta a un paraíso que, si era tal cosa, se había perdido para siempre. A principios de los años 40 estaba instalada la discusión sobre la estrategia de desarrollo que reemplazaría a la de los cereales y los ferrocarriles como pilares de la arquitectura económica argentina. En ese debate, casi todos reconocían la necesidad de una mayor incumbencia del Estado en los asuntos económicos. No faltaba mucho para que ese reclamado intervencionismo estatal se convirtiera en política oficial, y se llevara hasta límites que todavía en 1940 eran insospechados.

Capítulo IV

Ascenso y apogeo peronista (1940-1949)

Militares al gobierno

Las postrimerías de la década del 30 vieron crecer una esperanza de mayor democratización de la política argentina, después de diez años sin comicios limpios. Paradójicamente, el principal artífice de esa ilusión fue Roberto M. Ortiz, consagrado presidente en las elecciones de 1938, que no estuvieron «ni entre las mejores ni entre las buenas ni entre las regulares que ha habido en el país...», según la opinión de un exministro oficialista. A Ortiz, como a tantos otros, el hecho de morir cuando todavía se esperaba bastante de él parece haberle ayudado a ganarse el favor de los historiadores. La decisión que mostró para intervenir dos provincias donde los candidatos conservadores habían triunfado gracias al fraude (Catamarca y Buenos Aires) ha alimentado las comparaciones entre su figura y la de Roque Sáenz Peña, otro conservador también capaz de condenar los métodos que lo habían llevado al poder. Con la desaparición de Ortiz, la posibilidad de un retorno a las costumbres democráticas se hizo más remota.

El problema de la limpieza electoral no fue el único que preocupó al presidente durante su corta gestión, ni el único cuyas perspectivas de resolución cambiaron luego de su alejamiento por enfermedad en 1940. Su sucesor, el hasta entonces vicepresidente Ramón Castillo, parecía tener una posición algo distinta de la de Ortiz en relación a la Segunda Guerra Mundial. Sin alterar la ya tradicional neutralidad argentina, el presidente electo en 1938 se había mostrado simpático a las naciones aliadas, convirtiéndose así en blanco de las críticas de sectores nacionalistas y germanófilos. El cambio de política internacional no fue evidente desde el principio. Al contrario, el primer Gabinete de Castillo, en el que descollaban las figuras moderadamente liberales de Julio Roca y Federico Pinedo, era en todo caso un signo de continuidad. Pero la posición del gobierno no era cómoda. Por un lado, su origen fraudulento lo alejaba irremediabilmente de los partidos de la

oposición; pero su tinte todavía aliadófilo lo enemistaba con militares y nacionalistas. Ese complicado equilibrio comenzó a definirse luego de la renuncia de Roca y Pinedo, y sobre todo con la Conferencia de Río de Janeiro en 1942, cuando los Estados Unidos ya habían entrado en la guerra. La Argentina mantuvo allí su posición neutral a pesar de la presión norteamericana para, al menos, romper relaciones diplomáticas con las potencias del Eje. Continuaba así consolidándose una política internacional relativamente autónoma, especialmente en relación al creciente poder norteamericano: si Estados Unidos era el «gran país del norte» que extendía su influencia a toda Latinoamérica, había también un «gran país del sur» que podía ignorarla y contrapesarla, con una independencia de la que hacía gala en todas las conferencias interamericanas. En este aspecto, el clima de ideas parecía reflotar aquel de fines de siglo que había llevado a Roque Sáenz Peña a rechazar la iniciativa de un *zollverein* continental.

El sentimiento nacionalista predominaba entre los militares. Si el golpe de 1930 había sido un fracaso desde el punto de vista político, no puede decirse lo mismo en cuanto a su proyección ideológica. La prédica de algunos oficiales había encontrado en el acentuado germanismo del Ejército un terreno fértil. Las reacciones norteamericanas a la orgullosa independencia de criterio argentina no hacían otra cosa que realimentar esa autonomía. En particular, la exclusión de la Argentina del programa de ayuda militar de «Préstamo y Arriendo», del que sí fue beneficiario Brasil, contribuyó a la consolidación del neutralismo entre las Fuerzas Armadas, e incluso hubo negociaciones con Madrid y las potencias del Eje para aprovisionamiento bélico. Cuando la Unión Soviética entró a la guerra, creció el recelo hacia los aliados, ya que la posibilidad de pelear de su lado era sencillamente inaceptable para la gran mayoría de las Fuerzas Armadas, cuyo anticomunismo ha sido señalado como el aspecto más estable de su visión del mundo.

El candente ánimo militar era notorio en medio de una situación política en que la oposición y el gobierno perdían iniciativa. Las muertes consecutivas de Ortiz, Alvear y Justo, entre 1942 y 1943, dejaban sin grandes figuras al arco liberal de la opinión pública. La causa de Acción Argentina, que aglutinaba a los simpatizantes de las naciones democráticas y demandaba la ruptura de relaciones con las potencias del Eje, parecía perdida. Los acontecimientos nacionales iban a contramano de los mundiales: mientras el neutralismo argentino tomaba mayor arraigo, Hitler fracasaba en la Unión Soviética. El retorno despreocupado a prácticas fraudulentas terminó de

distanciar a la debilitada oposición de los partidos. Pero tampoco podía contar el oficialismo con el apoyo de los militares. En círculos castrenses, el gobierno de Castillo era visto como una administración débil, fundada en un sistema corrupto, e insuficientemente nacionalista, más allá de su poco convencida neutralidad. Dentro de esas Fuerzas Armadas tan politizadas tomó fuerza una logia que sustentaba las premisas compartidas por muchos oficiales: mantener con decisión la neutralidad, impedir la penetración comunista y asegurar el peso de los militares como un elemento estabilizador. Era el Grupo de Oficiales Unidos (GOU), un nucleamiento de coroneles y tenientes coroneles que pronto se concentró en una acción inmediata, necesaria para cumplir con sus más ambiciosos objetivos. Ignorando las presiones militares, Castillo había designado como candidato oficial para las elecciones de 1944 a Robustiano Patrón Costas, un conservador salteño con importante apoyo en las provincias. La designación desagradó al GOU —que no consideraba a Patrón Costas un garante seguro de la neutralidad— y se establecieron contactos con sectores opositores al gobierno, con la idea de dar un golpe en septiembre de 1943. Los conspiradores tenían a su favor la presencia en el Gabinete del general Pedro Ramírez como ministro de Guerra, quien no obstaculizaba la acción del GOU y mantenía una posición de poder frente a Castillo. La situación se desbordó cuando comenzaron a correr rumores de una candidatura del general Ramírez apoyada por los radicales. El 3 de junio, el presidente despidió a su ministro, lo que desencadenó la irrevocable decisión desde Campo de Mayo: el gobierno debía ser derrocado.

La Revolución del 43 resultó así bastante improvisada. Como en 1930, la única decisión tomada era la de derrocar al presidente, operación que, igual que en aquella oportunidad, se llevó a cabo sin mayor oposición. En realidad, esta vez apenas era claro quién reemplazaría a Castillo en la presidencia. El nombre del general Arturo Rawson, que no pertenecía al GOU pero que ayudó en el aspecto militar de la revolución, surgió pocas horas antes de la toma del poder, y cayó en desgracia pocas horas después. Los inconsultos nombramientos ministeriales de Rawson bastaron para demostrarle a los miembros del GOU que se habían equivocado en su designación. En definitiva, fue el general Ramírez quien accedió a la presidencia, pero su gobierno fue dominado por los miembros del GOU y sus amigos: el general Farrell y varios coroneles, entre los cuales pronto se destacaría Juan Domingo Perón.

La política entre los años 1943 y 1945 giró alrededor de dos temas: el ascenso político de Perón y la posición internacional de la Argentina ante una

guerra cuyo curso ya parecía definido. El coronel Perón sumaba a la acumulación de cargos (fue ministro de Guerra, secretario de Trabajo y Previsión y vicepresidente) una especial habilidad para aprovechar las oportunidades de ascenso que se le presentaban. Desde la Secretaría de Trabajo, estrechó sus relaciones con los gremios y se ganó el apoyo de algunos políticos, dando claros indicios de sus ambiciones. En cuanto a la guerra, si bien había en el gobierno algunos simpatizantes de los aliados, dominaba la tendencia contraria, y las relaciones con Estados Unidos se hicieron cada vez más tensas a medida que la derrota del Eje hacía insostenible la neutralidad argentina. Recién en 1944 se decidió la ruptura de relaciones con Alemania y Japón, lo que provocó la reacción de los militares más antinorteamericanos, la caída de Ramírez y su reemplazo por Edelmiro Farrell. La accidentada relación de la Argentina con la Segunda Guerra Mundial acabaría en la apurada declaración de guerra a las potencias ya casi derrotadas en marzo de 1945.

La economía argentina ante un nuevo impacto exterior

La influencia de la Segunda Guerra sobre la Argentina no se limitó a la volátil superficie política. La economía sintió el cambio más profundo, tal como había sucedido con los dos grandes golpes internacionales anteriores: la Primera Guerra Mundial y la crisis del 30. Al iniciarse el conflicto mundial en 1939, la recuperación posdepresión ya era un hecho. El producto nacional, que había caído a una tasa anual de 2,5 % entre 1929 y 1933, venía creciendo al 4 % por año entre ese último año y 1939. Pero en la economía argentina que entraba en la década del 40 quedaban huellas indelebles de la crisis: las instituciones creadas como reacción al derrumbe económico (el Banco Central, los controles cambiarios, las juntas reguladoras) y la presencia más sólida de una industria nacional favorecida por esas mismas instituciones.

El impacto fundamental de la Segunda Guerra estuvo ligado, otra vez, a las mayores dificultades para el comercio internacional. Si la ola proteccionista de los años 30 ya hacía imposible el retorno a las condiciones anteriores a la crisis, la Segunda Guerra agravaba todavía más la situación. El Plan de Acción Económica propuesto al Congreso por Federico Pinedo en 1940 fue un intento para minimizar el perjuicio a la economía nacional que, se pensaba, generaría la Segunda Guerra. Proponía Pinedo la extensión del crédito industrial y de vivienda y la intervención del Estado para sostener los precios de productos exportables. El plan fracasó por razones políticas, pero

el tiempo mostraría que había allí también un error en las previsiones, que resultaron ser excesivamente pesimistas (según el propio Pinedo, «no todas las hipótesis en que se basaba se realizaron»). De hecho, en el quinquenio que siguió a 1939, el producto bruto creció a una tasa de 3,6 %, aunque si se incluye la recesión de 1945 la tasa anual pasa a 2,5 %.

La expansión de la producción argentina provino, sobre todo, de la industria. Muchas actividades manufactureras lograron intensificar la sustitución de importaciones que no llegaban como consecuencia de la guerra. En algunos años, las compras al exterior no alcanzaron a un tercio del nivel de 1937. Además, hubo un fenómeno sin precedentes en la historia del comercio argentino: se exportaron productos industriales en magnitudes importantes, especialmente a otros países de América Latina que encontraban las mismas dificultades que la Argentina para importar desde Europa y los Estados Unidos. Brasil creció en importancia como destino de los productos argentinos (de 4,9 % a 8,6 %), lo mismo que otros países de América fuera de Estados Unidos (de 3,5 % a 15,5 %). La dedicación de la economía norteamericana a la producción bélica permitió también la penetración de productos industriales argentinos en ese país: su importancia como mercado creció de 12,5 % a 23,2 %. El éxito imprevisto de las exportaciones industriales, sin embargo, acabó con la guerra.

LA INDUSTRIA DE EXPORTACIÓN

Exportación de manufacturas como porcentaje del total exportado

1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
2,9	4,9	8,2	13	19,4	14,4	13,6	11,4	5,5

Fuente: Llach (1984).

El desarrollo industrial durante la guerra fue común a toda América Latina. Si bien la dificultad para importar complicaba también el acceso de las industrias a materias primas y bienes de capital —tanto que la escasez de petróleo obligó a utilizar granos y oleaginosas como combustible— el efecto neto de la guerra sobre la industria parece haber sido favorable. Esta tendencia continental contó con el apoyo técnico de Estados Unidos a través de la Comisión para el Desarrollo Interamericano, alentada por el presidente Roosevelt para asegurarse la provisión de productos desde América Latina. El

mercado estadounidense creció así en importancia como destino de los productos latinoamericanos.

Comparada con el descalabro económico de los países europeos que fueron campo de batalla, la *performance* de la economía argentina en 1939-45 no puede dejar de considerarse buena. Pero el contraste es, desde luego, tramposo. En realidad, el estado de la economía hacia 1945 no era óptimo. La agricultura se había estancado en los años de la guerra, y la escasez de materias primas y bienes de capital en la industria estaba impidiendo la satisfacción de la demanda por productos industriales. El país creció algo menos que las otras economías importantes de América Latina, y mucho menos que Estados Unidos y Canadá, donde la demanda de bienes militares había estimulado la producción y el empleo. Juzgando a la luz de esos éxitos, algunos vieron en la evolución económica de la Argentina durante la guerra poco más que un fracaso. Así, por ejemplo, el corresponsal del *Financial Times* en la Argentina opinaba en 1946 que

Los cinco últimos años de la economía argentina pueden describirse como años de frustración y de oportunidades tristemente desperdiciadas^[75].

EL DESEMPEÑO ARGENTINO DURANTE LA GUERRA

Tasas anuales de crecimiento de la Argentina y otros países, 1939-1945

<i>Argentina</i>	2,45
Brasil	2,89
Chile	4,07
México	5,25
Australia	3,85
Canadá	8,19
Alemania	—3,5
Francia	—10,66
Italia	—9,07
Reino Unido	2,43

La caracterización más sensata parece ser la de un desenvolvimiento entre mediocre y razonable durante la guerra. Pero más allá de esa evolución, muchos opinaban que un porvenir brillante aguardaba a la Argentina. En 1942, el economista Colin Clark publicaba previsiones que, de tan favorables, excedían a las del más optimista de los argentinos. Suponiendo un mercado de productos agropecuarios con demanda sostenida, Clark opinaba que para 1960 el producto per cápita de la Argentina sería de 754 unidades de medida, segundo en el mundo detrás de Estados Unidos, con 879, y muy por encima de los países europeos (proyectaba para Francia 429 y para Suecia 527). Muchos años después, el economista norteamericano Paul Samuelson recordaría con sorpresa:

Si alguien hubiese preguntado en 1945 ¿qué parte del mundo espera usted que experimente el más dramático despegue económico en las próximas tres décadas?, probablemente yo habría dado una respuesta parecida a la siguiente: la Argentina es la ola del futuro, tiene clima templado, su densidad de población ofrece una dotación favorable de recursos naturales por empleado. Por un accidente histórico, su población actual constituye la más homogénea progenie de las naciones de Europa Occidental y la Argentina en 1945 se encuentra en ese estado intermedio de desarrollo del cual se puede fácilmente esperar un rápido crecimiento^[76].

Pero si esa era la opinión de los observadores externos, ¿qué esperaban los argentinos de su propio futuro económico de posguerra? ¿Qué proyectos había para consolidar esa posición que envidiaban los analistas europeos? En muchos sectores de opinión, la industria era vista como la garantía de un desarrollo sostenido y autónomo. Si hasta ese momento la habían beneficiado las particulares condiciones de la Depresión y la guerra, era hora de consolidarla y darle mayor dinamismo a través de políticas gubernamentales. La hora del industrialismo había llegado, después de décadas de incubación.

El eje militar-industrial

La idea de hacer de la Argentina una nación industrial a través de políticas estatales tenía antecedentes que se remontaban al siglo XIX. Carlos Pellegrini y Vicente López, entre otros, habían atacado la posición librecambista más ortodoxa en los debates por la ley de aduanas en 1875. Ya en este siglo, un grupo ligado a la *Revista de Economía Argentina*, liderado por Alejandro Bunge, había señalado la vulnerabilidad de un desarrollo tan dependiente del comercio como el argentino. En la década del 30, la Unión Industrial Argentina había resaltado los beneficios que acarrearía la sustitución de importaciones por producción manufacturera local.

A pesar de las caracterizaciones posteriores, la política económica hasta los años 30 no había sido en modo alguno antiindustrialista. Las opiniones en este sentido varían, pero no faltaron quienes calificaron a la Argentina anterior a 1930 como un país fuertemente proteccionista, descripción que es algo exagerada. De acuerdo con cálculos de la Sociedad de las Naciones, la Argentina de 1913 no era más ni menos proteccionista que Australia, Estados Unidos y Canadá, y en 1925 el nivel de protección era similar al de Canadá, superior al de Estados Unidos e inferior al de Australia. Las medidas de protección fueron en general bastante improvisadas y, por lo común, el resultado de una combinación en distintas proporciones de tres factores: las necesidades de recaudación fiscal por la vía de impuestos a las importaciones, el deseo de restringir las compras al exterior para evitar desequilibrios comerciales y las presiones de algún sector económico con suficiente poder. Detrás de la moderada protección previa a la Depresión no hubo, en general, una política consciente y coherente de fomento a la industria. Esto fue cierto también en la década de la crisis. Algunos vieron en medidas como el control de cambios o los ocasionales incrementos arancelarios una política deliberada de estímulo industrial. Pero las motivaciones fueron en realidad más de corto plazo, y su corte industrialista, un efecto no buscado. Si a algún sector intentó favorecer la política económica de Justo, fue a los productores rurales — golpeados por la caída de sus precios— antes que a los industriales.

Las cosas empezaban a cambiar a partir de 1940, es decir, antes del peronismo. Más allá de su fracaso político, la mera existencia del Plan Pinedo fue un primer síntoma de la nueva mentalidad con que se encaraba la cuestión de la industria. En los fundamentos del programa se notaba la creencia de que la Argentina estaba ante una oportunidad histórica que no debía perder: la guerra estaba dando un impulso al desarrollo industrial que debía ser consolidado desde el Estado, como no se había hecho tras la Primera Guerra Mundial. Entre 1940 y 1943, la política de redescuentos del Banco Central

favoreció a la industria más que a la agricultura y al comercio, se organizó un Comité de Exportación y Estímulo Industrial y Comercial, se dictaron alrededor de quince leyes de promoción industrial a nivel municipal y provincial, se creó la Flota Mercante del Estado y se sancionó la ley de Fabricaciones Militares. Un informe del Banco Central en 1943 consideraba que el final de la guerra no debía ser también el final de los nuevos bríos que tomaba la industrialización. A medida que el industrialismo sumaba adherentes y medidas a su favor, el sector rural iba perdiendo el sitio de privilegio que había ocupado por largas décadas. Para moderar la expansión de los primeros años de la guerra, en 1943 el campo fue gravado con un impuesto al «excedente de beneficios», que se cobraba en proporción a la diferencia entre el precio vigente para los productos de exportación y un precio promedio del pasado. Ese tipo de medidas prefiguraba borrosamente la política económica del peronismo.

La compartida opinión favorable al apoyo estatal a la industria no estaba exenta de debates. No resultaba claro, en primer lugar, qué industrias debían contar con el apoyo oficial. Era tradicional en la discusión pública la distinción entre las industrias «naturales» (aquellas para las que el país tenía más ventajas) y las «artificiales». El Plan Pinedo, por ejemplo, se inclinaba por un estímulo limitado a las actividades manufactureras «naturales», básicamente aquellas que usaban materias primas nacionales. Un informe encargado a la Armour Research Foundation por dueños y directivos de industrias instaladas en la Argentina clasificó a los distintos sectores productivos según sus perspectivas de desarrollo futuro, destacando sobre todo a los que elaboraban alimentos pero también a la fabricación de cemento, cal, calzados y confecciones, papel y algunos productos químicos. Para otras actividades, el aceptable presente del final de la guerra no era visto como el augurio de un gran futuro. Esa postura selectiva contrastaba, naturalmente, con la de la Unión Industrial Argentina, que a lo largo de los años 30 había mantenido una posición que no reparaba en distinciones interindustriales:

Dejemos que los censores de las «industrias artificiales» olviden que Italia, sin hierro y sin combustibles, sin lana y sin algodón, haya creado poderosas fábricas que serán todo lo artificiales que quieran, pero que dan vida y sostén a millones de seres y salvan la economía de su pueblo; que Norteamérica, con la «industria artificial» del caucho, producto que no tiene, consume el 70 % de la producción mundial de esa materia prima... pese a que algunos argentinos sigan llamando aquí

«industrias artificiales» a casi todas las que, con noble y patriótico esfuerzo, han creado los verdaderos *pioneers* del trabajo nacional^[77].

Un dilema análogo se planteaba en torno al destino de los productos industriales. El relativo éxito de la exportación industrial durante la guerra había despertado la idea de considerar a los mercados externos como una posibilidad de crecimiento de largo plazo. Algunas medidas previstas en el Plan Pinedo buscaban afirmar esa posibilidad. En la opinión de la propia Unión Industrial comenzó a manifestarse la aprobación a este sesgo exportador, y en 1945 se aseguraba que «de todas partes del mundo se reclama a nuestro país el envío de sus productos manufacturados».

¿Cuáles eran los fundamentos de esta ola industrialista? ¿Por qué no confiar en la reaparición del «método indirecto» de producción (que consistía en comprar productos manufacturados con las exportaciones rurales) una vez acabada la guerra? En las declaraciones del presidente Castillo se advierte lo que era uno de los argumentos más fuertes a favor de la industrialización. Hablando de las industrias extractivas, decía:

esas industrias son la base de la liberación económica y de la autonomía nacional. Los países exclusivamente ganaderos y agrícolas están destinados a la servidumbre^[78].

«Liberación económica», «autonomía nacional»: las consignas nacionalistas estaban en el corazón del pensamiento proindustrial. Las Fuerzas Armadas, ahora el gran actor político, rápidamente hicieron suyo ese discurso. Para algunos militares, la coincidencia industrial-nacionalista se limitaba a la fabricación local de material bélico, sobre todo en vista del fracaso de las negociaciones internacionales de armamentos. La creación de la Dirección de Fabricaciones Militares en 1941 fue una evidencia inequívoca del cariz que había tomado el pensamiento del Ejército, la más poderosa y respetada de las Fuerzas Armadas. Entre sus objetivos figuraban los de completar fábricas militares en construcción, iniciar otras nuevas y fomentar la producción de materias primas necesarias para esas actividades. Pero la simpatía militar por la industria bélica no tardó mucho en extenderse también a la producción de manufacturas civiles. Bastaba ampliar el sentido de la frase «defensa nacional» para incluir a todas o casi todas las industrias en el proyecto militar, ya que la diversificación productiva del país era una manera efectiva de reducir su vulnerabilidad exterior. Así, la posición de las Fuerzas Armadas

fue acercándose a la que la Unión Industrial Argentina venía sosteniendo desde hacía años. Al lanzar el gobierno revolucionario un programa de crédito industrial en septiembre de 1943, por ejemplo, se planteaba la necesidad de sustituir importaciones en general, sin discriminar entre industrias naturales y artificiales. Se optaba además por una industrialización cerrada, al darse prioridad crediticia a los productos destinados al mercado interno. La moderación del Plan Pinedo, que había propuesto un apoyo limitado y selectivo, era así reemplazada por una defensa más enérgica y global de los logros alcanzados durante la guerra.

El Consejo Nacional de Posguerra, un organismo nacido bajo el auspicio y el comando de Perón para diseñar las políticas que seguirían a la normalización de las condiciones mundiales, se aferró en un principio a la versión más moderada. En algunos de sus documentos se proponía una «industrialización razonable» y la necesidad de suprimir «aquellas actividades que, terminada la guerra, carezcan de razón de existir». Pero las ideas de Perón sobre la industrialización no tardarían en cambiar. Con la perspectiva que daba el final de la guerra, en especial al considerar el problema de la escasez de algunas materias primas, Perón comenzó a ver con mejores ojos la posibilidad de intensificar la industrialización. No fue ese el único motivo detrás de su cambio de posición. Para Perón, la industrialización no era solamente un corolario del nacionalismo. Se trataba, en realidad, de una pieza maestra dentro de una concepción más global de los problemas que debía enfrentar la economía argentina en la posguerra. En ese sentido, una de las preocupaciones centrales era el nivel de empleo. El estímulo provocado por el conflicto mundial había hecho crecer vigorosamente el empleo industrial.

TIEMPOS MODERNOS

Asalariados industriales en todo el país

<i>Año</i>	<i>Número de asalariados (en miles)</i>
1940	796,7
1941	850,8
1942	934,2
1943	1025,5
1944	1102,2

El fin de la guerra, si significaba también el cese de las actividades expandidas gracias a ella, redundaría en una caída del empleo industrial que el Consejo Nacional de Posguerra calculaba en 140 000 personas. Para Perón, ese no era solamente un problema económico sino también político: su propio éxito dependía, en gran medida, del apoyo de los trabajadores. Los cientos de miles de migrantes que llegaban del campo a la ciudad para sumar sus brazos a la industria todavía eran políticamente huérfanos, y estaban allí disponibles para quien pudiera satisfacer sus demandas.

Perón al poder

La relación de Perón con los sindicatos se inició unos meses después de la revolución del 4 de junio. El derrocamiento de Castillo había contado con el apoyo, o al menos con la esperanza, de los más importantes voceros sindicales. El «unicato de uno» castillista había visto reducirse a un mínimo su popularidad, y la ilusión de un vuelco favorable era compartida por casi toda la sociedad. A eso contribuían las dudas respecto a la filiación política de los militares golpistas. Por ese entonces, la CGT estaba dividida: la CGT N.º 1 agrupaba a gremios menos politizados que la CGT N.º 2, dominada por socialistas y comunistas. Ambas recibieron con agrado la revolución, tanto que la CGT N.º 2, acaso sin percibir el enconado anticomunismo del nuevo gobierno militar, aseguró su «adhesión franca y leal».

En pocos meses, este apoyo se había evaporado. Quizás deba decirse, con más rigor, que el gobierno se encargó de enajenar esa acogida cordial. La CGT N.º 2 fue disuelta en julio, y en el mismo mes se promulgó un decreto de Asociaciones Profesionales que imponía restricciones al movimiento obrero. El gobierno intentaba así un mayor control sobre los sindicatos, en línea con su concepción jerárquica del poder. La intervención de los más importantes gremios ferroviarios en agosto del mismo año fue otra de las iniciativas del gobierno que lo enfrentó con las organizaciones obreras. Tan solo cuatro meses después del 4 de junio, un gremialista advertía que la presión sobre los sindicatos podía «hacer crisis y canalizarse por sendas oscuras». Sin embargo, en la tan resistida intervención a La Fraternidad y a la Unión Ferroviaria estaba el germen de lo que sería la más decisiva participación

sindical en la historia argentina, ya que el coronel Domingo Mercante, amigo de Perón, fue designado al frente de esos gremios. A través de ese contacto iniciaría Perón su largo romance con los sectores obreros.

Cuando en octubre de 1943 Perón se hizo cargo del Departamento Nacional de Trabajo, ya era evidente que la política de control y dominación que el gobierno estaba ejerciendo sobre los sindicatos no servía ni siquiera a sus propios fines. Las posibilidades de éxito de una eventual penetración comunista crecían si se acentuaba el antagonismo entre el gobierno y los gremios. Además, la situación de franco enfrentamiento era particularmente peligrosa para un gobierno que carecía de una sólida base de legitimidad. Estos argumentos, sumados a una indudable pretensión personal de poder, convencieron a Perón de que era hora de pasar de una política de control a una de concesiones. La nueva estrategia se veía facilitada por la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión, a fines de 1943, encabezada por Perón. Los trabajadores nucleados en la Unión Ferroviaria fueron los primeros beneficiarios del cambio de rumbo en las políticas laborales. Se aumentaron sus salarios, se otorgaron subsidios para prestaciones sociales y se laudó en su favor en antiguas disputas contra las compañías de trenes.

Así conseguía Perón sus primeros adherentes, y antes de comenzar 1944 ya había sido bautizado como «el primer trabajador argentino» por Domenech, gremialista ferroviario. La acción del secretario de Trabajo y Previsión pronto fue extendiéndose a otros sectores. A la derogación del régimen de Asociaciones Profesionales apenas iniciada su tarea se agregaron una serie de arbitrios por lo general favorables a los trabajadores, aumentos salariales por decreto, el establecimiento de salarios mínimos para ciertas industrias y las extensiones del sistema de previsión social, entre muchas otras medidas. Los favores de Perón tenían, desde luego, una intencionalidad política: no era tan generoso cuando consideraba que las concesiones no eran capaces de conquistar el favor de algún gremio, y mantenía excluidos a los sectores socialistas. Perón fue hábil para obtener lo máximo posible de las estructuras gremiales (que habían crecido velozmente en los años 30), potenciando las organizaciones que apoyaban su política laboral y debilitando a las que mostraban mayor independencia.

Para las organizaciones obreras, la repentina generosidad oficial era un hecho inusitado y sorpresivo. Se instalaba una vez más la cuestión de la participación política de los sindicatos, que había sido motivo de conflicto durante las décadas anteriores. El dilema tenía ahora un componente adicional: ya no se trataba de decidir si era o no conveniente alinearse con un

partido político de la oposición, sino con el propio gobierno, un gobierno que, para peor, había surgido de un golpe de Estado. El debate afloraba a menudo, ante circunstancias muy concretas que obligaban a la CGT a definir hasta qué punto llegaba su apoyo al gobierno. Poco a poco fue imponiéndose la línea más conciliadora, en la que algunos veían una pérdida de independencia de parte de los gremios. La nueva actitud sindical era comprensible. En palabras del dirigente cervecero Montiel:

el grueso de los trabajadores lo que desean es que se solucionen sus problemas, y quienes pueden hacerlo son precisamente las autoridades del país^[79].

Si para ello debían dejarse parcialmente de lado «los principios que son caros a todos», la recompensa bien valía ese sacrificio. A partir de mediados del año 1944, con Perón ya como vicepresidente y ministro de Guerra, los actos de apoyo al gobierno organizados o auspiciados por los sindicatos se multiplicaron, mientras Perón no cedía en sus esfuerzos por captar la mayor cantidad posible de gremios. En esta tarea, la bandera del nacionalismo servía para acercar el discurso del gobierno al de las organizaciones obreras.

Perón aprovechaba además las ambiciones políticas de muchos dirigentes sindicales. De estos partió la propuesta de respaldar su candidatura a partir de la constitución de un Partido Laborista, lo que respondió en parte al éxito electoral del laborismo británico en 1945. Perón era, a esta altura, la figura más importante del país, y las fuerzas políticas se definían en relación a él. Algunos radicales de raigambre nacionalista le brindaron apoyo. La oposición democrática, en tanto, se organizaba para combatir sus aspiraciones. Encabezada por socialistas y radicales, se efectuó en septiembre de 1945 una Marcha por la Libertad y la Constitución, en la que se ensalzaba el viejo ideal republicano. Desde la universidad, la prensa y un empresariado descontento por las medidas sociales del gobierno, partían presiones, que pronto se hicieron insostenibles, para forzar el alejamiento de Perón y una rápida normalización institucional. Tomó fuerza la idea de entregar provisoriamente el gobierno a la Corte Suprema, y hubo tentativas de un nuevo golpe de Estado. El 9 de octubre Perón debió renunciar a sus múltiples cargos, mientras se constituía un Gabinete sin figuras leales al saliente coronel. Perón pudo despedirse con un acto en la Secretaría de Trabajo y un mensaje radial transmitido en cadena, en el que resaltó las medidas sociales que había propiciado, antes de ser detenido y enviado a Martín García. La noticia de la renuncia y arresto de Perón hizo reaccionar a los gremios. Se sucedieron las

reuniones, y desde distintos puntos del país se reclamó su libertad. El día 16 se decidió una huelga general, pero los acontecimientos se precipitaron al conocerse el traslado de Perón al Hospital Militar. Al día siguiente, 17 de octubre, una movilización popular, en parte organizada por los sindicatos pero también alimentada por trabajadores que espontáneamente marcharon a la Plaza de Mayo, volcó la crisis en favor de Perón y forzó su restitución al gobierno.

A partir de ese día, y hasta febrero de 1946, un clima de agitación electoral sacudió al país como nunca antes. Las tres elecciones presidenciales plenamente democráticas que había habido hasta entonces habían terminado en cómodos triunfos radicales. Además, los valores que en 1946 estaban en juego eran proclives a suscitar una polarización extrema. Desde las filas de la Unión Democrática se caracterizaba a Perón como un nuevo Mussolini. Mientras tanto, la notoria simpatía del embajador estadounidense Spruille Braden por los candidatos de la Unión Democrática permitía a los partidarios del candidato laborista darle un tono dramático y emocional a la puja electoral, a través de la eficaz antinomia «Braden o Perón». Para sorpresa de muchos, la fórmula Perón-Quijano obtuvo 300 000 votos de ventaja sobre los candidatos de la Unión Democrática en las elecciones de febrero. El apoyo de los sindicatos, la Iglesia y los militares, quizás en ese mismo orden, había decidido el triunfo peronista.

«Ni capitalistas ni comunistas: justicialistas»

La configuración de la alianza peronista daba algunas claves de lo que sería uno de los elementos centrales de la concepción política del peronismo. Los militares, el «ejército que cuida», los sindicatos, el «ejército que produce» y la Iglesia, respetada durante los primeros años de gobierno como fuente del «poder moral», reemplazaban de hecho al Parlamento como representantes de la sociedad ante un Estado tutor. El Congreso mantuvo su funcionamiento de acuerdo con las previsiones formales de la Constitución, pero estuvo dominado por diputados oficialistas siempre fieles a los dictados del presidente.

La visión corporativista era uno de los pocos rasgos del pensamiento de Perón que se mantendría inalterable a lo largo de toda su carrera. Una circunstancia fortuita había sido determinante para moldear esa concepción del poder. Los azares de la carrera militar lo habían destinado a Italia durante el apogeo de Mussolini, época en que los encantos del sistema corporativo

eran difíciles de resistir. En Turín, Perón había tomado cursos de economía política fascista, que, según él mismo admitiría mucho después, forjaron su concepción del problema obrero.

Una prueba de la consideración de Perón hacia esta peculiar manera de relacionar a la sociedad con el Estado fue su política previa a 1946 desde la Secretaría de Trabajo. Los trabajadores sindicalizados siempre recibieron mayor atención que los no afiliados a gremios, y, de todos los sindicatos, los más beneficiados fueron los que estaban asociados a la CGT. Perón reconocía su predilección por la concentración gremial al afirmar:

Los gremios más beneficiados, los que han visto acumular en su favor el mayor número de conquistas, son los gremios mejor organizados. Esto quiere decir que la Secretaría de Trabajo y Previsión cumple conscientemente con su deber, escuchando el clamor de los trabajadores organizados, recibiendo la manifestación de sus aspiraciones colectivas, porque tienen más facilidad para hacerse oír las organizaciones obreras serias, estables y responsables, porque tienen más acierto en el reclamo de sus reivindicaciones^[80]....

Las ventajas de una sindicalización más concentrada fueron advertidas por los dirigentes laborales, y en el año 1944 la cantidad de gremios afiliados a la CGT aumentó a un paso mucho más acelerado que en épocas anteriores.

La concepción corporativa de la sociedad, que estaba en el corazón del pensamiento peronista, venía a reemplazar a la visión clasista de la que hasta entonces había abrevado buena parte del sindicalismo. Perón se esforzaba por diferenciarse tajantemente del pensamiento de izquierda, y opuso al concepto de lucha de clases el de armonía de clases. La colaboración entre el capital y el trabajo, antes que su enfrentamiento, era el camino para el progreso social. En palabras de Perón:

la armonía entre el capital y el trabajo, extremos inseparables en el proceso de la producción, es condición esencial para el desarrollo económico del país, para el desenvolvimiento de sus fuerzas productoras y para el afianzamiento de la paz social^[81].

Y también:

Buscamos superar la lucha de clases, suplantándola por un acuerdo justo entre obreros y patronos, al amparo de la justicia que emana del Estado^[82].

La propaganda oficial difundía las bondades de esta visión conciliatoria y la presentaba como una verdadera doctrina, que pronto se llamó justicialista. En un corto publicitario, por ejemplo, un joven empresario negociaba mejoras en las condiciones de trabajo de los obreros y le explicaba a su preocupado padre: «Ni comunista ni capitalista, justicialista». Perón se alejaba cuanto podía de cualquier invocación que lo emparentara con el marxismo, de manera de ganar la confianza de un empresariado siempre temeroso de la acechanza comunista. Mucho más respetable era asociar el contenido social de su programa a la doctrina de la Iglesia, tal como venía siendo expuesta desde hacía tiempo, en encíclicas como *Rerum Novarum* (1891) o *Quadragesimo anno* (1931). La idea de función social de la propiedad, allí presente, era rescatada por el peronismo como una alternativa distante al mismo tiempo del liberalismo ortodoxo y del colectivismo. Este tipo de persuasión era efectiva en un mundo de posguerra aparentemente apesadado entre opciones radicales. La Guerra Fría ya se vislumbraba como el nuevo gran conflicto, y las «terceras posiciones» no dejaban de tener su atractivo.

Fuera de cierto compromiso general con la equidad, sin embargo, no había en el enfoque económico de Perón un contenido sustantivo y coherente que permitiera hablar de una «economía peronista». Mientras fuera posible, Perón intentaba identificar su administración de la economía con los fines buscados antes que con los medios empleados. La ausencia de compromisos doctrinarios en materia económico-social era explícita:

Nosotros no somos ni intervencionistas ni antiintervencionistas; somos realistas. El que se dice «intervencionista» no sabe lo que dice; hay que ubicarse de acuerdo a lo que exigen las circunstancias. Las circunstancias imponen la solución. No hay sistemas ni métodos, ni reglas de economía en los tiempos actuales. Hay soluciones concretas frente a un problema también concreto. Resuelto ese problema se va a presentar otro quizás también diametralmente opuesto al anterior. A este le daremos una solución contraria al anterior, pero no por sistema, sino por inteligente apreciación y reflexión del caso concreto^[83].

Ese eclecticismo le daba a Perón cierta flexibilidad para resolver los dilemas distributivos que, como cualquier gobernante, debía enfrentar. Pero no alcanzaba, desde luego, para superarlos, como proponía el ideario peronista. No se podía convencer a los empresarios de que, en nombre de la «armonía de clases», debían ceder generosamente ante las demandas de los trabajadores. La posibilidad de una extensión exagerada de beneficios sociales era un temor de la UIA desde hacía unos años. En 1940 había afirmado:

El momento del reparto recién llega cuando se han acumulado bienes, solo entonces los más necesitados y los más menesterosos podrán beneficiarse en grado máximo del esfuerzo de los más afortunados o de los más eficientes. La República Argentina está en la edad del crecimiento, es una planta que todavía no ha florecido, podarla ahora no es vivificar sino corte dañino^[84].

En su paso por la Secretaría de Trabajo y Previsión, Perón se había ganado la antipatía de «los patrones». Un *Manifiesto del Comercio y la Industria* se había encargado de sentar claramente la oposición de muchos empresarios a la política prolaboral del gobierno revolucionario, generando reacciones sindicales. Con la recuperación económica de posguerra, las tensiones remitieron. Durante los primeros años del gobierno propiamente peronista, el conflicto entre el trabajo y el capital se mantuvo en un estado latente. La bonanza alcanzaba para unos y para otros, y hasta para sellar la alianza entre obreros y empresarios industriales sobre la cual se asentó el peronismo. Pero se trataba de una distensión transitoria, no de la inauguración de la convivencia armónica que pretendía el peronismo. Más aún, la posibilidad de un consenso estable entre trabajadores y empresarios parecía más remota aquí que en Europa, donde la amenaza comunista era más palpable y aparecía como un argumento bastante convincente para que los empleadores cedieran ante los reclamos de sus empleados.

Una nación políticamente soberana

El problema distributivo no fue el único en el que Perón buscó diferenciarse de las antinomias en que parecía apresado el mundo de la posguerra. La predilección del discurso peronista por el justo medio entre dos extremos — presente también en otros países semidesarrollados— fue más explícita en la

política internacional que en cualquier otro ámbito. La «tercera posición» era la frase oficial para definir lo que se pretendía de las relaciones internacionales de la Argentina, básicamente una actitud de independencia ante el conflicto entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Detrás de esta postura prescindente había una predicción de lo que, se creía, sería el resultado del nuevo gran antagonismo mundial. Perón consideraba probable una Tercera Guerra Mundial, previsión a la que contribuía la sucesión de conflictos entre las dos grandes potencias de la posguerra, tal el caso del problema berlinés. Más allá de sus consecuencias globales, una nueva guerra colocaría a la Argentina en una situación privilegiada. Con los Estados Unidos desgastándose en el conflicto, la Argentina ganaría poder en el hemisferio occidental, además de ver nuevamente estimulada su industria por la segura retracción comercial.

Recién terminada la Segunda Guerra, no era fácil imaginar que sobrevendría una nueva era de expansión sostenida del comercio mundial. Con el antecedente de una década y media de estancamiento del intercambio comercial, el espíritu internacionalista de la conferencia de Bretton Woods (1944) no sonaba demasiado convincente. La esperanza de retornar a un sistema de comercio y de pagos multilaterales se basaba en el supuesto de que el intercambio comercial sería relativamente equilibrado. Pero en los años de la inmediata posguerra la realidad fue exactamente la opuesta: Estados Unidos era el gran proveedor mundial, y mantenía voluminosos excedentes comerciales con Europa y Japón. El aumento del dólar en el mundo, provocado por esta intensa demanda de bienes norteamericanos, atentaba contra el sistema de tipos de cambio fijos propuesto en Bretton Woods. Todavía en 1946, se leía en la *Memoria del Banco Central*:

Ha sido una característica de los últimos tres años de guerra la de que, tanto políticos como economistas, se dieran en cada país a la tarea de estudiar los aspectos probables del período de posguerra. Pero preciso es reconocer que, en los hechos, las circunstancias posteriores al cese de hostilidades han diferido bastante de como se pensaba que serían [...] La cooperación económica internacional no parece ser uno de los hechos más señalados de esta posguerra, a pesar de los muchos planes elaborados para evitar los trastornos de las políticas económicas unilaterales^[85].

La conjunción de la «tercera posición» y la creencia de que las dificultades comerciales de la inmediata posguerra se prolongarían y podrían agravarse con un nuevo conflicto mundial justificaba la opción del gobierno por la autarquía económica. La memoria de la Depresión y de la reciente guerra ya eran alertas importantes contra la participación activa de la Argentina en el flujo internacional de mercaderías. Si a ello se agregaba el hecho de que la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética podía convertirse en un conflicto abierto en cualquier momento, había todavía más razones para desentenderse del comercio mundial e impulsar al mercado interno como fuente de oferta y de demanda.

Las relaciones de la Argentina con Estados Unidos e Inglaterra fueron una mezcla de ese declamado nacionalismo con el sentido de oportunidad característico de Perón. El trato con los norteamericanos era de mutua desconfianza; baste recordar la oposición del embajador norteamericano Spruille Braden a Perón antes de acceder este a la presidencia. El corto circuito entre Buenos Aires y Washington tenía, por supuesto, una razón más profunda. Perón había formado parte del gobierno revolucionario que había mantenido la neutralidad argentina en la Segunda Guerra casi hasta el último disparo. Sin embargo, la nueva configuración internacional estaba haciendo más intensa la necesidad de Estados Unidos de conseguir aliados. La independencia de criterio que pregonaba el presidente argentino, por su parte, no era incoherente con un estrechamiento de las relaciones con los norteamericanos, como tampoco impedía un acercamiento a la Unión Soviética. Los embajadores de ambos países habían estado presentes en la asunción de Perón al gobierno. Las mejores disposiciones mutuas entre argentinos y estadounidenses se reflejaron en la Conferencia Interamericana de Río de Janeiro. La delegación argentina dejó de lado la tradicional actitud hostil a las propuestas de Washington, y no obstaculizó la aprobación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Pero esta tregua sería breve. Ya a principios de 1948, en una reunión complementaria a la de Río de Janeiro, la Argentina objetó los planes norteamericanos para la Organización de Estados Americanos, acaso sin percibir los costos que acarrearía el nuevo enfriamiento de las relaciones.

Estados Unidos tampoco vio con agrado la política del gobierno argentino en relación a la comercialización de sus productos de exportación. Se denunciaba un excesivo oportunismo argentino en la fijación de los precios de los alimentos. La acusación no era del todo justa. No está claro que las pretensiones argentinas en las negociaciones comerciales con las naciones

europeas fueran desmedidas, en comparación con la de otros países, incluso Estados Unidos. Pero lo cierto es que la opinión internacional condenó el comportamiento argentino, y las represalias tardaron poco en llegar. A principios de 1948 se anunció el Plan Marshall, un sistema de créditos para que los países europeos devastados por la guerra tuvieran acceso a importaciones cruciales. A pesar de repetidas promesas, la Argentina, a diferencia de otros países productores de alimentos, fue excluida como proveedor, lo que representó una oportunidad perdida para un sector rural ya bastante castigado por las políticas locales. Era la respuesta de Estados Unidos a un país que, más allá de acercamientos circunstanciales, no había aceptado el papel que se le había asignado en la reconstrucción de posguerra.

La exclusión argentina del Plan Marshall fue, de los eventos diplomáticos con repercusiones económicas, el segundo en importancia. El primero fue, indudablemente, la extensa, polémica y global negociación con Gran Bretaña para arreglar las cuentas de guerra. La «especial relación» comercial con Inglaterra en la preguerra tenía una historia casi tan larga como la de la Argentina moderna. El balance de pagos con Inglaterra venía siendo, desde tiempo atrás, reflejo nítido de la configuración del nexo angloargentino: un superávit comercial en el que las importaciones de manufacturas británicas no alcanzaban a contrapesar las fuertes exportaciones agropecuarias argentinas era compensado por una cuenta de servicios financieros favorable a Inglaterra, que surgía de las utilidades de los servicios públicos (especialmente los ferrocarriles) y de los pagos de deuda del Estado. Durante la guerra la situación cambió. La dedicación de la industria británica al esfuerzo bélico, la decadencia de los ferrocarriles, aquejados por la competencia automotriz y la crisis del comercio, y las sucesivas repatriaciones de deuda pública, generaron un fuerte superávit global para la Argentina. Entre 1940 y 1945 el balance de la Argentina con el conjunto del Imperio británico arrojó un saldo favorable de 1500 millones de pesos. Hacia fines de la guerra, el Reino Unido debía al Estado argentino 112 millones de libras esterlinas. Técnicamente, estas eran «libras bloqueadas», ya que era imposible su libre convertibilidad con el dólar. Solo podían utilizarse para compras en el área de la libra, es decir en aquellos países que usaban la moneda británica como divisa comercial. La distinción no era sutil para la Argentina, necesitada sobre todo de productos norteamericanos. Así, el problema de las libras bloqueadas pasó a ser el punto de conflicto central en las relaciones con Inglaterra, que comenzó a resolverse en las negociaciones que acabarían con la firma del tratado Eady-Miranda en septiembre de 1946.

Las posiciones de los argentinos y británicos eran claras y opuestas. La Argentina buscaba la convertibilidad del mayor porcentaje posible de libras, o al menos la obtención de un interés mayor al magro medio punto porcentual que hasta entonces estaban rindiendo, mientras la deuda se mantuviese congelada. Inglaterra, por su parte, pretendía ir cubriendo la sangría con una balanza comercial favorable durante los años siguientes. Además, había una predisposición británica a desprenderse de los ferrocarriles instalados en la Argentina (cuyos privilegios impositivos estaban a punto de caducar) y pagar así la deuda. Se acordó finalmente mantener la situación respecto a las libras ya bloqueadas pero asegurar la convertibilidad de los futuros pagos ingleses por exportaciones argentinas. También se garantizó a la carne argentina una cuota del mercado inglés. En cuanto a los ferrocarriles, se previó la formación de una compañía mixta con participación del Estado argentino.

Las disposiciones más importantes del Tratado cayeron pronto en el olvido, tras las dificultades en las negociaciones con las compañías ferroviarias británicas y una nueva declaración de inconvertibilidad de la libra por parte de Inglaterra en agosto de 1947, un golpe de gracia para la esperanza de un regreso al comercio triangular. Finalmente, los dos problemas bilaterales más importantes (los ferrocarriles y las libras bloqueadas) fueron resueltos conjuntamente. Se destinó la mayor parte del saldo argentino en el Banco de Inglaterra a la compra de los ferrocarriles, monto que fue completado con un crédito británico a pagar con los futuros superávits comerciales. Se concluía así no solo con un complicado problema de pagos sino también con aquella «especial relación» que había llevado a Julio Roca (h) a considerar a la Argentina, desde el punto de vista económico, como una parte integrante del Imperio británico.

¿A quién convenía la nacionalización de los ferrocarriles? Del lado argentino, el cuestionamiento tradicional a la operación la ha presentado como un derroche de reservas que podían haberse usado para modernizar el aparato productivo del país, deteriorado como estaba por años de baja inversión. En realidad, el gobierno también preveía ese destino para las divisas. De acuerdo con la *Memoria del Banco Central* de 1946, la intención oficial era

una aplicación preferencial de las divisas al pago de las importaciones extraordinarias que requiere la reposición de maquinarias, elementos de transporte, la formación de reservas de materias primas, artículos elaborados y semielaborados

indispensables para el normal desenvolvimiento de las actividades del país^[86]....

De tal modo se utilizarían «las divisas disponibles y las que se reciban por futuras exportaciones». Respecto a las primeras, sin embargo, tal cosa era imposible en el caso de las libras congeladas, ya que Gran Bretaña, recién salida de la guerra, no era capaz de proveer esas importaciones. Cuando el negocio de los ferrocarriles fue concluido, se lo defendió alegando que permitía «una favorable reestructuración del pasivo del balance de pagos argentino», al eliminar de la cuenta de servicios financieros los pagos por utilidades de las compañías ferroviarias.

Desde el punto de vista inglés, la venta de los ferrocarriles era uno de los modos menos onerosos para pagar por la provisión de alimentos argentinos durante la guerra. Un funcionario del Foreign Office decía ya en 1941:

Siempre me ha parecido que una oferta firme para comprar esta semiabandonada carga sobre nuestras espaldas es una forma de caridad, que los directores [de las compañías] de ninguna manera deberían rechazar.

Y el *Financial Times* aconsejaba en 1946:

Hay muchas razones para preferir un pájaro en mano antes que en las pampas argentinas.

Pero otros han sostenido que la compra de los ferrocarriles fue una agresión nacionalista a Gran Bretaña. En ocasión de la muerte de Perón, *The Times* opinaba:

Las relaciones angloargentinas tocaron fondo cuando los ferrocarriles británicos fueron nacionalizados en 1948^[87].

¿Entreguismo o nacionalismo desaforado? Para responder con certeza se requiere un cálculo preciso del precio pagado por el Estado argentino y el valor económico de los ferrocarriles, ambos difíciles de estimar. Se ha argumentado que, cuando se consideran las tierras a los costados de las vías que fueron adquiridas junto con los trenes, fue la Argentina quien hizo un buen negocio. Pero en este punto no hay un acuerdo entre los autores. En cualquier caso, la compra de los ferrocarriles es una muestra de que también en las relaciones económicas internacionales pudo Perón conciliar un discurso

fuertemente heterodoxo con un trato realista y adecuado a los tiempos que se vivían. La nacionalización de los servicios públicos no era, en los años 40, una política que estuviera a contramano de la tendencia mundial. En la Argentina y en el mundo, una nueva concepción de lo que debía hacer el Estado estaba madurando.

El avance del Estado

La compra de los ferrocarriles británicos por parte del Estado argentino debe considerarse en su doble aspecto de nacionalización y estatización. No se trataba únicamente de limitar la participación de los capitales extranjeros en la economía argentina. La adquisición de los ferrocarriles, como la de muchos otros servicios públicos que le seguirían, era también un síntoma del crecimiento del Estado como productor de bienes y servicios. Ya durante el gobierno militar de 1943-45 se habían dado pasos en esta dirección. Además de la creación de Fabricaciones Militares, se había inaugurado un horno siderúrgico en Zapla, provincia de Jujuy, y se había dado impulso a la Flota Mercante, creada en tiempos de Castillo.

Durante el gobierno peronista, la estatización tomó mayor vigor. A la nacionalización de los ferrocarriles siguió la de los teléfonos, pertenecientes a la ITT. En el área energética, consideraciones estratégicas justificaban la intervención del Estado más que en ningún otro sector. Así es como la Empresa Nacional de Energía tuvo a su cargo la instalación de 37 plantas hidroeléctricas. Con la creación de Yacimientos Carboníferos Fiscales se inició la explotación de las minas de Río Turbio, en la provincia de Santa Cruz. La estatización del servicio de gas se completó con la creación de Gas del Estado. Continuaron además las expropiaciones de empresas alemanas, que fueron la base del grupo DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado), al tiempo que se estatizaba el transporte urbano. El texto constitucional de 1949 consagró esta tendencia, declarando al Estado dueño natural de los servicios públicos (previéndose la compra o confiscación de aquellos que aún estuvieran en manos privadas) y de las fuentes de energía.

En este terreno la política peronista tampoco puede ser tildada sin más como extrema o extemporánea. La nacionalización no fue tan lejos como algunos pretendían. Perón se pronunció en contra de la estatización de los frigoríficos y de una empresa cementera de origen norteamericano. Los límites eran impuestos, también aquí, por sus propias convicciones. Antonio

Cafiero, quien a partir de 1952 desempeñaría importantes funciones en el gobierno, acentuaba el carácter coyuntural del estatismo peronista:

El estatismo o capitalismo de Estado le es esencial al socialismo y no al justicialismo. Nuestro justicialismo, es verdad, carga una buena dosis de estatismo. Pero tan solo por imperativo de las contingencias económicas internacionales. No porque lo lleve en la sangre. Y, créame, si no tuviéramos que luchar contra el estatismo internacional y defender al país de la satelización de los imperialismos, echaríamos por la borda nuestra carga de estatismo sin desmedro, antes bien con medro del Justicialismo^[88].

Conviene entender la posición del gobierno en este tema dentro del clima de opinión nacional de la época. El partido opositor más importante, la Unión Cívica Radical, criticó la política de nacionalizaciones y estatizaciones no por excesiva, sino por insuficiente. Los principios económicos que guiaron al radicalismo de aquellos años eran básicamente los contenidos en la *Declaración de Avellaneda* de 1945, que años más tarde fue calificada por un autor de extracción radical como «un programa antiimperialista, antioligárquico, revolucionario y de corte estatista». Al conocerse los resultados del acuerdo Eady-Miranda, que contemplaban la formación de una empresa mixta para administrar los ferrocarriles, los radicales se opusieron demandando en cambio la nacionalización total. Durante el curso de las negociaciones, diputados de la Unión Cívica Radical se mostraron temerosos de lo que consideraban un peligroso acercamiento de Perón a Gran Bretaña. Esta oposición se haría mucho más dura cuando a partir de la década del 50 el gobierno intentara un golpe de timón que diera marcha atrás con algunas de sus medidas en esta área.

Así como en el debate vernáculo el avance del Estado era aceptado por la mayoría de las partes, en el resto del mundo también se advertía una tendencia ampliatoria de las facultades estatales. Desde la crisis del 30, la confianza en las capacidades del Estado venía en aumento, y la inevitable participación en la economía de los sectores públicos de diversos países durante la Segunda Guerra había reforzado esa tendencia. Lo que parecían medidas de emergencia durante el conflicto adquirieron en la posguerra un carácter permanente, siendo el caso paradigmático las nacionalizaciones del gobierno laborista inglés que sucedió a Churchill. También el Estado francés se movió, a partir de 1945, en el mismo sentido: se hizo cargo de las minas,

casi todos los servicios públicos, la empresa Renault y la aviación civil. En Italia, el Estado intervino en la producción industrial a gran escala, además de controlar los servicios públicos. La experiencia soviética, que ya había cosechado sus primeros éxitos antes de la guerra, sin duda contribuía al optimismo por la planificación y la intervención del Estado en general. En la mayoría de los países de Latinoamérica también abordó el Estado nuevas actividades. El complejo siderúrgico de Volta Redonda, en Brasil, es solo el más importante de los muchos emprendimientos estatales en la región. La participación del Estado tuvo especial relevancia en los sectores de generación eléctrica, construcción y transporte. Un autor argentino debió utilizar más de ochenta páginas para «resumir» las disposiciones intervencionistas en América latina.

En la Argentina, las cifras de gasto público reflejan el crecimiento estatal, tendencia que se inició antes del gobierno peronista.

EL PESO CRECIENTE DEL ESTADO **Gasto público total, en términos reales (1941=100)**

1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947	1948	1949
100	135,7	147,7	202,5	202,2	183,6	203,8	285,4	284,8

Fuente: Elizagaray (1985).

El aumento del gasto en inversión fue determinante para el incremento global de las erogaciones estatales. Buena parte está explicada por las nacionalizaciones. Pero además hubo inversiones en comunicaciones, energía y material ferroviario, y se dio impulso a la construcción de caminos. En algunos de esos sectores, sin embargo, no alcanzó a compensarse la fuerte depreciación del capital ya instalado, ni a satisfacerse la creciente demanda por infraestructura. El caso más palpable en este sentido fue la electricidad. En contradicción con el acentuado discurso proindustrial, la capacidad instalada no creció al ritmo previsto por el gobierno, y la escasez se tradujo en frecuentes caídas de tensión. En algunas áreas, el aumento del gasto venía a satisfacer las demandas de los sectores que sostenían al peronismo en el poder: los militares y la clase trabajadora. En los años 1946 y 1947 el principal motor de la inversión pública fue la defensa exterior, que llegó a representar el 60 % de los gastos públicos de capital. Creció también la importancia del gasto en salud, educación y vivienda. El aumento del empleo

público en general, aun sin considerar las empresas estatizadas, puede verse como otra manera de asegurar esas lealtades, y extenderlas también a la clase media.

En todo el mundo, la receta keynesiana de tonificar la demanda agregada con aumentos del gasto público estaba en su momento de mayor apogeo. En los países que habían participado de la guerra, las compras de material bélico habían permitido superar una situación de desempleo que, en algunos casos —como el británico—, se remontaba a la primera posguerra. ¿Qué otra prueba se requería para consagrar finalmente al keynesianismo? Los gobiernos pronto se hicieron eco de este nuevo consenso de ideas en materia económica. En Inglaterra, el *White Paper on Employment*, de 1944, comprometía al gobierno al mantenimiento del pleno empleo, a través del gasto público cuando fuera necesario. En Estados Unidos, en tanto, el keynesianismo era doctrina oficial ya desde la exitosa salida de la recesión de 1937. En los países de América Latina también se difundieron las políticas contracíclicas, como las que Colombia había aplicado cuando la guerra complicó su comercio de exportación.

Pero la estatización de algunas actividades económicas y los aumentos cíclicos del gasto para combatir las recesiones no eran los únicos elementos del nuevo modelo de Estado que se estaba gestando en la posguerra. La reconstrucción del Estado en Europa Occidental fue también la construcción definitiva del *Welfare State* (Estado de Bienestar). Aunque sus orígenes pueden rastrearse hasta las *Poor Laws* dictadas en la Inglaterra del siglo XIX, fue recién a partir de la Segunda Guerra Mundial que las políticas redistributivas alcanzaron una sólida expresión institucional. Inglaterra continuó siendo pionera, favorecida por el menor deterioro de su economía durante la guerra, comparado con los países de Europa continental. El *Informe Beveridge*, escrito en 1942, preveía un sistema universal de seguridad social, y fue la base de la gran expansión del Estado de Bienestar inglés en la segunda mitad de los años 40, de la mano del gobierno laborista. Se creó, entre otras cosas, un sistema bastante amplio de ingreso complementario para trabajadores pobres. En países más parecidos a la Argentina también se reconoció esta nueva función del Estado. Australia, por ejemplo, introdujo seguros de desempleo y por enfermedad, y aumentó los beneficios por maternidad, todo ello a mediados de la década del 40.

El triunfo del keynesianismo y la consideración de los problemas distributivos seguramente influyeron en el diseño de las políticas fiscales peronistas. Así y todo, el gasto del gobierno no fue el único instrumento

usado para sostener la demanda agregada y para redistribuir progresivamente el ingreso. Más aún, cuando al comenzar los años 50 la economía marchaba hacia una recesión, el gasto del Estado se redujo, más en línea con la vieja ortodoxia fiscal que con la receta keynesiana dominante por entonces. La otra gran inyección de demanda no provino directamente del sector público, sino que fue inducida al sector privado a través de una política de ingresos basada en el aumento masivo de salarios. Por esta vía el gobierno conseguía un doble objetivo: ayudaba a expandir la economía y al mismo tiempo daba a su programa el contenido de equidad que estaba en el corazón del discurso peronista.

Una nación socialmente justa

La declamada opción por la justicia social tuvo su expresión más acabada en la generosa política de ingresos de los primeros tres años de gobierno peronista, y no tanto en prácticas del tipo europeo o norteamericano que, montadas sobre esquemas de impuestos y subsidios explícitos, se estaban institucionalizando por esa época en la forma del Estado de Bienestar. El Primer Plan Quinquenal, y el nombre de Miguel Miranda, conductor del equipo económico casi hasta 1949, están asociados a una fase de expansión salarial sin precedentes. A pesar de las buenas relaciones entre el gobierno y los gremios durante el período anterior a Perón, los salarios reales apenas habían aumentado entre 1943 y 1945. A partir de ese año, los salarios reales crecieron a una tasa récord, aumentando 62 % entre el último de esos años y 1949. Esa mejora fue más acentuada que la de la productividad, y en 1949 el costo laboral por unidad de producto era un 23 % más alto que en 1945.

EXPANSIÓN SALARIAL Evolución de los salarios reales (1945=100)

1945	1946	1947	1948	1949
100	103	129	156	162

Fuente: Gerchunoff (1989).

El incremento de los salarios reales llevó a una distribución más equitativa del ingreso nacional. Se ha calculado que el componente salarial del ingreso

nacional superó, por primera vez en la Historia, a la retribución obtenida en concepto de ganancias, intereses y renta de la tierra. En 1948, aquel ascendía a 53 %, contra 47 % de este, lo que se comparaba favorablemente con la situación imperante solo un lustro atrás, cuando los trabajadores percibían 44,4 % y los empresarios, capitalistas y rentistas recibían 55,6 %.

Detrás de esta política había, por supuesto, una intención política de Perón. A pesar de haber ganado la elección de 1946 con la mayoría absoluta de los votos, el margen no había sido tan amplio. Además, Perón debía definir la compulsa entre el grupo político y el grupo sindical dentro del partido que lo había llevado al poder. Un éxito inicial rotundo como administrador le permitiría unir fuerzas detrás de la persona, antes que del partido y de los sindicatos, cosa que finalmente ocurrió: en 1947 quedó fundado el Partido Peronista. Es inevitable, por lo tanto, apuntar a las urgencias políticas como una de las causas de la expansión salarial alentada por el gobierno durante el primer trienio peronista. Sin embargo, a ello hay que agregar la particular concepción del primer Perón acerca del funcionamiento de la economía para comprender la política salarial. Algunos años después, Perón aconsejaba al presidente chileno Ibáñez:

Dele al pueblo, especialmente a los trabajadores, todo lo que sea posible. Cuando parezca que ya les está dando demasiado, deles más. Todos tratarán de asustarle con el espectro del colapso económico. Pero todo eso es mentira. No hay nada más elástico que la economía, a la que todos temen tanto porque no la entienden^[89].

Esa manera de entender la economía estaba en línea con las medidas que se implementaron. El optimismo de los años iniciales del peronismo era capaz de justificar políticas a veces demasiado audaces. La explosión salarial, por ejemplo, no era considerada únicamente como una forma de mejorar el nivel de vida de los trabajadores, sino también como un instrumento para alimentar la demanda agregada y garantizar con ello el pleno empleo. En palabras de Cafiero:

... cuanto mayor es el poder adquisitivo del sector «trabajo», que es el sector fundamentalmente consumidor de la economía, más amplio se torna el mercado y la demanda y por consiguiente más intensos resultan los estímulos a la producción y al desarrollo, tendiéndose a configurar una

verdadera «cadena de la prosperidad»: más ingresos—más demanda—más producción—más ingresos^[90]....

Esa cadena de prosperidad era palpable para el ciudadano común, especialmente para los más pobres. En los años 1946, 1947 y 1948 la clase trabajadora argentina experimentó el mayor aumento de bienestar de toda su historia. La imponente tasa de crecimiento de la producción (8,4 por ciento anual en promedio, la segunda más alta hasta ese momento para un período de tres años) no alcanza a reflejar completamente el progreso económico popular. La mayor disponibilidad de bienes, fruto del aumento de producción industrial y del creciente valor de las exportaciones, se volcó sobre todo a expandir el consumo, que en 1948 fue casi un 50 por ciento mayor al de solo tres años atrás. Además, su distribución resultó más pareja que en épocas anteriores. Ni en la esplendorosa década que culminó con el Centenario, ni en los plácidos tiempos de Alvear, la bonanza económica había sido generosa con todos. Con alguna razón se consideraba que, de una u otra manera, la prosperidad de entonces terminaba siempre en Europa o en los europeos, ya derrochada en las largas travesías de los estancieros, ya acumulada en los bolsillos de los inmigrantes que habían venido a buscarla desde el otro lado del Atlántico. Esta vez el bienestar era de todo el pueblo argentino, y no fue extraño que el peronismo obtuviera más de dos tercios de los votos en las elecciones de constituyentes de 1949. Un periodista británico describía esos años de euforia con un ingenioso juego de palabras, al titular una nota *A portrait of the Peronist party*, que puede traducirse como «Un retrato del Partido Peronista» pero también como «Un retrato de la fiesta peronista». El espectáculo de prosperidad popular era visible a todos, incluido por supuesto el propio Perón, quien pudo decir de sus sindicalistas:

Antes venían de alpargatas. Ahora, los veo con camisas de seda y buenos trajes^[91].

El control de los alquileres y el congelamiento de algunos precios de bienes básicos se sumó a la generosa política salarial para difundir el bienestar a los sectores de más bajos ingresos. No solo mejoró la indumentaria de muchas familias trabajadoras. También crecieron las compras de electrodomésticos: la heladera eléctrica reemplazaba a la refrigeradora a hielo, y la cocina a gas a la vieja «cocina económica». Mientras tanto, los días de radio conocían su más acabado esplendor. La multiplicación de aparatos fue tan decisiva para la popularidad de las novelas como para la fluida comunicación de Juan

Domingo y Eva Perón con «sus descamisados». Los temores al subconsumo y la recesión tan en boga en la preguerra y la Guerra dejaban paso al «círculo de la felicidad» en el que el consumo y la producción se alimentaban mutuamente.

La política salarial de Perón, con su doble objetivo de garantizar el pleno empleo y redistribuir el ingreso hacia los sectores populares, fue uno de los elementos centrales de su política económica hasta 1949. La mayor equidad también se vio favorecida por algunos cambios impositivos. El impuesto al ingreso, creado al comenzar la década del 30, fue rediseñado repetidas veces de manera de hacerlo más progresivo. Se creó además un gravamen a los beneficios de las empresas, lo que también contribuyó a mejorar la distribución del ingreso. Con la sanción de un impuesto sobre «exceso de beneficios» y otro sobre ganancias de capital, también se intentó cargar a las empresas y a las personas de altos ingresos con una parte mayor del peso de los gastos públicos.

Para la hacienda pública, todas estas medidas impositivas tuvieron una importancia menor al lado de los recursos obtenidos por la ampliación de la seguridad social. El sistema previsional argentino había comenzado a funcionar, de manera todavía muy limitada, en 1904, con la creación de una *caja* para empleados públicos. Poco a poco se fue extendiendo la gama de actividades cubiertas por la seguridad social: en 1915 se creó la *caja* para los trabajadores ferroviarios, en 1921 para los de otros servicios públicos, en 1923 para los bancarios y en 1939 para los periodistas y marineros. Pero fue recién a partir de la asunción de Perón en la Secretaría de Trabajo y Previsión que las *cajas* adquirieron un impulso decisivo. En 1944 se organizó el sistema de previsión para los empleados de comercio, y los obreros industriales tuvieron el suyo en 1946. Durante los primeros años de vida del régimen jubilatorio, que fueron los años del peronismo en el poder, hubo un enorme superávit por este concepto, ya que la proporción de beneficiarios sobre contribuyentes era ínfima. Así, en cada uno de los años finales de la década del 40 el gobierno obtenía alrededor de un 4% del producto bruto del flamante sistema de seguridad social, fracción que fue decayendo con el correr de los años a medida que aumentaba el número de beneficiarios.

El sistema impositivo y previsional fue un factor importante, pero no el decisivo, en el esquema distribucionista del peronismo. El elemento crucial era la generosa política salarial. Pero si los aumentos salariales mejoraron la situación de los trabajadores, ¿quién pagó esa bonanza? Una hipótesis debe descartarse de plano: no fueron los empresarios industriales, favorecidos por

un gobierno que hizo del desarrollo manufacturero una de sus más apreciadas banderas.

Una nación económicamente libre: el impulso industrialista

La pomposa declaración de la Independencia Económica, proclamada en Tucumán el 9 de julio de 1947, y la incorporación en la Constitución justicialista de fuertes restricciones a las inversiones externas fueron tan solo los signos superficiales de la decidida marcha de la economía nacional hacia una mayor autarquía. El gobierno peronista actuó vigorosa y deliberadamente en favor de la industria sustitutiva de importaciones. No fue el nacionalismo el único argumento en pro de la industrialización. Perón veía en el crecimiento industrial la posibilidad de mantener un alto nivel de empleo y de consumo. Según sus propias palabras en ocasión del lanzamiento del Primer Plan Quinquenal:

Debemos producir el doble; multiplicarlo por cuatro mediante una buena industrialización, es decir, enriqueciendo la producción por la industria; distribuir equitativamente esa riqueza y aumentar el estándar de vida de nuestras poblaciones hambrientas [...] y habremos solucionado con ello una de las cuestiones más importantes: la estabilidad social^[92].

La industrialización era vista también como una política de desarrollo para el largo plazo. Las recomendaciones de la mayoría de los economistas para los países en desarrollo giraban siempre en torno al objetivo compartido de la industrialización. En las Naciones Unidas, por ejemplo, la prédica industrialista estaba firmemente instalada. En el informe de 1945-47 se afirmaba:

La otrora rígida distinción entre países «industrializados» y países productores de materias primas se está haciendo cada vez más difusa [...] en el largo plazo estas tendencias, *especialmente si son apoyadas por una acción deliberada que promueva esquemas de desarrollo*, pueden resultar más importantes que el actual predominio de los Estados Unidos en la producción mundial, lo que quizás era esperable inmediatamente después de un período de guerra y devastación en el resto del mundo industrializado^[93].

Los medios elegidos por el gobierno para llevar a cabo este proyecto fueron básicamente dos: la restricción de las importaciones y la generosa política crediticia. Ya en 1944, el «Régimen para la protección y la promoción de la industria» había mostrado la voluntad oficial de proteger la producción de manufacturas de «interés nacional». Se elevaban los aranceles para las importaciones de los productos que competían con esas industrias, se reforzaban los permisos previos para la obtención de cambio y se establecía un sistema de preferencias para la importación de materias primas y bienes de capital. Es posible que las restricciones a las importaciones vía aumentos tarifarios haya tenido una importancia menor como política protectora. Más relevante fue, sin dudas, el sistema de control de cambios, reforzado por la exigencia de permisos previos, a veces imposibles de conseguir. En cuanto al sistema de preferencias cambiarias para la importación de insumos y bienes de capital, tuvo alguna incidencia: comparado con los productores rurales, por ejemplo, los industriales podían acceder a maquinarias importadas en condiciones más favorables.

Pero tan decisiva como la protección a través de barreras arancelarias y cambiarias fue la política de crédito industrial, que se canalizó a través de dos bancos oficiales. El Banco Industrial, fundado en 1944, inició sus actividades con una capacidad prestable equivalente a seis veces el volumen negociado en la Bolsa de Buenos Aires. Con los años, ese poder crediticio se haría todavía mayor. El Banco Central, por su parte, fue nacionalizado en 1946 junto al sistema bancario, lo que le permitió al gobierno manejar el crédito a voluntad. Lo hizo con un sesgo marcadamente proindustrial. Así es como, entre 1946 y 1948, la industria se encontró con fondos abundantes a su disposición, redimibles en plazos largos y con tasas de interés muy favorables. De hecho, muchas veces las tasas de interés reales fueron negativas, ya que la tasa de inflación superó a las exiguas tasas nominales. Se estima que los créditos tomados por el sector industrial pasaron de un 2,6 % del producto bruto en 1944 a 4,4 % en 1948, y continuaron su ascenso en los años siguientes luego de una pausa en 1949.

También contribuyó algo a la industrialización la política fiscal del peronismo. Las compras del Estado, derivadas entre otras cosas del aumento del gasto en defensa, generaron demanda adicional por los productos industriales. Además, se invirtió bastante en la instrucción para la industria, siguiendo los consejos ya centenarios de Juan Bautista Alberdi de evitar una formación demasiado enciclopedista. La desafortunada fórmula «Alpargatas sí, libros no» fue al mismo tiempo un símbolo y una caricatura del cambio en

las prioridades. El Instituto Superior de la Escuela Otto Krause entrenó a muchos de los futuros industriales, y en el mismo sentido apuntó la expansión de las escuelas técnicas. Además, aumentó fuertemente el número de graduados en carreras que habilitaban para trabajar en el sector industrial.

EDUCACIÓN PARA LA INDUSTRIA

Graduados en carreras relacionadas con la industria (1936-40=100)

<i>Período</i>	<i>Ingeniería</i>	<i>Matemática, biología, química y física</i>	<i>Farmacia y bioquímica</i>
1936-40	100	100	100
1941-45	171,6	165,1	274,5
1946-50	257,6	231,3	891,5

Fuente: Schwartz (1967).

Los juicios sobre los resultados de la industrialización peronista, todavía incipiente en 1949, son variados. La tasa de crecimiento industrial en la época ha sido motivo de disputa. Dependiendo de la fuente de datos que se utilice, la tasa anual de crecimiento del producto industrial puede haber sido 3,4 % o 7,5 %. La discrepancia no es menor, lo que contamina cualquier evaluación sobre la *performance* industrial en ese período. Juzgada con la vara de las esperanzas iniciales y —sobre todo— de las frustraciones posteriores, pueden encontrarse varios defectos en el desarrollo manufacturero de la primera época del peronismo. Entre ellos deben mencionarse las limitaciones de escala impuestas por el reducido mercado interno, las consecuencias del rechazo inicial al capital extranjero, la ausencia de un énfasis en la productividad o la aún escasa sustitución de importaciones en ramas básicas. En su momento, sin embargo, no faltaron elogios hacia la estrategia de industrialización de los primeros años del gobierno de Perón. Un miembro del Parlamento británico, por ejemplo, dejaba entrever su admiración y, por qué no, su recelo, cuando afirmaba en 1949:

El presidente Perón y el señor Miranda no son tontos. Si lo que resultaría peor para ellos finalmente ocurre, y el mundo deja de estar hambriento, habrán conseguido, al menos, financiar su Plan Quinquenal, y habrán avanzado bastante hacia la autosuficiencia, siguiendo el modelo alemán^[94].

La observación del parlamentario inglés daba una de las claves de la industrialización peronista, que estaba sostenida sobre una transferencia intersectorial de ingresos que a su vez era posible por la particular coyuntura internacional, excepcionalmente favorable para la Argentina. Los altos precios mundiales de los productos rurales estaban siendo aprovechados por el gobierno para financiar sus políticas expansivas.

En el campo, las espinas

Desde que, en el último cuarto del siglo XIX, la economía argentina se había consagrado a la producción agropecuaria destinada en su mayoría a los mercados externos, las variaciones en los precios de los productos rurales habían determinado en gran medida la situación general del país. La marcada inestabilidad de la economía se debía bastante a la brusquedad de las fluctuaciones en esos precios. Perón tuvo la suerte de asumir la presidencia con los términos de intercambio más altos de todo el siglo:

AÑOS AFORTUNADOS **Términos del intercambio externo (1960=100)**

1920/9	1930/9	1940/3	1944	1945	1946	1947	1948	1949
87,1	99,7	113,7	105,9	94,8	145,8	147,2	151	134,1

Fuente: Apéndice estadístico.

En los primeros años de la década del 30, el sector agropecuario había sufrido las consecuencias de unos términos de intercambio inusualmente bajos. El gobierno conservador del general Justo, en cuyo Gabinete se contaban cinco miembros de la Sociedad Rural Argentina, intentó ayudar a los productores agrícolas y ganaderos. Estos últimos se vieron favorecidos por la firma del tratado Roca-Runciman, que garantizaba una proporción del mercado inglés a

la carne argentina; para ayudar a los agricultores, en tanto, se instauró la Junta Nacional de Granos, con la misión de asegurar un precio mínimo a los cereales, comprar los excedentes y venderlos a pérdida en el mercado internacional. Durante el gobierno de Perón, la influencia del gobierno sobre los precios agrícolas se intensificó, pero con signo cambiado. El Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) monopolizó, desde principios de 1946, la comercialización de los cereales y oleaginosas. Entre 1946 y 1949, compró las cosechas a los agricultores para venderlas internamente y en el exterior, obteniendo un margen muy amplio gracias a los favorables términos de intercambio externos.

Había dos motivos muy concretos para esta política discriminatoria hacia el sector rural. En primer lugar, las ganancias del IAPI, aunque duraron poco, sirvieron por un tiempo para sostener el aumento en el gasto público. Además, la intervención del IAPI desligó parcialmente la evolución de los precios internos de los alimentos del aumento que se estaba verificando en el mercado internacional. Este fenómeno se refleja en las estimaciones sobre la participación de las actividades agropecuarias en el producto bruto total argentino, que es mucho menor cuando se la valúa a los precios internos (influidos por políticas como las del IAPI) que cuando se calcula tomando los precios internacionales.

LA DISCRIMINACIÓN AL CAMPO **Participación del sector rural en el PBI, en porcentaje**

<i>Período</i>	<i>A precios corrientes</i>	<i>Si los precios internos hubiesen seguido a los internacionales (partiendo de 1926-1929)</i>
1925-29	33	33
1935-39	26	28
1947-49	16	32

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

De no haberse esterilizado el aumento internacional de los precios de los alimentos, una de dos cosas habría ocurrido: o bien los salarios reales habrían mermado por el encarecimiento de algunos productos básicos de la canasta familiar, o bien, en el caso de compensar ese aumento con nuevos incrementos en los salarios nominales, se habría visto afectada la rentabilidad industrial. A través de la política del IAPI, el gobierno peronista cerraba un triángulo de redistribución sectorial de ingresos coherente con la conformación de su apoyo político. En este triángulo redistributivo, los vértices eran el sector rural, el sector urbano y el propio Estado. El crecimiento salarial fomentado por el gobierno era compensado en el sector industrial con una liberal política crediticia y el estancamiento de los precios de los alimentos. A su vez, el gobierno financiaba parcialmente la expansión del gasto y empleo públicos con el margen que obtenía el IAPI gracias a unas inmejorables condiciones internacionales. El mantenimiento de este delicado equilibrio dependía de que esa especial situación se prolongara. Pero, en su momento, la sensación predominante era que el peronismo por fin había logrado conciliar la expansión económica con la justicia social, algo que tenía pocos precedentes en el mundo y ninguno en la Argentina.

La presión al sector agrícola era reconocida, pero justificada, por el gobierno. Así, Antonio Cafiero concedía:

... los planes de industrialización y desarrollo económico previstos en el Primer Plan Quinquenal de Gobierno hicieron necesario que ese *mejoramiento transitorio* de la capacidad adquisitiva internacional de nuestros cereales y productos ganaderos, se aprovechara en la consolidación de otras actividades económicas fundamentales que, a su vez, habrían de constituirse en una inestimable fuente de *demanda permanente* para la propia producción primaria, cuando cedieran los estímulos transitoriamente presentes en el mercado internacional^[95].

Había otras razones, de importancia menor, con las que se defendía la política del IAPI. El comercio de posguerra era bilateral en todo el mundo. No había, en realidad, un precio internacional al que atenerse en las ventas al exterior. Al contrario, las condiciones de las transacciones surgían de las negociaciones entre las partes. Una agencia única de comercialización, como era el IAPI, era capaz de obtener mejores precios que los que se habrían conseguido con el poder de negociación más disperso. Además, la situación de posguerra

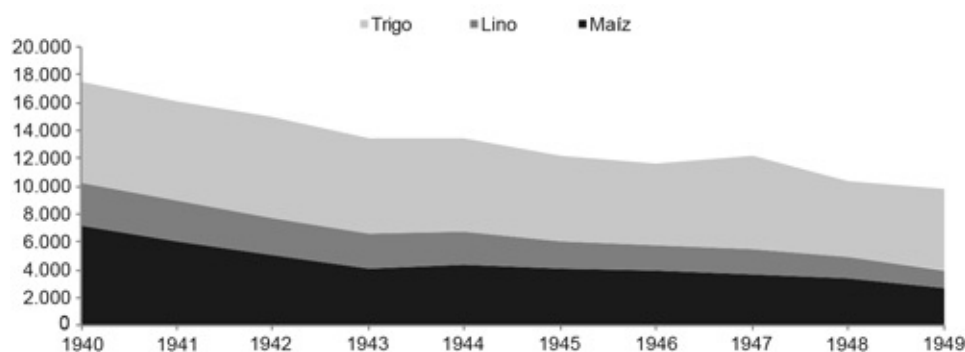
obligaba a vender a crédito, y el IAPI, siendo estatal, podía soportar mayores riesgos y plazos. Por último, el productor agrícola estaba menos expuesto a fluctuaciones violentas en los precios de sus productos.

Estas consideraciones eran poco convincentes para los propietarios rurales, mucho menos cuando otras políticas tampoco les eran favorables. Los aumentos salariales en la industria habían repercutido en los costos de los productores, que debían aumentar los salarios de los peones para evitar su emigración hacia las ciudades. El Estatuto del Peón Rural, además, había extendido beneficios sociales a los trabajadores del campo, lo que también impactaba sobre la rentabilidad del agro. La agricultura, más golpeada que la ganadería por el encarecimiento de la mano de obra, sufrió especialmente con el cambio en la reglas de propiedad rural. El sistema de arrendamiento utilizado hasta entonces entró en crisis. Se dio al arrendatario el derecho a renovar su contrato a los mismos valores que en el período anterior, lo que perjudicaba al dueño de la tierra debido a la erosión inflacionaria. El terrateniente perdió el incentivo para arrendar sus campos, y este tipo de contratos disminuyó sensiblemente a partir de la posguerra. La sujeción de la importación de maquinaria agrícola al tipo de cambio no preferencial completaba la batería de políticas adversas al sector rural.

Para muchos, la drástica caída del área sembrada con los cultivos más importantes fue una de las consecuencias de esas políticas.

EL DESCENSO DE LOS CULTIVOS TRADICIONALES

Área sembrada con los principales cultivos, en miles de hectáreas



Pero no hubo una crisis rural como la que sugiere esta tendencia del área sembrada con los principales productos agrarios. Hubo, como contrapartida, una intensa sustitución de cultivos en la pampa húmeda. Creció la importancia de semillas nuevas, como el girasol, el maní y la cebada. La caída

en la producción de los cultivos tradicionales (maíz, trigo, lino y avena), de alrededor de 39 %, fue parcialmente compensada por un aumento de 75 % de las nuevas variedades. La paulatina normalización de las importaciones de bienes de capital, incluyendo la maquinaria agraria, ayudó a que la caída en la producción no fuera mayor. Además, la producción pecuaria avanzó sobre tierras antes dedicadas a la agricultura, reasignación que ya había ocurrido, a veces en sentido inverso, en otras épocas.

Dentro del esquema económico peronista, el campo tenía el importantísimo rol de proveer las divisas necesarias para la importación de insumos y maquinarias que la industria local aún no producía. Quizás esa fue la causa de la timidez de los cambios en el régimen de tierras llevados adelante por el peronismo. Muchos dirigentes dentro del partido no se contentaban con el congelamiento de los arrendamientos, y proponían una reforma agraria para acabar con la gran propiedad rural. Pero el gobierno no quiso arriesgarse a complicar una situación de pagos internacionales que había comenzado a deteriorarse.

Las complicadas cuentas externas

La posición comercial argentina al finalizar la Segunda Guerra Mundial no era cómoda, a pesar de los superávits comerciales que venían acumulándose. En realidad, el problema era el excesivo superávit, ya que no se trataba de un fenómeno derivado de una gran *performance* exportadora, sino de las dificultades para conseguir importaciones. Así es como, apenas acabada la guerra, el problema exterior era opuesto al que había imperado durante la Gran Depresión. La cuestión no era tanto asegurar mercados en el exterior para las exportaciones argentinas como conseguir las importaciones necesarias con las divisas provistas por las ventas externas. Ya no se trataba de «comprar a quien nos compra» sino, más bien, de «vender a quien nos vende». Decía Perón:

... tropezamos permanentemente con la prohibición de exportar de los países a quienes nosotros estamos proveyendo de alimentación. Por eso ha sido necesario, frente a la situación de que todos los barcos lleguen vacíos porque los gobiernos de esos países no permiten la exportación a la Argentina, que establezcamos que barco que llegue vacío se irá también vacío^[96].

El embajador brasileño en la Argentina resaltaba esta preocupación de Perón:

Cada vez que le pedía trigo al general Perón, me exigía caucho a cambio. «Queremos hierro y acero» decía, casi gritando, Perón, «y eso vale para cualquiera que desee granos y carne argentinos^[97]».

La manifestación más clara de este problema era el bloqueo de libras en el Banco de Inglaterra. Las libras que se habían conseguido con las exportaciones durante la guerra solo podían utilizarse para importar desde países del «área de la libra». Así es que puede hablarse, hasta el año 1946, del «problema» del superávit comercial. Problemas similares obligaron a firmar acuerdos con varios países, además de Inglaterra. En un mundo de controles cambiarios, el comercio se había vuelto bilateral, poco más que un trueque: las compras y ventas debían equilibrarse no ya con el conjunto de los socios comerciales, sino con cada uno tomado individualmente. La Argentina se adecuaba a lo que imponían las circunstancias, tal como lo describía el Banco Central:

Una situación de tal naturaleza nos constriñe forzosamente a encauzar, en estos momentos, las importaciones desde aquellos países que adquieren los productos argentinos, pues solo en esta forma lograremos abastecernos de bienes, sin afectar nuestras disponibilidades de oro y divisas. En este sentido, debe aceptarse que la estructura básica de nuestro intercambio y la inconvertibilidad actual de las divisas que recibimos en pago de nuestra producción exportable, nos llevan necesariamente a tratar de utilizar al máximo las posibilidades que encierra la negociación comercial bilateral, sin dejar de reconocer que, con esta política, el país no puede alcanzar todos los beneficios que recogería con la restauración del multilateralismo en el comercio internacional^[98].

Los primeros años de la posguerra trajeron novedades al comercio exterior argentino. El precio promedio de las exportaciones creció un 108 % entre 1945 y 1948, mientras las compras al exterior se normalizaban después del período bélico, además de aumentar su precio alrededor de 30 %. El comercio exterior argentino recuperó así parte de su vigor de preguerra. Pero las variaciones en los precios no podían esconder un hecho decepcionante: el volumen exportado en 1946 era menor al de 1935, que a su vez había sido

inferior al de los mejores años de la década del 20. La tendencia descendente de las exportaciones argentinas era en parte el resultado de condiciones externas menos favorables que las vigentes antes de la crisis del 30. La reducción en el coeficiente de importaciones británico, por ejemplo, impedía colocar demasiadas exportaciones en ese mercado. Pero, bajo esas mismas condiciones, países similares a la Argentina pudieron aumentar o al menos mantener el volumen de sus ventas externas. Australia, por ejemplo, exportaba a principios de los años 50 más que a fines de los años 20, a pesar de las dificultades en los mercados para sus productos.

Parece claro, entonces, que en la mediocre evolución exportadora de la Argentina las políticas internas —que no estimularon la producción rural pero sí su consumo— fueron determinantes. En el diseño de estas políticas influyó el escepticismo del gobierno respecto a la posibilidad de una recuperación del comercio mundial. En 1946, ya se habían cumplido más de quince años de decadencia en los mercados internacionales, y el gobierno peronista apostó más a una Tercera Guerra Mundial y a un debilitamiento todavía mayor del intercambio entre naciones que a la impresionante resurrección que finalmente tuvo lugar. Este pesimismo acerca de las posibilidades de desarrollo que el comercio mundial brindaba a los países productores de materias primas tendría su mayor expresión intelectual en las ideas del economista argentino Raúl Prebisch. El hecho de que el crecimiento del ingreso per cápita provocara aumentos en el consumo de bienes industriales, antes que de bienes agropecuarios, hacía inevitable que los países productores de alimentos sufrieran una caída secular de sus términos de intercambio externos. De acuerdo con este argumento, la favorable situación de los precios de exportación argentinos en la inmediata posguerra no podía ser vista sino como un hecho absolutamente excepcional y acaso irrepetible, con el que no se podía contar en el futuro.

Lo cierto es que esas circunstancias fortuitas hicieron que la balanza comercial argentina tuviera, entre 1945 y 1948, un signo positivo.

UN BALANCE POSITIVO

Exportaciones e importaciones (en millones de dólares corrientes)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
1945	719	290

1946	1004	504
1947	1587	1320
1948	1604	1568

Fuente: Apéndice estadístico.

Las importaciones se recuperaron rápidamente de su deprimido nivel durante la guerra, empujadas por la fuerte demanda interna. Además, hubo un cambio en su composición. El aumento en la demanda por bienes de consumo era satisfecho con producción local, pero esta necesitaba cada vez más insumos y bienes de capital. Estos rubros pasaron a representar alrededor de 90 % de las importaciones totales. El creciente nivel de importaciones comenzó a ser visto con preocupación cuando amenazó con cambiar el signo de la balanza comercial argentina. En el caso de aparecer un déficit de comercio, este no podría ser compensado con entradas de capitales, que estaban desalentadas por las políticas peronistas y limitadas por las circunstancias internacionales. Así, un signo de pregunta ensombrecía el futuro de las cuentas externas argentinas ya en 1948, y al año siguiente se transformaría en un verdadero problema. El desequilibrio exterior de 1949 coincidiría con la aparición de otro de los temas llamados a dominar el debate económico en las décadas siguientes, la inflación de precios.

Crédito y descrédito: nace la inflación

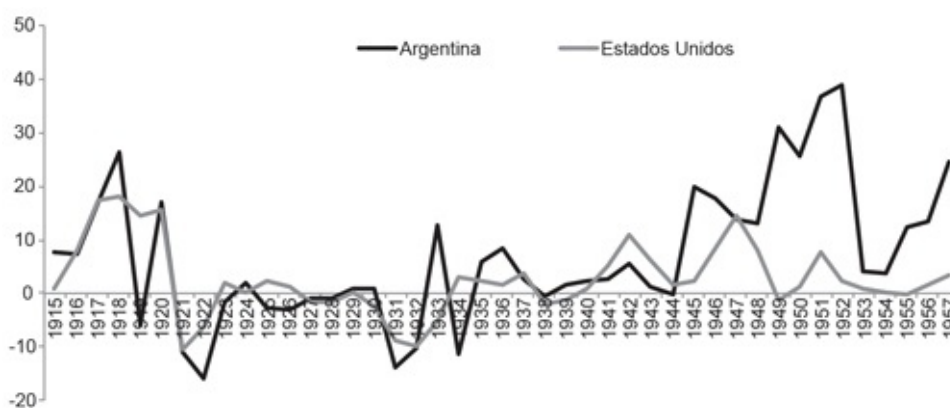
Ya durante la Segunda Guerra Mundial la economía argentina empezó a mostrar síntomas inflacionarios. Eso no era extraño ni demasiado preocupante. Lo mismo que a fines de la Primera Guerra Mundial, el cuantioso superávit comercial se reflejaba en entradas de divisas que se convertían en moneda nacional, lo que a su vez alimentaba el aumento de precios. Durante cada uno de los años entre 1941 y 1945, la base monetaria creció más de 15 %, un aumento elevado para lo que era la tradición argentina desde principios de siglo. La resistencia de la sociedad argentina a las políticas inflacionarias era bastante fuerte, quizás como reacción a la desagradable experiencia de crisis en 1890. Cuando se fundó el Banco Central, en 1935, para reemplazar a una Caja de Conversión que ya no tenía razón de ser, la bancada socialista criticó duramente el proyecto por considerar que abría la puerta al emisionismo y la inflación. De manera idéntica, al conocer los contenidos del Plan Pinedo, los radicales se mostraron

escépticos acerca del programa de créditos que contemplaba, denunciando también una amenaza inflacionaria. Pero no podía culparse al gobierno por la inflación de los años de guerra, ya que se trataba de un fenómeno puramente coyuntural que desaparecería con la paz. Eso era, al menos, lo que se creía.

No fue así. La Argentina mantuvo, a partir de la posguerra, una inflación consistentemente más alta que la de los países más avanzados. A partir de fines de los años 40 los caminos de la inflación argentina y la norteamericana se separaron definitivamente, o al menos por varias décadas.

CAMINOS DIVERGENTES

Inflación argentina y estadounidense (porcentaje anual)



Fuente: Apéndice estadístico y Bureau of Labor Statistics.

Recién iniciado el gobierno peronista, el régimen monetario y bancario argentino fue modificado profundamente. En marzo de 1946 fue nacionalizado el Banco Central, hasta entonces una sociedad mixta. Al mes siguiente se decidió otra medida fundamental: la nacionalización de todo el sistema bancario. Esto significaba que los depósitos pasaban a ser pasivos del Banco Central antes que de los propios bancos comerciales que los recibían. Los bancos no eran más que agentes receptores de depósitos por cuenta del Banco Central, y desde luego no se les permitía prestarlos sin su autorización. Ambas disposiciones tenían como fundamento la idea de que el Estado debía reservarse para sí mismo el monopolio de la emisión monetaria. Si bien los bancos no emiten directamente dinero, tienen un cierto control sobre la «creación secundaria» de dinero a través de su política de préstamos. Administrando el Banco Central esa actividad se conseguía un manejo más inmediato de la cantidad de dinero. Pero seguramente haya tenido más peso en esa decisión el reconocimiento de que la política monetaria podía servir

para alcanzar y mantener el pleno empleo. De hecho, el tradicional objetivo del Banco Central, consistente en «ajustar los agregados monetarios al volumen de los negocios», fue reemplazado por los más ambiciosos de

promover, orientar y realizar la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación^[99].

Curiosamente, el sistema monetario inaugurado en 1946 tenía algunos resabios de lo que habían sido las propuestas monetarias consideradas más ortodoxas. En círculos académicos, se identifica con el economista Henry Simons la idea de reemplazar el sistema habitual de reserva fraccionaria por uno de reservas 100 %, en el que los bancos están impedidos de prestar el dinero que reciben en forma de depósitos. El fin buscado en ese caso es evitar el período de crisis bancaria al que está expuesto todo sistema de encajes fraccionarios. A pesar de las apariencias, sin embargo, el modelo monetario elegido por el peronismo distaba mucho de tal propuesta. La diferencia estaba en la discrecional política crediticia y de redescuentos del Banco Central. A través de los bancos comerciales, el Banco Central desplegó la generosa política de créditos que permitió a la industria financiar inversiones y, sobre todo, pagar salarios cada vez más elevados. Estos créditos eran en realidad un sustancial subsidio, ya que las tasas de interés pagadas fueron menores, entre 1946 y 1948, que la tasa de inflación:

UN SUBSIDIO ENCUBIERTO **Tasa de interés nominal e inflación**

<i>Año</i>	<i>Tasa de interés nominal</i>	<i>Tasa de inflación (promedio mayorista y minorista)</i>
1946	5,5	20,4
1947	5,5	9,8
1948	6,5	15,6

Fuente: Arnaudo (1987).

Una parte de los créditos volvía al sistema bancario en forma de depósitos, que —medidos como porcentaje del producto bruto— aumentaron durante los primeros años del peronismo. Sin embargo, el aumento en los créditos fue siempre mayor al crecimiento de los depósitos, y eso no era ni más ni menos que una expansión del dinero circulante, siempre proclive a generar inflación. Pero la teoría cuantitativa, según la cual los aumentos en la cantidad de dinero llevan a la larga a aumentos en los precios, no contaba con la adhesión de las autoridades económicas argentinas. Predominaba, en cambio, una suerte de «teoría cualitativa del dinero» según la cual las expansiones monetarias bien dirigidas generaban aumentos en el nivel de actividad económica más que en los precios. Alfredo Gómez Morales, quien a partir de 1949 sería el conductor de la política económica, sostenía que a través de las políticas crediticias del Banco Central y del Banco Industrial se estaba manifestando una nueva concepción del dinero. Antes del peronismo, decía Gómez Morales, el dinero era considerado como un producto cualquiera, que se vendía al mejor postor, ya que los bancos intentaban sacar el mayor interés posible de sus préstamos; a partir de la nacionalización del sistema bancario, el dinero había pasado a ser un bien público que se concedía de acuerdo con las necesidades de la sociedad en general. Esa filosofía fue el fundamento de la rápida expansión monetaria. Antonio Cafiero la exponía a su modo:

... el Banco Central [...] estaba en condiciones de dotar de elástica fluidez a los medios de pago en circulación y a secundar de una manera harto efectiva los planes de desarrollo. Esta emisión *cuantitativa y cualitativa* de moneda bancaria se convirtió así en un poderoso instrumento de regulación monetaria^[100].

A la expansión crediticia provocada por la ayuda a la industria siguió la que recibía el Estado nacional para cubrir su creciente déficit presupuestario. Se iniciaba así una práctica que sobreviviría durante años, y que ligaba íntimamente a la inflación con el déficit fiscal. Durante los primeros años del peronismo, ese financiamiento no fue tan grande, porque el gobierno tuvo otras maneras de cubrir sus gastos. Hubo en esos primeros tiempos dos fuentes extraordinarias de recursos: las ganancias del IAPI y el superávit del recién nacido sistema de seguridad social. Ambas eran transitorias. En cuanto

los precios internacionales de los productos agrarios bajaran a un nivel «normal», y a medida que comenzaran a jubilarse trabajadores afiliados a las nuevas *cajas* de previsión, esas fuentes se agotarían, lo que acabaría por avivar la inflación.

¿Cómo reaccionó la sociedad a las inéditas condiciones inflacionarias? Lo esperable, de acuerdo tanto a las teorías económicas como a la experiencia de los países de alta inflación, habría sido un creciente rechazo del público por el dinero. Cuanto más alta es la inflación, más poder de compra está perdiendo quien mantiene billetes en su bolsillo y más rápido se va a desprender de ellos. Algo sorprendentemente, durante el primer trienio peronista, ocurrió al revés. La cantidad de dinero circulante medida en términos reales aumentó en lugar de disminuir. Estaba operando lo que los economistas llaman «ilusión monetaria»: la gente no sentía la necesidad de desprenderse de las crecientes cantidades de dinero que recibía porque no sentía que ese dinero estuviera perdiendo valor. ¿Cómo iba a pensar tal cosa, si la única manera que concebía de medir el valor del dinero era la cantidad de pesos moneda nacional impresa en el billete? Todavía faltaba algún tiempo para que los argentinos se acostumbraran a distinguir entre cantidades nominales y cantidades reales, y a usar otras monedas como unidades de referencia.

Inflación incipiente, signos de debilidad externa: aunque todavía no fuera obvio, allí estaban los síntomas de que el impulso expansivo y distribucionista se había llevado a un extremo peligroso. La bonanza de los términos de intercambio, la abundancia de recursos fiscales provenientes de la seguridad social, de la propia expansión económica y de la apropiación pública de la prosperidad exportadora, el incremento de los salarios en proporción mayor al de la productividad, la capacidad para expandir el crédito sin provocar inflación; nada de ello duraría para siempre. Sí tendrían más vida los instrumentos de política económica que aceptaron la combinación feliz de los primeros años del peronismo, como la intervención pública en el comercio exterior, la protección arancelaria y cambiaria, los estímulos monetarios y crediticios, las políticas de ingresos. Perón los había usado en favor de la estrategia audaz y hasta inconsistente con la que amalgamó su base política, aprovechando para ello las instituciones que con objetivos más moderados habían legado los gobiernos de los años 30: el Banco Central, los controles de cambio, los organismos reguladores del comercio de agroexportación. Poco a poco, el propio gobierno peronista iría ensayando respuestas a las fragilidades e interrogantes que asomaban en el horizonte. Pero esas reacciones deberían transitar por un equilibrio nada fácil, siendo que ya no podía desandarse —

salvo con un alto costo político— el camino hacia la equidad emprendido en los dulces tiempos de Miranda.

Capítulo V

Del paraíso peronista a la crisis del desarrollo (1949-1958)

La hegemonía cuestionada

El primer semestre de 1948 había sido, probablemente, el mejor del gobierno peronista. La economía todavía crecía con solidez, y el futuro era visto con optimismo, al menos por el propio Perón. En ocasión de una reunión con escritores, por ejemplo, el presidente les prometió un fuerte apoyo financiero, aparentemente compatible con unas cuentas fiscales ordenadas:

Por eso digo que no tengo inconveniente en dedicar esos cuatrocientos millones de superávit a las actividades culturales del país, si es necesario. Plata, sobra: lo que hay que hacer es cuidarla y administrarla bien^[101].

La bonanza ya estaba herida por la inconvertibilidad de la libra y por los efectos del Plan Marshall, pero la plata todavía sobraba y dominaba la sensación de que lo económico había dejado de ser un problema para la Argentina. Con este marco de abundancia, Perón se ocupaba de tejer nuevas ambiciones. Una de ellas fue la realización de una reforma constitucional que le permitiera ser reelecto en 1952. Aunque públicamente se pronunciara en contra de alterar la «sabia y prudente» disposición constitucional de no reelección, Perón sabía que la maquinaria política que había montado bastaría para modificar esa cláusula clave. La reforma fue una nueva ocasión para que el peronismo mostrara su poder en las urnas. Desde un primer momento, la oposición criticó el procedimiento por el que se había decidido la necesidad de la reforma, tanto que algunos partidos (Socialista, Demócrata Progresista) decidieron no participar de la elección. Después de un debate interno, en el que ya se atisbaban signos de un enfrentamiento serio, la Unión Cívica Radical optó por presentarse, lo mismo que el Partido Comunista. La victoria

oficialista fue total: el Partido Peronista cosechó 1.730 000 votos, contra 757 000 de la UCR y 85 000 del comunismo. Aun cuando la modificación más polémica fue la del artículo 77, que finalmente permitió la reelección, el artículo 40 fue el más significativo desde el punto de vista económico: entre otras cosas, consagraba la monopolización del comercio exterior por parte del Estado, declaraba propiedad del Estado a los servicios públicos y a las fuentes de energía.

El retiro de los radicales de las sesiones de la Convención Constituyente, unos días después de iniciadas, fue una muestra del enrarecido clima político que imperaba en el país. La oposición estaba condenada a una asfixia que iba más allá de la innegable debilidad electoral. Más allá de ciertos elogios iniciales a los partidos opositores, Perón no toleraba cuestionamientos, y pronto dio a su discurso un tono más combativo. En 1946 ya hablaba de repartir alambre de fardo para colgar a sus enemigos políticos. En el Congreso, la mayoría peronista se hacía eco de la actitud presidencial acallando la voz minoritaria de la oposición, cuando no directamente expulsando de la Cámara a los diputados más rebeldes. Los ataques a actos y locales de los partidos opositores, aparentemente llevados a cabo por las facciones peronistas de raíz nacionalista, contribuían a desalentar las actividades contra el gobierno. El encierro de la oposición se veía agravado por la política de comunicaciones del oficialismo. Muchos diarios fueron adquiridos por el gobierno, otros directamente clausurados y expropiados, notoriamente el conservador *La Prensa*. La radio, que por entonces conocía sus días de mayor popularidad, también pasó a difundir un monocorde tono oficial, luego de la estatización de casi todas las emisoras. La presión del gobierno sobre los políticos no adictos también incluyó una purga en filas propias. Cipriano Reyes, autoconsagrado autor del 17 de octubre, se opuso a la desaparición del Partido Laborista y a su reemplazo por un partido más vertical, lo que le valió un atentado, torturas y una prisión que solo concluiría en 1956. Otros sindicalistas que se resistían al «nuevo unicato» de Perón, lo mismo que gobernadores provinciales que mostraron independencia de criterio, corrieron una suerte apenas mejor.

No era fácil para los integrantes de los partidos opositores acordar una posición común ante un gobierno que, en el mejor de los casos, los ignoraba. El Partido Radical había conocido una situación similar en los años del régimen anterior a la ley Sáenz Peña. Algunos (los radicales «unionistas») razonaban que era hora de levantar las mismas banderas que en ese entonces: el abstencionismo y la revolución. Eran los mismos que en 1946 habían

optado por aglutinar a todo el antiperonismo en la derrotada Unión Democrática. Los radicales «intransigentes», en tanto, preferían la lucha política normal, electoral y parlamentaria. La causa unionista consiguió un predominio transitorio con la intentona militar de 1951. Con el apoyo tácito o explícito de varios políticos de la oposición, el general retirado Benjamín Menéndez encabezó una desorganizada marcha desde Campo de Mayo, cuyo fracaso no requirió demasiado esfuerzo de parte del gobierno. Los cabecillas fueron enviados a Tierra del Fuego, y Perón aprovechó la oportunidad para eliminar de las Fuerzas Armadas a los militares que no le eran leales. Este primer intento de golpe de Estado resultó ser una bendición para el gobierno, ya que le permitió a Perón señalar enemigos peligrosos mientras desarrollaba la campaña que finalmente culminó en su reelección. Los meses anteriores a los comicios de noviembre de 1951 habían presenciado también el recordado renunciamento de Evita a la posibilidad de ser vicepresidenta, los primeros indicios de su enfermedad y la designación de Balbín, quien había estado preso, como líder de la fórmula radical.

La victoria peronista fue casi tan fácil como en las elecciones de constituyentes: 62,5 % de los votos para Perón-Quijano contra 31,8 % de Balbín-Frondizi, quienes corrieron con la importante desventaja de no poder acceder a los medios de comunicación. La valoración del electorado por los logros sociales se mostraba suficientemente intensa como para restar importancia a los excesos políticos del presidente. A su vez, el respaldo popular podía ser leído por Perón como refrendando sus prácticas poco republicanas. Pero la minoría antiperonista no se acobardó ante la superioridad numérica de quienes apoyaban al gobierno. Al contrario, a partir de 1952 continuó, como pudo, en una oposición cada vez más enconada, buscando la ocasión propicia para derribar a Perón. Esa actitud fue ganando nuevas adhesiones con el correr de los años, ya que, tras la muerte de su mujer, el presidente perdió iniciativa, mientras alrededor del gobierno proliferaban los escándalos y las sospechas de corrupción. Paradójicamente, la estrella de Perón comenzó a declinar aproximadamente cuando la economía empezaba a encaminarse nuevamente en una senda de crecimiento. Acaso por última vez en mucho tiempo, un período relativamente largo de estabilidad económica, entre 1952 y 1955, convivió con tensiones políticas crecientes y de inciertas consecuencias. Es que por fin a partir de 1952 comenzó a sentirse la recuperación de una larga crisis económica cuyos primeros indicios habían aparecido en 1949.

Síntomas de crisis

Lo que ha quedado para la historia económica como la etapa «clásica» del peronismo abarcó un lapso de apenas dos años y medio y para fines de 1948 ya había entrado en crisis. La intensa expansión del producto y del gasto durante ese trienio había sido fomentada desde el gobierno, aprovechando circunstancias excepcionales que no se prolongarían por mucho más. La particular situación mundial de la inmediata posguerra, caracterizada por una demanda insatisfecha de alimentos, había colocado a los términos de intercambio externos de la Argentina en lo que sería el punto más alto del siglo. El Estado había podido apropiarse de esa bonanza gracias a la nacionalización del comercio exterior, y había alimentado con gasto público la expansión económica. Al mismo tiempo, la natural restricción de importaciones fruto de la Segunda Guerra había sido prolongada y extendida, básicamente a través de una protección arancelaria y de una mayor rigidez en los controles cambiarios. Los límites a las importaciones y la expansión monetaria y crediticia especialmente dirigidas habían estimulado un veloz crecimiento de la industria, que en sus ramas livianas ya abastecía casi completamente el consumo nacional. El gasto interno había crecido no solo por el impulso directo del Estado sino también por el rápido ascenso de los salarios, que garantizaban el apoyo popular a las políticas de Perón.

En 1949, el esquema distributivo de los primeros años del peronismo empezó a resquebrajarse por lo más frágil: la balanza comercial y la inflación. El supuesto de una nueva guerra mundial que sostuviera la demanda por los productos agropecuarios argentinos, con el que había especulado el equipo económico encabezado por Miguel Miranda, resultó ser nada más que una ilusión. Ya en 1949, los términos de intercambio estuvieron un 11 % por debajo del año anterior. Es más acertado interpretar esta caída como la vuelta a una normalidad de términos de intercambio declinantes que como una pausa en una tendencia de largo plazo hacia el alza. A ello se sumaron las consecuencias de una política exterior algo orgullosa, que impidió la participación argentina en el Plan Marshall. Fue un hecho inesperado: en 1948, un informe de la Cámara de Representantes de Estados Unidos de América aseguraba que:

Entre los veinte países latinoamericanos la Argentina mantiene una posición única como exportador de productos alimenticios. En los años de la preguerra (1936-1940) la Argentina ha provisto una parte principal de las exportaciones

mundiales de productos alimenticios y materias primas [...] Una exitosa movilización de la producción argentina de alimentos y materias primas sería una gran contribución a la reconstrucción de Europa. Con cerca de 7 millones de toneladas de cereales disponibles para la exportación en la cosecha de 1947/48, con enormes existencias de grasas y aceites, carnes, cueros, etc., la Argentina es un punto focal del problema de hacer participar la capacidad productiva de Latinoamérica en la recuperación europea^[102].

Pero Estados Unidos no quiso favorecer a una Argentina que no se había alineado con los vencedores sino hasta el final de la Segunda Guerra Mundial y que se mostraba demasiado oportunista en sus negocios con las hambrientas naciones europeas. En definitiva, le cupo al país solo un 3% de la participación latinoamericana en el esquema de reconstrucción europea. De cualquier manera, la causa determinante de la crisis del sector externo fue de origen interno. La campaña agropecuaria de 1949/50 estuvo signada por una fuerte sequía, que fue un anuncio de la que con mayor rigor azotaría al campo argentino en 1951/52. La pobreza de las cosechas de esos años puede constatarse comparándolas con la de 1950/51:

AÑOS DESAFORTUNADOS

Superficies sembrada y cultivada y producción. Cereales, lino y girasol

<i>Campaña</i>	<i>Área sembrada (miles de hectáreas)</i>	<i>Área cosechada (miles de hectáreas)</i>	<i>Producción (miles de toneladas)</i>
1949-50	14 312,8	8766,2	8580,3
1950-51	16 110,2	11 317,0	12 021,7
1951-52	13 536,5	6599,6	5879,8

Fuente: Cafiero (1961).

La Argentina exportó en 1949 por un valor de 933 millones de dólares, contra 1600 del año anterior. Esa drástica reducción en las divisas disponibles,

combinada con el aumento de los precios de los artículos que el país obtenía del exterior, obligó a comprimir aún más las importaciones, ya bastante restringidas. Pero el país estaba llegando a un punto en que era imposible contraer las importaciones sin alterar la producción industrial local, que obtenía del exterior muchos de sus insumos: en 1948, las importaciones de bienes de consumo eran apenas un 30 % de las compras externas argentinas. El gobierno debió ser más selectivo en la asignación de divisas, y gradualmente fue reforzando el sistema de permisos de cambio que regulaba la obtención de bienes extranjeros. Además, algunas importaciones pasaron a estar directamente prohibidas.

La industria, por lejos el sector más dinámico en los primeros años de la posguerra, sufrió con la intensificación de esos controles. Los empresarios industriales se quejaban por las dificultades para importar maquinarias y materias primas, dificultades que también eran reconocidas por el gobierno. El año 1949 fue uno de los dos únicos entre 1944 y 1958 en el que la producción industrial fue menor a la del año anterior. Las importaciones para la industria caían al compás de los términos de intercambio, evidenciando la debilidad de los cimientos de la industrialización peronista. Ello era particularmente grave en tiempos en que la expansión crediticia, otro de los elementos clave de la política industrial del peronismo, empezaba a moderarse.

De hecho, el crédito total hacia la industria, medido en valores constantes, cayó en 1949, algo que no se repetiría en los diez años siguientes. El aumento total en la cantidad de dinero fue un poco menor al del año anterior. En realidad, ya a fines de 1948 se había llevado a cabo un intento por apaciguar la inflación, que incluyó ciertas restricciones para la concesión de créditos y la elevación de la tasa de interés a la que el Banco Central prestaba dinero a los bancos privados (para que estos a su vez dieran créditos, de acuerdo con las directivas del Banco Central). Esa corrección fue insuficiente para Perón, quien consideró que un cambio de hombres podía contribuir a superar con éxito los problemas que se avecinaban. A principios de 1949 asumió un nuevo equipo económico, encabezado por Alfredo Gómez Morales.

El gobierno parecía por fin reaccionar ante las presiones inflacionarias, que de todos modos llegarían al récord de 31 % de aumento anual de precios al consumidor en 1949, el mayor desde la crisis de 1890. El aumento de la inflación fue acompañado por un ajuste en los tipos de cambio, de alrededor de 33 % en promedio, que se sumó a la devaluación de la libra esterlina respecto del dólar. Las autoridades económicas no podían evitar que la

insuficiencia de dólares se reflejara en su precio, salvo que quisieran llevar el sistema de permisos a extremos inmanejables.

Pero más allá del recambio en la conducción económica y de la tímida desaceleración de la creación de dinero, no hubo otros signos de una firme voluntad estabilizadora. Los nuevos conductores de la política económica, o quizás el propio Perón, aún no veían en la inflación un peligro incontrolable. En 1949 se derribó el último obstáculo para el desarrollo de una política monetaria absolutamente independiente, y eventualmente expansiva: se eliminó el último vestigio de convertibilidad, al anularse una cláusula que obligaba al Banco Central a respaldar con reservas internacionales por lo menos un 25 % de la base monetaria. Todavía se estaba lejos de un retorno, aunque más no fuera parcial, a cierta prudencia monetaria que permitiera contener la inflación. En su *Curso de política económica peronista* dictado a principios de 1951, Gómez Morales se definía a favor de una suerte de pragmatismo heterodoxo en cuestiones de moneda:

En materia financiera no se puede ser ortodoxo. La política económica es más bien un arte que contempla las condiciones particulares de cada momento y, sentadas las grandes líneas, la organización monetaria y financiera debe tener la suficiente flexibilidad como para irse adaptando a las nuevas contingencias^[103]....

Para algunos peronistas la inflación era un mal necesario, si es que realmente la consideraban un mal. El aumento de los precios era visto como el único instrumento poderoso de redistribución de ingresos que no chocaba con las normas constitucionales ni con la jurisprudencia (existía un antiguo fallo de la Corte Suprema que declaraba atentatorio contra la propiedad privada una tasa impositiva «excesiva»). Defendiendo la política económica del peronismo, Arturo Jauretche señalaba:

No existe en cambio posibilidad alguna de declarar inconstitucional a un proceso de inflación. Congeladas las rentas —caso de los arrendamientos urbanos y rurales— y los créditos, la inflación fue cercenando gran parte de los ingresos de los rentistas y acreedores, que se transfirió al sector de los trabajadores a través de incrementos constantes de sueldos. De otra manera no hubiera sido posible llevar a cabo esa política social que permitió elevar el nivel de vida de la población y dar

al trabajador una mayor participación en la distribución de los ingresos totales de la Nación^[104].

El razonamiento de Jauretche era correcto, siempre y cuando los sueldos aumentasen a un ritmo mayor que los precios. En 1949 todavía fue así, con lo cual los salarios reales continuaron en la empinada trayectoria de crecimiento que se había iniciado tres años atrás. En 1950 aún pudo alentarse alguna esperanza de mantener el rumbo sin correcciones sustanciales: el salario real aumentó levemente y los precios agropecuarios recibieron un inesperado impulso, asociado al conflicto de Corea. Así y todo, el gobierno peronista tuvo que actuar contra lo que, se suponía, eran sus principios, al tomar un préstamo exterior del Eximbank por 125 millones de dólares. También se incentivó, a través de un mecanismo que involucraba a los permisos de cambio, el endeudamiento privado con el exterior. Por otra parte, hacia mediados de ese mismo año 1950 se modificó la estructura de tipos de cambios vigentes —que había tornado muy complejo, en algún momento con ocho tipos de cambio legales—, lo que implicó la supresión de alguno de los segmentos y la devaluación de otros. En otras palabras, hubo una devaluación.

Pero en 1951 el panorama volvió a empeorar. La inflación superó a la tasa de aumento salarial, por primera vez desde que Perón estaba en el poder, mientras una terrible sequía reducía la cosecha de los principales cultivos a la mitad de lo que había sido el año anterior. El modesto superávit comercial de 1950 se transformaba en un cuantioso déficit en 1951. La reaparición de las huelgas, a partir de 1950, contribuyó a difundir la sensación de que una era de rápido progreso popular estaba concluyendo. La restricción del crédito estaba golpeando sobre algunos sectores industriales, y hacía inevitable el conflicto entre trabajadores y empresarios, ambos ya acostumbrados a ver crecer simultánea y velozmente sus ingresos. Hacia finales de 1951 Perón convocó a la CGT y a líderes empresariales para poner fin a la escalada inflacionaria. Sobre ese encuentro, Perón sostendría:

[H]emos conversado largamente sobre esto que yo llamo «equilibrio económico del pueblo»; es decir, la relación que debe existir, y que no debe romperse jamás, entre los sueldos, los salarios y los precios (...). Vale decir que en la Argentina justicialista no ambicionamos nada más que un límite de equilibrios, donde el hombre pueda vivir dignamente, con felicidad y con tranquilidad (...). Como justicialista, no

creemos que nadie, con sus salarios, pueda hacerse rico. Puede y debe vivir bien, con dignidad, con tranquilidad y con felicidad. De manera que al establecer un equilibrio buscamos que en el país no haya nadie sumergido^[105].

LA EROSIÓN INFLACIONARIA

Inflación y salario real en 1949-51

<i>Año</i>	<i>Inflación</i>	<i>Salario real (1945=100)</i>
1949	23,2	162,2
1950	20,4	171,1
1951	49	145

Fuente: Apéndice estadístico y Gerchunoff (1989).

Entre 1950 y 1951 pararon los trabajadores de la industria azucarera y los empleados gráficos, bancarios y marítimos. Pero el mayor conflicto fue el de los ferrocarriles, con una huelga que duró nueve meses e incluyó entre sus avatares la vana y patética recorrida de Eva Perón por las estaciones, arengando a los ferroviarios para que volvieran al trabajo. Por lo general, ni el origen de estos conflictos ni sus resoluciones estaban exentas de motivaciones políticas, pero es indudable que el deterioro de la economía estaba jugando un importante papel.

La hora de la austeridad: el plan económico de 1952

Una serie de factores se conjugaron entonces para que a principios de 1952 el gobierno lanzara un programa de austeridad que contrastaba, a todas luces, con las políticas de los primeros años. En primer lugar, Perón ya había conseguido su reelección, y tenía suficiente margen de maniobra como para tomar decisiones no del todo populares. El equipo de Gómez Morales venía preparando algunas de las medidas desde tiempo atrás, pero a Perón no lo convencía la idea de un cambio drástico de política antes de ser reelecto. Por otro lado, el estancamiento económico ya venía prolongándose por tres largos años, tantos como había durado la expansión inicial. Ya no se trataba de defectos que los críticos señalaban como gérmenes de problemas futuros: la

crisis estaba ahí, era palpable para todo el mundo, cualquiera fuese la responsabilidad del gobierno. Además, los pronósticos para el año 1952 eran del todo desalentadores. Fueron, además, certeros: la desastrosa cosecha obligó a consumir un pan negro de calidad inferior, elaborado con centeno y mijo, y a restringir nuevamente las importaciones, con el consabido efecto sobre la producción industrial. La escasez de energía eléctrica obligó a racionar su consumo, lo que también impactó sobre la industria. El invierno de 1952, enmarcado por el luto de los funerales de Evita, fue también amargo desde el punto de vista económico, y quedó grabado con tristeza en el recuerdo popular.

El plan de estabilización económica de 1952 (por entonces conocido simplemente como «plan económico», como tantos otros que le seguirían) compartía el objetivo básico de todos sus sucesores: detener la inflación. Además, se intentaba resolver el problema del déficit comercial externo, que ya se estaba tornando crónico. En ambos sentidos apuntaba la idea fuerza del plan: la austeridad. El mensaje gubernamental era que había llegado la hora de moderar el desenfrenado consumo de los primeros años, lo que descomprimiría la situación del comercio exterior y ayudaría a calmar la inflación. Nadie debía esquivar este necesario esfuerzo de frugalidad, ni el gobierno, ni los empresarios, ni los trabajadores. Perón lo ponía a su manera:

La economía justicialista establece que de la producción del país se satisface primero la necesidad de sus habitantes y solamente se vende lo que sobra; lo que sobra, nada más. Claro que aquí los muchachos, con esa teoría, cada día comen más y consumen más y, como consecuencia, cada día sobra menos. Pero han estado sumergidos, pobrecitos, durante cincuenta años; por eso yo los he dejado que gastaran y que comieran y que derrocharan durante cinco años todo lo que quisieran; se hicieran el guardarropa que no tenían, se compraran las cositas que les gustaban, y se divirtieran también; que tomaran una botella cuando tuvieran ganas [...] pero, indudablemente, ahora empezamos a reordenar para no derrochar más^[106]....

O también:

Algunos días, cuando me traslado a mi oficina a las seis de la mañana, suelo detenerme en alguna casa para revisar los residuos que allí se arrojan al cajón de la basura. Es común encontrar en ellos grandes trozos de carne y varios panes...

¡Con lo que se arroja diariamente a la basura podría alimentarse Buenos Aires^[107]!.

La idea era así de simple. Había que gastar menos. El plan no se limitó, desde luego, a estos llamados voluntaristas a la austeridad popular. El Estado moderó la dispendiosa política de los años iniciales. La inversión pública se redujo bastante a partir de 1952. Medido en precios constantes, el gasto del gobierno bajó entre 1950 y 1953 un 23 %, y el déficit fiscal disminuyó considerablemente. Subsistieron como fuente de problemas presupuestarios los desequilibrios financieros de las empresas recientemente estatizadas, ya que se intentó retrasar las tarifas para evitar un impacto inflacionario. Los fondos de la seguridad social, mientras tanto, siguieron solventando los déficits fiscales, ya que los ingresos por aportes previsionales continuaron superando a los pagos por ese concepto hasta más allá de la caída del peronismo.

La retracción fiscal se combinó con una política monetaria mucho más restrictiva que hasta entonces. La tasa de crecimiento de la cantidad de dinero descendió abruptamente a partir de 1952. Sorprendentemente, la inflación había pasado a ser una preocupación gubernamental de primer orden. En la publicación oficialista *Hechos e Ideas*, por ejemplo, un defensor del plan de estabilización peronista advertía que «la inflación empobrece a los que viven de un ingreso fijo (sueldos y salarios)». Con argumentos similares a aquellos con los que antes se defendía la inflación, ahora se exponían las ventajas de la estabilidad de precios.

Los instrumentos monetarios no fueron los únicos con que se intentó combatir la inflación. Hubo medidas más directas, como el retraso deliberado de las tarifas públicas y el aumento de los subsidios a los bienes básicos, de tal magnitud que tuvieron un costo fiscal de un 20 o un 30 % del gasto público total entre 1952 y 1955. El decidido combate contra «el agio y la especulación» incluyó frecuentes clausuras de los comercios. La política antiinflacionaria fue acompañada, asimismo, por un concertado y prudente manejo de los salarios. Se creó una Comisión Nacional de Precios y Salarios y se instauró un sistema de negociaciones salariales bianuales. Con esta batería de disposiciones se pretendía establecer una política de ingresos más duradera, que reemplazara a la carrera entre precios y salarios de los años anteriores.

Hubo, por otra parte, algunas medidas que apuntaron al aumento de las exportaciones. La faena de animales se restringió de manera de reducir la inestabilidad de la exportación vacuna, y se asignaban a las cámaras

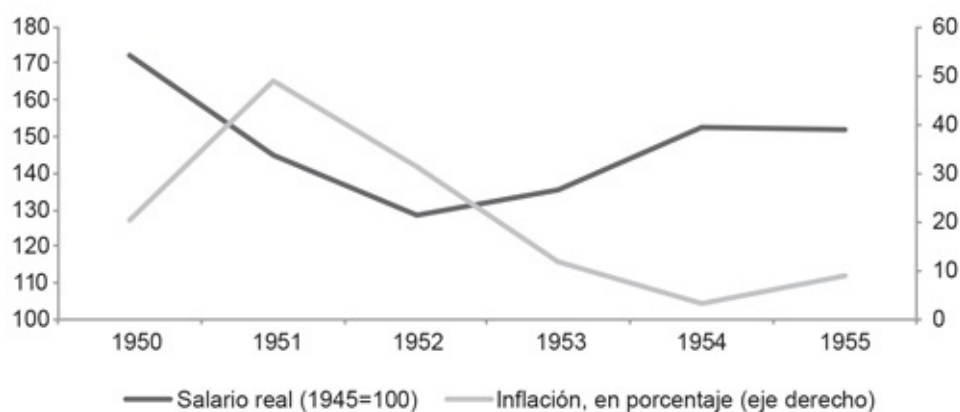
frigoríficas, para la exportación, las matanzas de un día de la semana. Con el mismo objetivo, se prohibió el consumo de carne vacuna los días viernes. Después de años de ser perjudicados por la política del IAPI, los productores agropecuarios comenzaron a recibir precios más favorables, superiores incluso a los vigentes en el exterior. Se intentó además fomentar la exportación de otros artículos a través de modificaciones en el sistema cambiario. También cambió la actitud hacia el capital extranjero, lo que se manifestaría con claridad un par de años más tarde.

Con el plan de 1952, el gobierno desmontó el esquema que había estado vigente a partir de 1946 y había tenido un impresionante éxito inicial. Cada uno de los elementos que constituían ese sistema fue eliminado o atenuado a partir de la segunda presidencia de Perón: la expansiva política salarial de 1946-50 dejó paso a un sistema de negociaciones bianuales que empezó con una drástica caída de los salarios reales; la liberal política de crédito para la industria fue moderada en nombre de la estabilidad monetaria; y el virtual impuesto a las exportaciones agropecuarias que estaba implícito en la política del IAPI hasta 1948 no solo desapareció, sino que fue reemplazado por una deliberada política de aliento al sector rural. Estos cambios fueron dictados por las circunstancias. La alta inflación y el deterioro de los términos de intercambio hacían inviable el viejo esquema.

A juzgar por el movimiento de las principales variables desde 1952, el plan debe considerarse exitoso. Por las buenas o por las malas, la inflación bajó hasta tocar un mínimo de 3,1 % en 1954. La estabilización resultó ser menos dolorosa de lo esperado, rasgo que sería compartido por muchas de las estabilizaciones posteriores. Después de descender en 1951 y 1952, los salarios reales comenzaron una firme recuperación, aunque no volvieron al máximo que habían alcanzado en 1949.

RECUPERANDO LO PERDIDO

Inflación y salarios reales, 1950-55



La caída de la inflación restableció la confianza en el peso. Entre 1952 y 1955 aumentó la proporción de riqueza privada atesorada en moneda nacional, que había disminuido en los años anteriores. También se recuperó la producción interna: a la reducción de algo más de 2 % entre 1948 y 1952, siguieron tres años de sólida recuperación: 17 % acumulado entre 1952 y 1955. También el problema externo fue corregido, al menos temporariamente. Después de las severas sangrías de 1951 y 1952, la balanza comercial pasó a ser superavitaria en 1953 y 1954, para luego volver a un déficit en 1955.

CAMBIOS DE SIGNOS

Exportaciones, importaciones y balanza comercial, 1951-1955 (en millones de dólares)

	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Balanza comercial</i>
1951	1387,9	1698,7	—310,8
1952	716,8	1208,3	—491,5
1953	1125,2	795,2	330,0
1954	1026,6	979,0	47,6
1955	928,6	1172,6	—244,0

Fuente: Apéndice estadístico.

La extraordinaria cosecha de 1952/53 fue decisiva para este alivio. Pero el firme aliento del gobierno a las exportaciones también tuvo algo que ver en su recuperación. La época en que el IAPI era el gran enemigo de los productores

agropecuarios ya estaba definitivamente terminada. Como había sucedido hasta la década del 30, el sector rural pasó a contar nuevamente con el favor oficial.

Una vuelta al campo

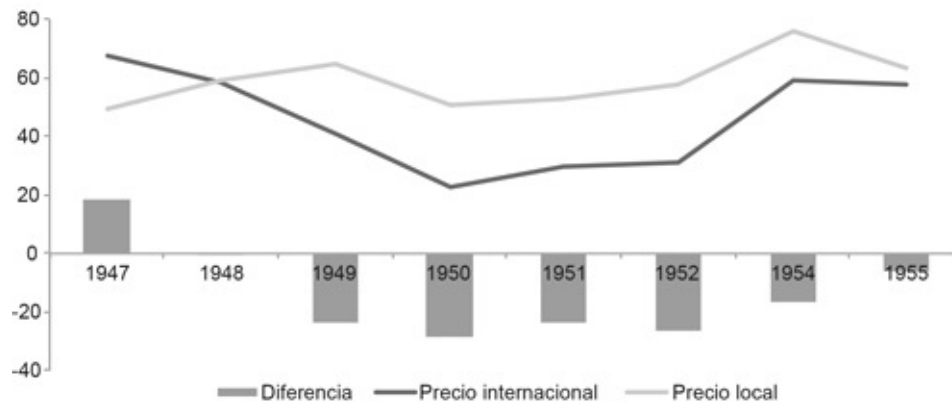
Mucho se ha discutido sobre la naturaleza y los efectos de la intervención del IAPI en la comercialización de los productos del campo argentino. Se ha argumentado que la decadencia de ciertos cultivos en la Argentina en los últimos años de la década del 40 se debió a la política gubernamental de adquirir la cosecha a precios bajos al productor local para venderlo caro al comprador internacional. La evidencia más frecuentemente citada en defensa de esa tesis es la reducción en el área sembrada con maíz (cayó 16 % entre 1945/46 y 1947/48), trigo (disminuyó 6 %) y lino (descendió 15 %). Esas estadísticas ignoran una tendencia creciente de diversificación agrícola: el girasol, el maní y la cebada compensaron en parte la retracción de los cultivos tradicionales. Además, continuó el proceso de sustitución por el cual la ganadería ocupó tierras antes dedicadas a la explotación agrícola. Eso no fue solo la respuesta a una tendencia de largo plazo. También se vio estimulado por la política del IAPI, que fue menos favorable al producto vegetal que al producto animal del campo argentino. Aun así, es cierto que la producción agropecuaria global cayó entre 1947 y 1950, en alrededor de un 6 %. La cifra no es tan dramática como la que surge de considerar únicamente a los cultivos tradicionales, y pone en duda la idea de que la política del IAPI (acompañada por la ley de arrendamientos y el estatuto del peón, que perjudicaban a los propietarios) provocó una grave crisis en el campo.

Más allá de la discusión acerca de los efectos de la intervención inicial del IAPI, lo que está fuera de duda es el nítido cambio de signo de la política de compras de cosechas a partir de fines de la década del 40. Una comparación entre el precio local y el precio internacional del trigo muestra un claro punto de ruptura hacia esa época.

UN NUEVO TRATO PARA EL CAMPO

Precio internacional y precio local del trigo

(en dólares por tonelada métrica)



Fuente: Elizagaray (1985). No hay datos para 1953.

El equipo económico reconocía tanto el trato inicial desfavorable al agro como la nueva tendencia de la política hacia el sector rural, que se consolidó con el cambio de década. Según Gómez Morales:

si bien en los dos primeros años se concentraron los esfuerzos y los medios para estimular el progreso industrial, fue porque hasta entonces nada se había hecho a su respecto, pero alcanzadas las metas fijadas, esa misma energía se vuelca ahora al estímulo y protección del agricultor y del ganadero [para así] restablecer el transitorio desequilibrio que intencionalmente habíamos provocado con anterioridad entre la industria y el agro^[108].

A diferencia de lo que ocurriría con planes de estabilización posteriores, la política de estímulo a las exportaciones agropecuarias descansó en los subsidios del IAPI y no en una devaluación generalizada, más allá de la depreciación de 1950 y las posteriores modificaciones en los segmentos cambiarios en los que se cursaban ciertas operaciones. En términos generales, el tipo de cambio se mantuvo en niveles considerados francamente bajos, lo que solo se corregiría tras la caída de Perón. De esta manera se lograban «precios remunerativos» para el campo sin que los precios internos aumentaran tanto como lo hubieran hecho con una devaluación, que también encarece las importaciones. Además de retribuir a los productores rurales con precios superiores a los internacionales, el gobierno pasó a tener en cuenta al sector agropecuario en la asignación de créditos.

Las opiniones de la Sociedad Rural reflejaron el cambio de humor de la gente del campo a partir de los años 50. Al principio llovieron las quejas por

la política del IAPI, la ley de arrendamientos y la expropiación de algunas tierras. Se leía en la *Memoria Anual* de 1947 de la Sociedad Rural:

El sorprendente desarrollo de nuestros grandes centros urbanos y el esplendor y opulencia de la gran metrópoli así como el progreso y el confort ciudadano no son más que el resultado de la enorme riqueza producida en nuestros campos y que ha sido absorbida por la ciudad, no habiendo recibido, en concepto de compensación, sino una mínima parte de lo entregado^[109].

Uno de los pasos fundamentales del gobierno para revertir la oposición rural fue la firma de sucesivos protocolos con Inglaterra, que establecían las condiciones de comercialización para las carnes argentinas. El problema con Inglaterra había surgido después de la devaluación de la libra en septiembre de 1949. El IAPI había reaccionado a esa medida con un aumento proporcional del precio en dólares de la carne, una respuesta razonable. Pero los ingleses se negaron a comerciar en esos términos, con lo que se suspendieron los embarques hasta junio de 1950. El acuerdo Paz-Edwards en 1951 suprimió los detalles innecesarios de arreglos anteriores y llegó a una solución de compromiso en la fijación de precios, tanto de los productos argentinos como del carbón y el petróleo provistos por Inglaterra. A pesar de ello, el comercio angloargentino siguió acumulando problemas, y las partes tuvieron que sentarse a la mesa de negociaciones otra vez, a fines de 1952. Esta sucesión de conflictos fue una muestra más de que los días de la «especial relación» entre la Argentina y el Reino Unido eran ya cosa del pasado. El esfuerzo oficial por mantener vivo el mercado inglés, combinado con el aumento de los precios a los que el IAPI hacía sus compras, fue cálidamente acogido por los sectores rurales. Luego del protocolo de 1951, la Sociedad Rural hacía público su agradecimiento:

Tributamos, entonces, a los dignos representantes de esos valores que actuaron inspirados por el Excmo. Señor presidente de la Nación, General Juan D. Perón, el Señor Ministro de Economía de la Nación, Dr. Roberto Ares, presidente de la Comisión Negociadora, como así también a todos sus integrantes, nuestro sincero voto de aplauso^[110].

El nuevo trato del gobierno de Perón al sector rural no se agotó en las políticas de crédito y subsidio, aunque estas fueron las más importantes. Hubo

intentos más o menos exitosos por aumentar la productividad y bajar los costos de la producción agropecuaria argentina. Se organizó un plan de inversiones del Estado para fomentar la investigación, difundir innovaciones en los modos de producción y mejorar la sanidad animal y vegetal, entre otras cosas. Fueron ampliadas también las instalaciones para almacenamiento de las cosechas, y se incentivó la mecanización agraria. La importación de tractores fue casi el doble en el quinquenio 1950-1954 que en el anterior.

El drástico replanteo de la política para el agro puede ser visto como un reconocimiento de los límites que tenía la pretendida transformación de la economía, de un país predominantemente agrario a una nación industrial moderna. La industrialización, todavía considerada una panacea, empezaba a mostrarse problemática.

Dilemas de una industrialización acelerada

El aumento de la producción industrial nacional era un objetivo declarado de las políticas públicas por lo menos a partir del gobierno militar que surgió de la revolución de 1943. Durante el peronismo, el impulso industrialista se intensificó, a través de políticas que buscaban completar el proceso de sustitución de importaciones por producción nacional. Los dos instrumentos clave de esa orientación fueron la política crediticia y la de protección a través de mecanismos cambiarios y comerciales. El Banco Industrial, creado en 1944, y el Banco Central, nacionalizado en 1946, fueron los encargados de llevar adelante un programa de créditos marcadamente expansivo. En primer lugar, los créditos concedidos a las empresas industriales no imponían condiciones en cuanto al uso que podía hacerse de ellos. Además, las tasas de interés reales pagadas por los prestatarios resultaron negativas hasta principios de los años 50. Aun luego de una mayor moderación en los años de crisis 1949-52, y de la creciente preocupación por la estabilidad de precios a partir del plan de 1952, la proporción de créditos expresada como porcentaje del PBI creció de 2,8 % en 1946 a 6,7 % en 1955. En cuanto a la protección respecto a la competencia externa, las dificultades que el importador encontraba para obtener divisas se acentuaron en 1948-49, cuando se limitó aún más la concesión de permisos previos para importar.

No puede resultar demasiado sorprendente que, bajo esas inusuales condiciones de protección, el grado de sustitución de importaciones industriales que la Argentina alcanzó hacia 1950 se contara entre los mayores del mundo semiindustrializado, exceptuando a los países socialistas. Mientras

que en 1929 se importaba el 45 % de las manufacturas consumidas o invertidas en el país, veinte años después la proporción era tan solo 15 %. Por esa vía, los años del peronismo fueron años de vigoroso crecimiento industrial, que ninguna de las dispares series estadísticas llega a poner en duda.

LA INDUSTRIA BAJO EL PERONISMO

Producción industrial (1943=100)

1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
134,7	156	158,5	157,3	166,5	183,6	182,2	190	207,1	232,9

Fuente: Schwartz (1967).

Lo que sí es más difícil de establecer con las estadísticas disponibles es la *performance* argentina comparada con la de otros países. Del período 1945-1958, que abarca apenas tres años más que el peronismo, se ha escrito que la *performance* industrial argentina fue peor que la de Brasil, pero que «se compara favorablemente» con Chile y México. De todos modos, una evaluación de la industrialización peronista no puede limitarse a consignar la tasa de crecimiento agregada de la industria. También es importante tener en cuenta los costos del tipo de industrialización que se generó, y determinar si era viable en el largo plazo. Una vez considerados esos otros aspectos, el desarrollo de la industria durante la época de Perón solo puede calificarse, en el mejor de los casos, como un éxito parcial.

Los analistas de la política industrial peronista la han criticado por excesivamente indiscriminada. En efecto, las autoridades bancarias encargadas de la distribución de créditos pocas veces indicaban los criterios con que decidían esa asignación. Si es que de la política crediticia se puede discernir alguna estrategia consistente, esta no parece haber sido otra que el desarrollo simultáneo de todas las ramas de la industria. Ese espíritu ya venía manifestándose desde los tiempos de la fundación del Banco Industrial. Según las expresiones oficiales, el Banco Industrial vendría a complementar la tarea de los bancos comerciales, que tenían «un incentivo para preferir concesiones de créditos a las ramas industriales más lucrativas, dejando de lado a otras con menores beneficios que sin embargo son igualmente indispensables para la economía nacional». Nunca fue demasiado claro cuáles eran esas industrias. En los episodios de restricción crediticia que cada tanto se dieron a partir de

1948, solo se aconsejaba contraer los créditos a las industrias productoras de bienes «no esenciales», un criterio no menos difuso. Se ha estimado que de las noventa y una industrias favorecidas por la protección, la Argentina solo tenía ventajas comparativas en aproximadamente la mitad.

Entre los economistas ha habido debate acerca de las ventajas y desventajas de un desarrollo industrial diversificado. Por lo pronto, es obvio que quienes más confianza han tenido en la idea de las ventajas comparativas se han pronunciado por una industrialización limitada a algún sector capaz de competir internacionalmente luego de una protección temporaria, si es que no han rechazado cualquier tipo de intervención proindustrial. Pero aun entre los más entusiastas de la industrialización, algunos también han considerado que la protección a ciertos sectores líderes es suficiente porque empuja al desarrollo a otras ramas a través de «eslabonamientos», que pueden ser «hacia adelante» (cuando la industria favorecida provee insumos a otras actividades) o «hacia atrás» (cuando demanda insumos cuya producción queda así incentivada). Para otros, en cambio, esta estrategia puede ser peligrosa porque si fallan los eslabonamientos no solo no se difunde el crecimiento, sino que se complica la expansión de la propia industria favorecida, ya que se enfrenta con dificultades tanto en el mercado para sus productos como en el de sus insumos.

Es ilusorio pensar que estos argumentos, ni siquiera en una versión menos refinada, inspiraron las políticas del peronismo, entre otras cosas porque en los años 50 esas discusiones recién se estaban popularizando entre los economistas. Los hombres prácticos, según dictaminó Keynes, son a menudo esclavos de algún economista o un filósofo político, pero de uno difunto. De todos modos, es más apropiado asociar la política del peronismo a la estrategia «diversificada» que a la versión «concentrada» de la industrialización, aunque fuera una estrategia del todo involuntaria. Si bien la tasa de crecimiento de las distintas ramas industriales fue despareja, ello no fue el resultado de las políticas, que intentaron favorecer al sector industrial en conjunto.

La política industrial diversificada que en los hechos eligió el peronismo era particularmente problemática en un país con una población relativamente escasa, como era la Argentina. Muchas de las industrias que nacieron al amparo de las políticas proteccionistas de los años 40 y 50 no alcanzaban una cierta escala mínima a partir de la cual pudieran trabajar con un aceptable grado de eficiencia, defecto que se habría atenuado con una industrialización más selectiva. El resultado fue una producción manufacturera de alto costo y

con pocas posibilidades de exportación. Un cuidadoso estudio comparativo entre las industrias metalúrgicas argentina y norteamericana ha estimado diferencias de costos de hasta 300 % en 1955. Visto de otra manera, solo con una devaluación de esa magnitud (y que no impactara sobre los costos industriales, algo imposible de lograr) se habría podido competir en pie de igualdad con la producción estadounidense.

El proceso de expansión manufacturera también estuvo complicado por un mercado de trabajo distinto del de otros países que encararon la industrialización en la posguerra. Un supuesto tradicional en la teoría del desarrollo es que la expansión inicial de la industria puede contar con una gran disponibilidad de trabajadores con salarios bajos, hasta entonces dedicados a actividades rurales de baja productividad. En la Argentina las cosas eran distintas. La ganadería y la agricultura eran esencialmente modernas desde los comienzos de la industrialización, y por lo tanto tenían productividad y salarios comparativamente altos. Era inevitable que la expansión de la demanda por trabajadores se reflejara pronto en aumentos salariales, ya que no había en el campo un numeroso «ejército de reserva» capaz de proveer indefinidamente las necesidades de mano de obra de la industria. Desde el punto de vista de los empresarios industriales, esta mejora en los salarios, sumada a otros costos laborales derivados del Estado de Bienestar peronista, pronto se transformó en una preocupación. Más allá de las marchas y contramarchas que se sucederían en el futuro, el relativamente alto nivel salarial seguiría siendo una característica del mercado de trabajo argentino, mientras que el empleo industrial avanzaría menos que en otros países. De hecho, a partir de los años 50 casi toda la expansión de la producción industrial surgiría de aumentos en el capital instalado y de mejoras tecnológicas, con un tenue crecimiento de la ocupación. Esta tendencia se vería favorecida por el patrón sectorial de la expansión industrial, concentrado en ramas de mayor complejidad tecnológica menos intensivas en trabajo.

Aun cuando de ninguna actividad manufacturera puede decirse que estuviera desprotegida bajo la política industrial del peronismo, para el final del período no todas habían sustituido las importaciones con la misma intensidad. Considerando una clasificación bastante agregada, está claro que la demanda de bienes de capital, y en menor medida también los bienes intermedios, seguían abasteciéndose con importaciones en una proporción no desdeñable.

UNA SUSTITUCIÓN INCOMPLETA

Importaciones de bienes de consumo, intermedios y de capital

<i>Período</i>	<i>Importaciones como porcentaje del PBI</i>	<i>Importaciones de bienes de consumo como porcentaje del consumo total</i>	<i>Importaciones de bienes intermedios como porcentaje de la demanda de bienes manufacturados</i>	<i>Importaciones de maquinaria y equipo como porcentaje de la inversión en maquinaria y equipo</i>
1925-29	24,8	13,3	21	35,3
1935-39	14,8	6,8	17,4	26,4
1945-49	9,8	3,2	13,4	19,7
1950-54	7,3	1,2	14,1	20,1

Fuente: Mallon y Sorrouille (1973).

La idea de que durante el peronismo hubo una industrialización basada exclusivamente en «estufas y lavarropas» mientras se descuidaba la fabricación local de maquinaria y equipos no tiene apoyo en estas cifras: la producción de estos aumentó 102 % entre 1946 y 1955, contra un promedio general de la industria de 73 %. La mayor participación de las importaciones en esa rama no se debía a un crecimiento más lento, sino a un menor nivel inicial. Pero esa tendencia no alcanzaba para impedir que el peso de esas importaciones fuera un rubro persistentemente negativo en la balanza de pagos, algo que atentaba contra la viabilidad global del esquema industrializador.

¿Un defecto estructural?

Después de dos años de un superávit comercial provocado por el plan de estabilización y por la gran cosecha de 1952/53, en 1955 reapareció el déficit comercial, ya que las importaciones comenzaron a recuperarse de su deprimido nivel de 1953 y 1954. Como en 1946-48, el crecimiento del producto volvía a traducirse en aumentos de la demanda por importaciones y consecuentes temores por la balanza de pagos (hasta mediados de los años 50, la balanza de pagos seguía los pasos de la balanza de comercio, ya que los movimientos de capitales eran poco importantes, y la deuda externa había sido cancelada). El problema no era que los mayores ingresos estimularan directamente la importación de bienes de consumo. El mecanismo era más

indirecto: la recuperación de la demanda por productos industriales locales se traducían en mayores necesidades de insumos, de los cuales una buena parte era importada. De los 1170 millones de dólares que se pagaron por importaciones en 1955, casi 800 millones se usaron para comprar bienes de capital, metales no ferrosos, productos de la siderurgia, productos químicos y petróleo.

La situación estaba agravada por el comportamiento de las exportaciones. La voluntad oficial por mejorar la productividad agropecuaria y el restablecimiento de precios aceptables para el agro no estaba logrando el objetivo de aumentar el valor de las ventas al exterior. En 1955, la Argentina estaba exportando por un monto en dólares menor al de 1920. Pero, teniendo en cuenta que un dólar era en 1920 mucho más valioso que en 1955, la comparación es todavía peor: en moneda constante, la Argentina exportó en el primer lustro de los años 50 apenas la mitad de lo que había exportado en 1920/24. Parte de esta debilidad exportadora se debía a las políticas internas —en un principio, perjudiciales a la producción primaria— pero también influían las condiciones internacionales, mucho más adversas al comercio. Además de bajos, los valores exportados eran volátiles e imprevisibles, determinados por precios mundiales y factores climáticos incontrolables. En este aspecto, la Argentina compartía las vicisitudes de otras economías «medianas». Australia, por ejemplo, pasó por una sucesión de equilibrios endebles y desequilibrios en la balanza de pagos durante los años 50. El alto porcentaje de las ventas al exterior representado por productos rurales (como la lana), cuya producción se creía difícil de aumentar, generaba dudas sobre las perspectivas futuras de las exportaciones. Provocaba, además, problemas de pagos cada vez que los precios de esos productos caían. Los controles cuantitativos a las importaciones y las barreras arancelarias se fueron extendiendo durante las sucesivas crisis en la balanza de pagos australiana. Brasil, por su parte, también sufrió frecuentes tensiones en su balanza de pagos durante los años 50 (en parte relacionadas con los avatares de la exportación de café). La conducción económica reaccionó a esas instancias de crisis con diversas combinaciones de controles cambiarios, licencias a las importaciones y préstamos exteriores.

Las respuestas peronistas a los problemas de pagos externos estaban a tono con la práctica internacional. El control de cambios, nacido en la peor época de la Depresión, se reforzaba o se relajaba según la gravedad de la coyuntura. En línea con lo que venía siendo la regulación cambiaria desde la crisis, convivían varios tipos de cambio, cada uno aplicado a un conjunto

distinto de productos. El precio al que se vendían divisas a los importadores (tipo de cambio «vendedor») tenía especial consideración con las materias primas esenciales y los combustibles, ya que de estos dependía el funcionamiento del aparato industrial. La concesión de permisos también era favorable a estas importaciones. Decía la Confederación General Económica (CGE), agrupación empresaria de corte peronista:

En 1950 y 1951, el 57,5 % y 62,0 % respectivamente, de los permisos previos de cambio acordados lo fueron para materia prima y productos semielaborados para la industria. Cuando en 1952, por las razones ya señaladas, fue necesario restringir el otorgamiento de divisas, la proporción de permisos acordados para materias primas descendió en beneficio del abastecimiento de combustible, que no pudo ser comprimido en la misma proporción^[111].

Los controles cambiarios, o los préstamos exteriores —como el del Eximbank norteamericano en 1950— eran solo una solución temporaria al problema externo argentino, pero estaban lejos de eliminar sus causas más profundas. Para superar de manera permanente ese defecto tenía que llevarse adelante una combinación de dos políticas: incentivar las exportaciones y alentar la producción local de maquinarias e insumos industriales, sobre todo de combustibles. En relación a lo primero, hubo en efecto un golpe de timón, a través de la nueva política del IAPI y los intentos de mecanización agraria. Pero los resultados podrían verse, en el mejor de los casos, en un plazo largo. La producción nacional de aquellos renglones que más pesaban en la balanza de pagos, por su parte, no era un desafío menos complicado. Al listar las industrias que más debían ser incentivadas, la CGE ubicaba en primer lugar a los

sectores industriales productores de artículos que reemplazan materiales esenciales de importación. Hay ciertas importaciones que por su esencialidad son imperiosas y pesan constantemente sobre la balanza comercial. Si mediante el aprovechamiento de materia prima nacional o bien el empleo de un sustituto obtenible en el país se alivia esa carga permanente, no debe llamar la atención el hecho de que se dé a la rama de la actividad que lo pueda producir, prioridad para su desarrollo^[112].

Pero producir localmente acero y más petróleo, por ejemplo, demandaría grandes inversiones iniciales, y una cuantiosa importación de bienes de capital. La presión sobre la balanza de pagos sería mayor, no menor, hasta que esas inversiones rindieran sus frutos.

La escasez de divisas para importar hizo que muchos se lamentaran por el uso que se había hecho de las reservas acumuladas durante la guerra. Según esta visión, los dos o tres años posteriores a la guerra fueron una época de «oportunidades perdidas», ya que podría haberse encarado con decisión la capitalización del país en ciertas industrias básicas, lo que habría permitido la provisión local de bienes de capital e insumos que de otro modo debían importarse. En lugar de ello, la mayoría de las reservas había sido usada para las nacionalizaciones de activos extranjeros, básicamente a través de la cancelación de deudas y de la estatización de servicios públicos. Lo que esta crítica olvida es que buena parte de esas reservas eran divisas inconvertibles, incapaces de ser usadas para compras que necesariamente debían provenir de los Estados Unidos. Por otro lado, no era fácil imaginar en 1945 los problemas que se manifestarían con claridad recién ocho o diez años después. Cuando este defecto se hizo patente, el peronismo esbozó algunas respuestas, aunque siempre vacilantes y poco efectivas.

Un intento de corrección: el Segundo Plan Quinquenal

Un candidato obvio para liderar la «profundización» o «integración» de la industrialización argentina era, desde luego, el mismo Estado. Así lo creyeron los conductores de la política económica, y así fue reconocido en el Segundo Plan Quinquenal. Aplicado a partir de 1953 (en un principio iba a ejecutarse desde 1952, pero el plan de austeridad obligó a retrasarlo), era este un plan de mediano o largo plazo que complementaba el plan de estabilización de 1952. Se notaba, en el Segundo Plan Quinquenal, una evolución bastante marcada de las ideas del gobierno, no ajena al cambio de hombres que se había dado en 1949. Alfredo Gómez Morales, presidente del Consejo Económico Nacional (cargo máximo en la conducción económica), reconocía en 1955:

Nosotros mismos hicimos la autocrítica del Primer Plan Quinquenal de gobierno y podemos afirmar, sin que nadie pueda seriamente desmentirnos, que en el Segundo Plan Quinquenal, que abarcaba el período 1952-1957, las inversiones previstas y el desarrollo de las distintas actividades fueron

reajustadas de modo que quedaba asegurada una evolución armónica de los distintos sectores que componen la economía nacional^[113].

Esta «evolución armónica» tenía que ver con las nuevas prioridades de inversión que contemplaba el plan. Un objetivo explícito era el de «solventar las necesidades básicas del país en lo concerniente a la producción de materias primas, energía y transportes y bienes de capital». Así es como la distribución de la inversión pública entre 1952 y 1955 fue bastante distinta que en el quinquenio anterior, con aumentos en el porcentaje correspondiente a transportes (de 27,4 a 29 % del total), energía y comunicaciones (de 16,7 a 24,4 %) y siderurgia (de 0,5 a 2,1 %). Como contrapartida, caían las inversiones en defensa (de 23,5 a 9,7 %) y las «de carácter social» (hospitales, escuelas, que cayeron de 18,3 a 12,5 %). El énfasis en la cuestión distributiva de los primeros años del peronismo ahora dejaba paso a un esfuerzo por poner en orden las bases productivas de la economía. La urgencia era ahora avanzar hacia un estadio superior de la industrialización. En uno de los muchos documentos oficiales que explicaban el plan, se reconocía sencillamente que

El Primer Plan Quinquenal consolidó en el país la industria liviana y corresponde a este Segundo Plan arraigar la industria pesada^[114].

La atención a la industria pesada estuvo centrada en el proyecto de SOMISA. Ya en 1947 el Congreso Nacional había aprobado la Ley Savio, con la intención de poner en marcha una planta siderúrgica en 1951, la mayoría de cuyo capital sería provisto por el Estado. Pero mientras el peronismo gozaba de sus mejores años, el gobierno no dedicó demasiadas energías al plan del general Savio. Hubo, por ejemplo, una demora de dos años entre un pedido del directorio de la empresa para aumentar su capital y la aprobación pública de esa petición. Recién en 1955 pudo incorporarse el alto horno, luego de otro crédito del Banco de Exportación e Importación norteamericano.

Las vacilaciones en torno a SOMISA se repitieron en otras áreas de inversión. Pero la principal complicación del Segundo Plan Quinquenal fue el problema fiscal que venía acarreado el peronismo. De hecho, la inversión pública fue uno de los rubros sobre los que recayó el ajuste fiscal que inevitablemente debía sostener el intento de estabilización económica que se había iniciado en 1952. Tomando cifras en valores constantes, la inversión pública total disminuyó entre 1948 y 1955 en alrededor de un 35 %. En

algunos sectores, el déficit de inversión pública tuvo consecuencias bien visibles, como los cortes de energía eléctrica en Buenos Aires. Los esfuerzos del gobierno, que incluyeron la puesta en marcha de varias centrales hidroeléctricas, no alcanzaron para satisfacer la creciente demanda, derivada de la expansión industrial. Algo similar ocurrió con el petróleo: la producción nacional pasó de 3,3 millones de toneladas en 1946 a 4,7 millones en 1954. A YPF correspondieron, respectivamente, un 68,3 % y un 83,3 % de esa producción. Pero tampoco fue suficiente para abastecer a la industria, lo que se reflejó en la creciente participación de los combustibles en las importaciones. En estos aspectos, el Segundo Plan Quinquenal puede entenderse como una corrección a la despreocupación de los primeros años, corrección que fue de todos modos insuficiente. Evaluando la política económica del período, Gómez Morales concedía:

Es mucho más respetable la opinión de aquellos que arguyen que debió haberse promovido una menor inversión en industrias manufactureras y sobre todo en obras de beneficio social, atendiendo en mayor grado del que se hizo, al desarrollo del petróleo y la energía. Aceptan que era indispensable y urgente fomentar el desarrollo de industrias destinadas a producir bienes de consumo durables y no durables [...] y coinciden en que era necesario elevar el nivel de vida y el poder de consumo popular, pero sostienen que hubo exceso de proteccionismo y fomento para este tipo de actividades y que también hubo exceso en la atención de obras y medidas de beneficio popular. Estos críticos son los que hacen una cuestión de grado, de proporciones, de «quántums^[115]».

El Segundo Plan Quinquenal fue en parte el acomodamiento de las actividades del Estado a esas críticas de las que tomaba nota Gómez Morales. Pero era evidente que el esfuerzo estatal por sí solo no podía ser suficiente para solucionar los problemas que aquejaban a la economía argentina. El paso de una instancia distribucionista a una etapa más preocupada en los problemas de eficiencia y producción requería también del esfuerzo privado. El intento más consistente que llevó a cabo el gobierno para estimular esa respuesta del sector privado llegó recién en 1955.

Una nueva bandera peronista: la productividad

Habiendo transcurrido dos años de aplicación del Plan Económico de 1952, parecía haberse logrado el equilibrio estable al que se había apuntado con el cambio en la política de ingresos. A fines de 1953, el gobierno podía estar contento por la marcha de la economía: en los últimos doce meses la inflación había sido de 4%, y los salarios habían registrado un alza moderada. En marzo de 1954 el programa económico debía enfrentar una prueba de fuego, ya que para esa fecha estaba programada la renegociación de salarios. Algunos gremios, notoriamente el de los metalúrgicos, organizaron huelgas para dar más entidad a sus reclamos salariales. Las demandas fueron bastante exitosas, y llevaron el salario real promedio de 1954 a un nivel 12 % superior al de doce meses atrás. Este importante avance de los trabajadores tenía su lado negativo, ya que amenazaba con derrumbar el equilibrio alcanzado luego de dos años de austeridad. De hecho, si bien la inflación de 1954 fue la menor de todo el período peronista, hacia el segundo semestre empezaron a percibirse aumentos de precios. La carrera entre precios y salarios daba signos de reaparecer. Perón sabía que para mantener una economía dinámica, que permitiera un aumento progresivo del ingreso salarial, era necesario incentivar la producción y la inversión garantizando de algún modo las ganancias de los empresarios. Así, en un discurso pronunciado en 1954 sostenía que

Ya no es posible que se beneficie un determinado sector de la actividad económica mediante el aumento de su participación en la distribución de la renta nacional en detrimento del resto, sino que la mayor retribución únicamente se ha de lograr elevando la cantidad de bienes a repartir. De esa manera, el beneficio general y el mejoramiento de la situación se realizan armónicamente^[116].

Aumentar la cantidad de bienes a repartir, ahí estaba la clave del nuevo enfoque de la política económica del peronismo. De alguna manera había que ingeniárselas para producir más. El gobierno tomó conciencia de que solo existiría un margen para aumentar los salarios reales o las utilidades de las empresas si crecía la productividad. Eso podía conseguirse tanto con un aumento de la inversión (que estaba siendo estimulada por el Segundo Plan Quinquenal, por una actitud más receptiva hacia el capital extranjero y por las limitaciones salariales) como con cambios de organización en las empresas, que apuntaran hacia una mayor eficiencia. Con la intención de alentar esas innovaciones, en octubre de 1954 se convocó a un Congreso de la

Productividad y el Bienestar Social (CNP), que tendría lugar desde comienzos del año siguiente. Formalmente, la iniciativa partió de la CGT, pero lo más probable es que el «autor intelectual» haya sido el propio Perón.

La preparación de este congreso fue una de las últimas ocasiones en que el gobierno desplegó su imponente aparato de propaganda y mostró en toda su dimensión su sustento corporativo. El CNP tendría como protagonistas principales a los empresarios, agrupados en la recientemente creada Confederación General Económica, y a los sindicatos, nucleados en la CGT. Más allá de las decisiones concretas que se alcanzaran en el CNP, al gobierno le interesaba crear una conciencia nacional sobre el problema de la productividad.

Las reuniones del CNP, en marzo de 1955, fueron presentadas por el gobierno como una muestra elocuente de que la armonía de clases sobre la que tanto había insistido era ya una realidad palpable. Empresarios y trabajadores se sentaban a discutir acerca de sus problemas comunes. Pero la realidad estaba bastante lejos de esa concordia. Los debates en el CNP tuvieron mucho más de conflicto que de acuerdo. Los empleadores reclamaban la imposición de medidas contra el ausentismo (el «lunes criollo», que consistía en la deserción masiva de trabajadores, ya era una tradición), la posibilidad de usar mecanismos de incentivos que estimularan el esfuerzo de los trabajadores, un mayor margen de maniobra en las convenciones colectivas y en el manejo del personal y la limitación al poder de las comisiones gremiales internas en las fábricas. Los sindicalistas, por su parte, estaban a la defensiva, custodiando palmo a palmo el terreno que habían ganado gracias a las concesiones de Perón. En estas condiciones, era poco lo que se podía sacar en limpio. Ya que una de las precondiciones del CNP era que los documentos resultantes fuesen votados por unanimidad, la mayor parte de las conclusiones fueron poco sustantivas, porque casi todas las propuestas empresarias chocaban contra la oposición firme de los sindicalistas. Si no se mantuvo completamente el *statu quo*, fue solamente por un par de modificaciones menores, como la mayor importancia que se acordó dar a las consideraciones de productividad en las negociaciones salariales y por cierta libertad que consiguieron los empleadores para reubicar personal y premiar la eficiencia.

Las prácticas laborales no eran, con todo, la única manera por la que se podía esperar una mejora en la capacidad de producción de la economía argentina. Pero se les prestó bastante atención porque la otra forma básica de aumentar sustancialmente el producto por hombre ocupado —una fuerte

inyección de inversión en diversas áreas— no era algo que estuviese al alcance de la mano. No es que el gobierno no estuviese haciendo nada al respecto. Desde hacía unos años, había un claro fomento oficial a la inversión, que recién por entonces estaba dando sus primeros frutos.

Atrayendo el capital

La inversión de origen interno, fuera pública o privada, era insuficiente para aumentar sensiblemente la productividad y para reducir el peso de ciertas importaciones en su balanza de pagos. No era solo que no se contara con el ahorro necesario; el problema principal era que faltaban las divisas para comprar en el exterior los bienes de capital necesarios. Preso en esa encrucijada, el gobierno se decidió a tomar el único camino viable: recurrir a la inversión extranjera.

Ya en abril de 1950, el ministro de Economía, Ramón Cereijo, pronunciaba estas palabras en una reunión con empresarios en Estados Unidos:

La Argentina de hoy, como la de ayer, necesita y desea el ingreso de capitales extranjeros que, en un pie de igualdad con respecto a los capitales nacionales, se sumen a estos para colaborar en su engrandecimiento^[117].

La consigna de «independencia económica» (incorporada al texto de la Constitución justicialista aprobada apenas un año antes) y una retórica que se enorgullecía de «combatir al capital» pronto fueron desapareciendo del discurso oficial. También menguó el notorio estatismo de los primeros años, tanto que de Perón pudo decirse que «a partir de 1949 era decididamente antiestatista».

El gobierno había entendido que para superar los problemas de la balanza de pagos no había otra salida que invertir en algunos sectores industriales y en el área petrolera (de manera de reducir la carga de las importaciones), lo mismo que en equipos que incrementaran la productividad agrícola (con lo que se conseguiría un aumento de los saldos exportables). Era claro, además, que mucho del equipamiento necesario para esa capitalización debía importarse, para lo que se requería financiamiento externo. La forma más adecuada para obtenerlo era la inversión directa de empresas foráneas. En el Segundo Plan Quinquenal se declaró la importancia de los capitales

extranjeros, y se abrió la posibilidad de que participaran en servicios públicos (lo que era contrario al polémico artículo 40 de la Constitución):

En materia de trabajos públicos el Estado auspiciará, estimulará y apoyará la concurrencia de inversiones privadas, nacionales y extranjeras, creando las condiciones adecuadas y las oportunidades favorables a fin de que puedan participar en forma directa, paralela o complementaria en la realización de las obras^[118].

Fue con una ley de 1953, relacionada a la inversión de capitales extranjeros, como se plasmó con mayor claridad el nuevo espíritu del gobierno. En los considerandos de la norma abundaban párrafos sobre los benéficos efectos de la inversión externa. No es difícil descubrir, luego de la lectura de esa ley, que el fundamento principal de esta invitación al capital externo era la necesidad de superar la escasez de divisas. Así, se consignaba como el primer criterio que el Poder Ejecutivo debía tener en cuenta en el momento de aprobar una inversión extranjera «que la actividad a la que se destine la inversión contribuya a la realización del desarrollo económico previsto en los planes de gobierno, traduciéndose directa o indirectamente en la obtención o economía de divisas». En consecuencia, las prioridades eran la mecanización agrícola y la producción local de insumos que hasta entonces se importaban. En relación a lo primero, la producción local de tractores por parte de empresas extranjeras fue un primer avance. El Poder Ejecutivo aprobó la instalación de cuatro fábricas (Fiat, Deutz, Fahr y Hanomag) con el compromiso de estas de llegar a producir 13 200 unidades al año (en 1946, las existencias de tractores del país ascendían a solo 10 000). El acuerdo con el gobierno incluía una cláusula según la cual la fabricación de tractores debería tener un componente de partes importadas que cayera con el tiempo. Así, se suponía que se partiría de un 80 o 90 % de componentes importados a un 5 %, en el curso de cuatro años a partir de 1953. Aunque no tan relacionada con el ahorro de divisas, la instalación de la automotriz IKA (Industrias Kaiser Argentina) en Córdoba, ya sobre el final del gobierno peronista, fue otro indicio significativo de la nueva actitud hacia el capital extranjero.

Pero lo más innovador en materia de inversiones externas se dio en el ámbito de la política petrolera. En realidad, ya en 1946 se había considerado la posibilidad de una asociación entre YPF y la Compañía Standard Oil, que pronto sucumbió ante el encendido nacionalismo del primer peronismo. Pero, algo paradójicamente, esta postura autárquica chocaba con el objetivo de

abastecerse internamente de petróleo, ya que YPF no tenía capacidad para explotar todos los yacimientos disponibles. La distancia entre la infraestructura necesaria para aprovechar al máximo las existencias de petróleo en suelo argentino y las modestas posibilidades de extracción de YPF se amplió con el descubrimiento de los yacimientos de Campo Durán y Madrejones en 1951. Una primera oferta de colaboración fue de la compañía norteamericana Atlas, en 1954, pero el gobierno no la consideró satisfactoria.

Los acercamientos entre los empresarios petroleros norteamericanos y el gobierno de Perón no acabaron allí. En abril de 1955, un funcionario del gobierno argentino firmó con la California Argentina de Petróleo (empresa creada *ad hoc* por su propietaria estadounidense, la Standard Oil de California, que en el debate público se llamó «la California», a secas) un contrato de explotación petrolera, cuya aprobación final quedaba en manos del Parlamento argentino. Esto último respondía a un pedido de los norteamericanos, ya que la ratificación por ley daría al contrato una protección jurídica que de otro modo era débil en un país cuya constitución consideraba a los yacimientos petrolíferos «propiedad inalienable del Estado».

Las magnitudes involucradas en el acuerdo justificaban tales recaudos. El convenio concedía a la California Argentina de Petróleo los derechos para explotar, por un término de cuarenta años, 50 000 kilómetros cuadrados de tierra santacruceña, más de la quinta parte de la superficie de la actual provincia. En ese territorio, la empresa podría construir y usar con exclusividad caminos, embarcaderos y aeropuertos durante la vigencia del contrato. Es sorprendente que un gobierno que había volcado tantas energías en proclamar la independencia económica y atacar al imperialismo firmara estas cláusulas. Pero eso no es sino una evidencia nítida de que el problema de abastecimiento de combustibles, lo mismo que el de otros insumos, era un callejón que no tenía otras salidas. Una vez más, Perón mostraba que no era precisamente un dogmático a la hora de enfrentarse con problemas concretos, y respondía a los desafíos de cada coyuntura histórica con los instrumentos que consideraba más aptos. Todas las defensas oficiales del proyecto petrolero invocaban el sentido común y la razón práctica, como la del ministro de Industria, Orlando Santos:

En muchas otras cosas se pueden improvisar los argumentos y buscar de veinte mil maneras la forma de atraer al electorado; pero en esto, señores, tarde o temprano la opinión pública dirá quién tiene razón y en dónde está la verdad [...] Señores, la

solución que propiciamos tiende al logro de un objetivo concreto: alcanzar con ella la mayor producción posible en la zona de Santa Cruz, y unir a esa producción las otras producciones, también máximas, de todas las demás zonas del país^[119].

O la del propio Perón, que en una reunión con sindicalistas resaltaba el hecho de que el petróleo extraído por la California sería comprado por YPF:

Y bueno, si trabajan para YPF no perdemos absolutamente nada, porque hasta les pagamos con el mismo petróleo que sacan. En buena hora, entonces, que vengan para que nos den todo el petróleo que necesitamos. Antes no venía ninguna compañía si no le entregaban el subsuelo y todo el petróleo que producía. Ahora, para que vengan a trabajar, ¡cómo no va a ser negocio, un gran negocio, si nosotros estamos gastando anualmente en el exterior arriba de 350 millones de dólares para comprar el petróleo que necesitamos, que lo tenemos bajo tierra y que no nos cuesta un centavo! ¡Cómo vamos a seguir pagando eso!... ¿Que ellos sacan beneficios? Por supuesto que no van a venir a trabajar por amor al arte. Ellos sacan su ganancia y nosotros la nuestra: es lo justo^[120].

Pero el contrato con la California fracasó. El proyecto de ley quedó estancado en una comisión de Diputados, sin ser tratado por ninguna de las Cámaras del Congreso. Perón era así víctima de las mismas ideas que había contribuido eficazmente a instalar. El antiimperialismo y la autosuficiencia económica ya no eran banderas exclusivas del peronismo. Desde el radicalismo, por ejemplo, se criticaba a la conducción económica no por excesivamente estatista y nacionalista, sino por todo lo contrario. Una publicación partidaria afirmaba de la política económica del gobierno:

además de hallarse plagada de errores y excesos parciales, se mantuvo desde el comienzo dentro de la misma esfera que singularizó a la política económica de los gobiernos conservadores. Es decir, dentro de la esfera delineada por el interés de los privilegios nativos y extranjeros^[121].

Arturo Frondizi, uno de los líderes de la oposición radical, publicaba por entonces *Petróleo y política*, y defendía la tesis de que YPF era capaz de

abastecer por sí sola las necesidades petroleras del país. En una alocución radial, Frondizi insistía sobre el carácter imperialista del acuerdo con la petrolera norteamericana:

... ese convenio enajena una llave de nuestra política energética, acepta un régimen de bases estratégicas extranjeras y cruza la parte sur del territorio con una ancha franja colonial, cuya sola presencia sería como la marca física del vasallaje^[122].

La resistencia al proyecto de la California no era patrimonio exclusivo de los partidos opositores. En las filas peronistas no se notaba el menor entusiasmo por una iniciativa que, según muchos creían, traicionaba el principio justicialista de independencia económica. Esa oposición interna no se proclamaba a viva voz, pero la escasez de expresiones de apoyo era indicio suficiente para que el gobierno comprendiera que en esa empresa estaba solo. En cualquier caso, está claro que el Poder Ejecutivo tampoco puso todo su empeño para llevar adelante la iniciativa. Mientras que en otros ámbitos el gobierno respondía a las críticas con un contraataque más fuerte, en el proyecto de la California no hubo una voluntad similar, acaso porque las probabilidades de éxito se consideraban bajas desde un principio. No fue utilizado el aparato oficial de propaganda, y la defensa del contrato no fue tomada personalmente por Perón sino dejada en mano de funcionarios menores.

De todos modos, al gobierno ya se le había hecho tarde para completar su viraje de política. Los problemas económicos no eran la preocupación principal de casi nadie, ya entrado 1955. El desgaste político del gobierno se estaba acelerando, y cada vez sonaban más fuertes los rumores de un levantamiento militar.

Una vez más, la hora de la espada

Que el país oyera por la radio la voz de Frondizi, un político de la oposición, no era cosa de todos los días en 1955. Desde hacía casi diez años los adversarios de Perón no tenían cabida en las emisoras, todas estatales, ni en los diarios. Por eso la alocución de Frondizi en la que denunció, entre otras cosas, la «marca física del vasallaje», resultó ser un récord de audiencia. La gente quería escuchar algo distinto de los mensajes oficiales y las ponderaciones al gobierno dispensadas por el periodismo estatal. La sucesión

de eventos cruciales en la lucha entre el peronismo y la oposición, además, había despertado el interés popular por los hechos políticos como nunca antes en la historia argentina.

Fuera de ciertos avances en materia económica, la iniciativa y creatividad que el gobierno había mostrado en los primeros tiempos venía agotándose desde hacía ya varios años. Algunos hechos escandalosos, como el suicidio de Juan Duarte (hermano de Evita, acusado de manejos fraudulentos relacionados con la comercialización de la carne) o la vergüenza por un quimérico proyecto en el área de energía atómica, habían puesto de manifiesto los defectos de un gobierno vertical y sin contrapesos en los otros poderes. De todos modos, hasta fines de 1954 Perón podía confiar, como mínimo, en una salida gloriosa del poder cuando cumpliera sus doce años de mandato en 1958. Es que la oposición daba toda la sensación de estar vencida: con débil apoyo electoral, sin posibilidades de llegar a la ciudadanía a través de los medios de comunicación e incluso debilitada por discrepancias internas en algunos partidos, no había allí un adversario de cuidado para el gobierno. En cuanto a las Fuerzas Armadas, la purga que siguió al levantamiento de Menéndez en 1951 había apagado cualquier chispa revolucionaria que pudiera existir.

Pero el panorama cambió sustancialmente a partir del innecesario y casi insólito conflicto de Perón con la Iglesia Católica. Por motivos en todo caso menores, el mismo presidente que había restablecido la enseñanza religiosa en las escuelas públicas y que había elogiado la cláusula constitucional de apoyo oficial a la Iglesia se lanzó a un enconado ataque a la jerarquía eclesiástica. La escalada de acusaciones y reprobaciones mutuas entre gobierno e Iglesia pronto se salió de control. Mientras el gobierno provocaba al «obispo revuelto» suprimiendo la enseñanza religiosa, permitiendo el divorcio y proyectando una reforma constitucional que separara más tajantemente a la Iglesia del Estado, la oposición veía su oportunidad de resucitar. A mediados de junio de 1955, la celebración del Corpus Christi atrajo a una multitud que, desde fieles católicos hasta militantes comunistas, abarcaba todo el espectro opositor a Perón. La tensión hizo eclosión el 16 de junio, día en el que no menos de trescientos civiles fueron víctimas de un bombardeo de aviones de la Marina sobre la Plaza de Mayo, operación que formaba parte de un plan para asesinar al presidente. La rebelión fue sofocada y los grupos que apoyaban al gobierno reaccionaron además quemando varias iglesias de Buenos Aires, la misma noche, ante una sospechosa pasividad de la policía y los bomberos. Frente a este cuadro de violencia desbocada, Perón pensó que

la única salida al enfrentamiento era un relajamiento en el control sobre la oposición. En el marco de vehementes llamados a la tranquilidad y la convivencia, se concedió a los opositores la posibilidad de usar la radio, y fue en esos días de julio cuando Frondizi pudo dar a conocer a los oyentes las ideas del Partido Radical. Pero la conciliación no duró mucho. La sensación de que un golpe revolucionario se avecinaba convenció a Perón de cambiar la estrategia. Las instrucciones a los peronistas de parte de su líder pasaron a ser bien claras:

La consigna para todo peronista, esté aislado o dentro de una organización, es contestar a una acción violenta con otra más violenta. Y cuando uno de los nuestros caiga, ¡caerán cinco de los de ellos! [...] Veremos si con esta demostración nuestros adversarios y nuestros enemigos comprenden: si no lo hacen ¡pobre de ellos^[123]!.

No lo hicieron. Al contrario, las amenazas de Perón de un enfrentamiento más franco eran una invitación a la revolución. El alarde de solidez que hacía el gobierno fue entendido por muchos como una declaración de debilidad y miedo propios. Esa era, al menos, la interpretación del general retirado Eduardo Lonardi, católico y nacionalista, quien consideraba que en las condiciones vigentes por entonces cualquier levantamiento aislado sería suficiente para que la debilitada estructura peronista tambalease. Así, el 16 de septiembre un grupo de oficiales encabezado por Lonardi tomó la Escuela de Artillería en Córdoba, mientras toda la Marina se sumaba al movimiento. En el Ejército y la Aeronáutica, las adhesiones a la revolución fueron nulas al comienzo entre los oficiales en actividad pero crecieron a medida que aumentaban las probabilidades de éxito. La reacción del gobierno fue, tal como había predicho Lonardi, mucho menos enérgica que lo que podía esperarse de un gobierno que arriesgaba su supervivencia. La voluntad de poder de Perón parecía dormida; cuando todavía no era claro el resultado militar entre fuerzas leales y rebeldes, decidió renunciar y refugiarse en la embajada de Paraguay, justificándolo como la única forma de evitar un baño de sangre.

La Revolución Libertadora tenía objetivos algo más claros y más limitados que los golpes de Estado anteriores de 1930 y 1943. Lo fundamental era liberar al país de la «segunda tiranía», de ahí las comparaciones con la batalla de Caseros, que había acabado con el predominio rosista cien años antes. Se trataba entonces de volver a la normalidad constitucional, en una

suerte de «democracia sin Perón». Pero la intensidad del antiperonismo era diversa entre los jefes militares, lo mismo que entre los políticos que habían apoyado el golpe. En un principio —mientras Lonardi ocupó la presidencia— dominó la tendencia más moderada. La idea del presidente provisional era que no debería haber «ni vencedores ni vencidos», algo así como una adaptación de la doctrina Varela a la política interna. La tolerancia lonardista se manifestó en la negativa a tomar medidas como la remoción de los militares peronistas o la intervención de la CGT, no menos que en la asistencia a Perón para que abandonara el país. Pero quienes habían sufrido la coacción peronista en toda su dimensión reclamaban una actitud más enérgica. Desde la Junta Consultiva —una asamblea nacida bajo los auspicios del gobierno que incluía a civiles de distintos partidos políticos y a militares— se reclamaba una más intensa «desperonización». Entre los hombres de armas, el vicepresidente, Isaac Rojas, que encabezaba la Junta Consultiva, y el general Pedro Aramburu, en una medida menor, también desconfiaban del presidente. Finalmente, el 13 de noviembre Aramburu reemplazó a un Lonardi enfermo y maniatado. El proyecto de un limitado «no peronismo» dejaba lugar al de un antiperonismo visceral.

La presidencia de Aramburu, que duró dos años y medio, estuvo signada por las preocupaciones de orden político. El antiperonismo campeó en la prensa y en las disposiciones del gobierno. A la manera de Nuremberg, se condenó a muchos funcionarios del «régimen depuesto», fue disuelto el Partido Peronista, se prohibieron los símbolos peronistas y hasta la mención pública del nombre de Perón (salvo para repudiarlo). Además, la CGT fue intervenida. Las lealtades al ahora exiliado expresidente solo tenían lugar en la clandestinidad. Más importante que las frecuentes huelgas, en junio de 1956 hubo un fracasado levantamiento armado de signo peronista dirigido por los generales Valle y Tanco. La intentona acabó con el fusilamiento de treinta conspiradores. En el orden institucional, la vuelta a la Constitución de 1853 tuvo cierto viso legal al convocarse a una elección popular de una convención reformadora. La oportunidad fue propicia para que las agrupaciones políticas midieran su caudal electoral. Proscrito el peronismo, la Unión Cívica Radical era por lejos la fuerza más importante. El seguro predominio electoral, sumado a discrepancias internas que se hicieron inocultables tras la caída de Perón, desembocó en la división del viejo partido. Para las elecciones de constituyentes de 1957 se presentaron la UCR del Pueblo (UCRP), encabezada por Ricardo Balbín, y la UCR Intransigente (UCRI), encolumnada detrás del liderazgo de Frondizi. Entretanto, Perón ordenaba

desde el exilio votar en blanco. Si bien la línea de Balbín superó a la de Frondizi, el primer puesto correspondió a los votos blancos, que pasaban a ser un nuevo símbolo del partido proscrito. A despecho del ensañado antiperonismo de los militares, los partidos y la prensa, ciertas lealtades parecían incommovibles.

La actuación de la Convención Constituyente no fue más allá de la incorporación de un artículo sobre los derechos sociales (el 14 bis) a la Constitución de 1853. Los partidos ya pensaban en las elecciones presidenciales, que cerrarían el programa de «normalización» y habían sido convocadas para febrero de 1958. El resultado de 1957 había dejado una lección que nadie que aspirara a la presidencia podía ignorar: los votos peronistas eran decisivos. Esta fue la motivación fundamental del pacto secreto entre Frondizi y Perón, que derivó en el apoyo al candidato de la UCRI por parte de los fieles al expresidente. Cumpliendo con los fines que se había propuesto, el gobierno militar entregó el poder a Frondizi en mayo de 1958.

El sombrío *Informe Prebisch*

La breve administración de Lonardi tuvo una nota saliente en materia económica. Raúl Prebisch, renombrado presidente de la Comisión Económica para América latina (CEPAL), fue contratado por el gobierno para que diagnosticara la salud económica nacional, de manera de diseñar una política coherente. Prebisch —quien había tenido una destacada actuación en las administraciones de los años 30 y había sido gerente general del Banco Central hasta ser desplazado por el golpe militar del 43— redactó un *Informe preliminar acerca de la situación económica* que se dio a conocer en octubre de 1955. Desde sus primeros párrafos se adivinaba que los resultados de su evaluación eran decepcionantes. El prólogo era casi lapidario:

La Argentina atraviesa por la crisis más aguda de su desarrollo económico; más que aquella que el presidente Avellaneda hubo de conjurar «ahorrando sobre el hambre y la sed» y más que la del 90 y que la de hace un cuarto de siglo, en plena depresión. El país se encontraba en aquellos tiempos con sus fuerzas productivas intactas. No es este el caso de hoy: están seriamente comprometidos los factores dinámicos de su

economía y será necesario un esfuerzo intenso y persistente para restablecer su vigoroso ritmo de desarrollo^[124].

El así llamado *Informe Prebisch* subrayaba la gravedad de dos problemas: las dificultades de la balanza de pagos y la inflación. El principal obstáculo para el desarrollo argentino era, según Prebisch, la imposibilidad de aumentar las importaciones de materias primas y combustibles, lo mismo que de maquinaria y equipos. Esta dificultad se debía a las limitadas exportaciones agropecuarias. La culpa era casi toda del gobierno anterior: se habían desalentado las exportaciones, se había ignorado el desarrollo de las industrias básicas y no se había dado estímulo suficiente a la producción petrolera. Prebisch se sumaba a la crítica sobre el uso de las reservas acumuladas durante la guerra, dilapidadas en nacionalizaciones, repatriaciones de deuda y despreocupados déficits en la balanza de pagos. El gobierno de Perón había sucumbido ante «ciertos sectores de la opinión pública [para los cuales] el sentimiento ha prevalecido sobre la razón, lo cual suele ser peligroso en la conducción de la economía». Los planes quinquenales habían acentuado los defectos de la economía argentina al concentrar las inversiones públicas en actividades no productivas. Las crisis energéticas y de transportes completaban el cuadro desolador que de acuerdo con el informe caracterizaba a la economía nacional. Las inversiones en el área eléctrica habían sido insuficientes, y pésima la administración pública de los trenes.

Por otro lado, Prebisch criticaba a la administración anterior por las expansivas políticas monetaria y salarial, que habían conducido a la inflación. Lo que más había contribuido a su aumento habían sido las pérdidas del IAPI (a partir de la política de precios «remunerativos» iniciada en 1949), los déficits de las empresas públicas de transporte y la financiación hipotecaria, todo ello cubierto por el Banco Central vía emisión monetaria. En cuanto al comportamiento salarial, el de otro modo loable proceso de redistribución favorable a los trabajadores había tenido un alto costo, al avivar la inflación. Había también un cuestionamiento más general al grado de intervención del Estado en los asuntos económicos, a través de regulaciones con efectos muchas veces contraproducentes. La discrecional política de cambios era uno entre muchos ejemplos posibles.

El *Informe Prebisch* no se limitaba a señalar los problemas; abundaba también en propuestas de política. En el corto plazo, se requerían ajustes en el tipo de cambio para hacer más rentable la exportación. La idea general era que los precios internos deberían moverse de manera de aumentar el ingreso rural, a costa del urbano. Solo así despertarían las exportaciones de su

prolongado letargo. Además, había que reducir ciertas importaciones no esenciales como la de automóviles y dar más relevancia a los bienes de capital. En este sentido, Prebisch consideraba que una mayor facilidad para incorporar equipo extranjero no era suficiente. Debía procurarse, en diversos campos, la ayuda del capital externo, fuese a través de empréstitos o de inversiones directas. Esta postura le valió la crítica nacionalista. En una oportunidad en que explicaba en la universidad la necesidad de incorporar maquinaria rural importada, un enfervorizado estudiante lo interrumpió: «¡Si es necesario no incorporar tecnología para ser independientes, araremos con caballos!», a lo que Prebisch respondió: «Es que ni pasto para darles de comer nos quedaría...»

El diagnóstico general de Prebisch era excesivamente pesimista. Si hasta las cifras que se presentaban sobre el crecimiento del producto en los diez años anteriores a la revolución eran sustancialmente menores a las reales. El descalabro económico ya se había manifestado, según Prebisch, en la pobre tasa decenal (*sic*) de 3,5 % entre 1946 y 1955. Cálculos posteriores de la propia CEPAL consignarían en cambio un crecimiento de 12,2 %, lejos del de otros tiempos pero al menos no tan pobre. De acuerdo con las más acerbas críticas al *Informe Prebisch* —por ejemplo, la de Arturo Jauretche, autor de *El Plan Prebisch, retorno al coloniaje*— el pesimismo oficial tenía un móvil político. Descalificar a la administración anterior siempre da un buen margen para lavar eventuales errores propios. Cualquiera fuera la razón, lo cierto es que las cosas no estaban tan mal como sugería Prebisch. La inflación, cuyos perjuicios resaltaba el informe, estaba controlada desde hacía tres años. De hecho, solo cuatro décadas más tarde se daría otra vez un trienio con una inflación promedio menor a 10 %. La economía no había tenido nada que ver en la decisión de derrocar a Perón. Años más tarde, Bonifacio del Carril, participante en la Revolución Libertadora, sostuvo que los revolucionarios no estaban seguros de haber elegido un buen momento para actuar, ya que

el Gobierno [peronista] había logrado frenar la inflación y estaba en tratativas con grupos financieros norteamericanos más poderosos a fin de resolver el problema de la explotación del petróleo en la Argentina, que había de traer una economía de abundancia en el país^[125].

Más atinado era el juicio de Prebisch sobre los problemas estructurales, reflejados en la situación de pagos. Pero esos inconvenientes no eran novedad. Los lineamientos económicos del peronismo a partir de 1952 habían

sido un obvio reconocimiento de los problemas que Prebisch denunciaba. Más allá de sus resultados, el Segundo Plan Quinquenal, el cambio en la política para el agro, el Congreso de la Productividad y la apertura al capital extranjero habían sido intentos válidos para superar esos obstáculos.

¿Moneda sana o inflación incontenible?

Al *Informe preliminar* siguió, en enero de 1956, un documento también redactado por Prebisch en el que se aconsejaba un conjunto más orgánico de medidas, en línea con el diagnóstico de octubre. El escrito se titulaba *Moneda sana o inflación incontenible*, pero se conoció popularmente como *Plan Prebisch*. La preocupación prioritaria era detener la inflación, objetivo que se consideraba «tarea específica de este gobierno». Los modos de la estabilización serían los ortodoxos: reducción de la tasa de creación de dinero paralela a la corrección del déficit fiscal. Se preveía la disminución del empleo estatal, una mayor racionalidad en el manejo de las empresas públicas (o su privatización, en algún caso) y la contracción del gasto del gobierno en otros rubros prescindibles. Pero aun con esas medidas, y la financiación de una parte del déficit con fondos jubilatorios, Prebisch calculaba que el gobierno se vería obligado a recurrir a la emisión monetaria. En algunos puntos, el optimismo de Prebisch respecto al futuro contrastaba con su pesimismo en relación al pasado peronista. El asesor gubernamental especulaba, por ejemplo, que durante el año 1956 las consecuencias inflacionarias de la inevitable emisión se verían atenuadas por un crecimiento del producto del orden del 10 %, una tasa anual sin demasiados antecedentes en la Argentina. También se confiaba en que un fenomenal crecimiento de la productividad en los años siguientes haría compatibles mejoras salariales con utilidades estables.

Hasta aquí, los planes. Pero el gobierno chocó contra la dura realidad de un país convulsionado políticamente, en el que difícilmente podía llevarse adelante un programa coherente que demandara un planeamiento de largo plazo. La precariedad de la política económica de esos años se comprueba con solo contar la cantidad de ministros de Economía que actuaron durante el gobierno provisional: cuatro en menos de tres años (Folcini, Blanco, Verrier y Krieger Vasena). La conducción económica estuvo siempre a la defensiva, manejando como mejor podía la situación. Enrique Folcini, ministro de Economía de Lonardi, tomó las medidas administrativamente más simples. El peso se devaluó rápidamente, poco después de la revolución. Se unificaron los

tipos de cambio preferenciales y no preferenciales en una única cotización oficial de 18 pesos moneda nacional, contra un promedio de m\$ⁿ 6,25 antes de la devaluación. Además, se recreó el mercado libre de cambios (el dólar se negoció a cerca de m\$ⁿ 30) para permitir la importación de bienes difíciles de tramitar por el mercado oficial y para premiar a las exportaciones no tradicionales con un dólar más caro, incentivo que ya se había aplicado en los años 30. Prebisch calculó, erróneamente, que la devaluación provocaría un aumento de solo 10 % en los precios internos. Ese supuesto pronto fue desbordado, en parte porque la política monetaria estuvo lejos de ser lo dura que proponía Prebisch. La cantidad de dinero aumentó consistentemente durante los años de Lonardi y Aramburu y la inflación fue mayor que en la segunda presidencia de Perón (19 % para 1956-57 contra 6,7 % en 1952-55).

La política salarial convalidó esa inflación. El sistema de negociación bianual de convenios colectivos seguía en pie, y en febrero de 1956 se agregó un aumento de emergencia de 10 %, acorde con las previsiones de Prebisch. Pero la persistencia de la inflación obligó a realizar ajustes retroactivos. En 1957, bajo el ministerio de Adalbert Krieger Vasena, se intentó una miniestabilización, que incluyó la congelación de sueldos y duró unos meses (septiembre de 1957 a marzo de 1958, aproximadamente). Según parece, los efectos de los aumentos salariales y de precios se cancelaron entre sí, y el salario real se mantuvo más o menos constante a lo largo de todo el período. Prebisch había sostenido, en sus informes, que el salario real no debía reducirse sino aumentar, apropiándose los trabajadores de los aumentos de productividad y, eventualmente, de parte de los beneficios empresariales. Sin embargo, la proporción del ingreso nacional correspondiente a salarios se redujo algo. Se ha argumentado que esa redistribución de ingresos era una estrategia deliberada destinada a fomentar el ahorro, basada en la idea de que los más ricos ahorran más. No hay evidencias demasiado concluyentes, pero esa intencionalidad no parece haber existido. En cuestiones estrictamente económicas, el gobierno de Aramburu no quiso ser un enemigo de los trabajadores; una prueba de ello fue la voluntad de mantener con rango constitucional algunas conquistas que los asalariados habían conseguido durante el peronismo. La intervención de la CGT, en tanto, no fue una decisión motivada por consideraciones económicas. No se buscó con ello recortar el salario, como quisieron ver muchos críticos, sino tener bajo control ese bastión obstinadamente peronista.

El recurrente problema externo

La balanza de pagos siguió siendo una preocupación central durante la Revolución Libertadora. Desde 1955 a 1958, las exportaciones anuales siempre fueron menores a las importaciones. Fueron años de poca suerte para la Argentina, con los términos de intercambio externos declinantes.

VIVIENDO EN DÉFICIT El comercio argentino durante la Revolución Libertadora

<i>Año</i>	<i>Términos del intercambio externos (1960=100)</i>	<i>Exportaciones (en millones de dólares)</i>	<i>Importaciones (en millones de dólares)</i>
1955	96,9	928,6	1172,6
1956	87	943	1127,6
1957	83,9	974,8	1210,4
1958	85,1	993,9	1232,6

Fuente: Apéndice estadístico.

El deterioro de la balanza comercial obligó al gobierno a pasar importaciones que se hacían por el mercado oficial de cambios al mercado libre, como forma de detener la caída de reservas. Además, debieron reimplantarse restricciones cuantitativas a las importaciones, que en un principio se habían abolido. El déficit externo se financió tanto con pérdida de reservas (disminuyeron 330 millones de dólares entre fines de 1955 y diciembre de 1958) como con endeudamiento de corto plazo. Uno de estos préstamos inició la larga y voluble relación entre la Argentina y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Es que el gobierno había decidido acabar con la casi total autarquía financiera e incorporar al país al FMI y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, después conocido como Banco Mundial. Otro avance en materia de relaciones económicas internacionales fue la firma del Acuerdo Provisional de París. En virtud de este convenio, los pagos internacionales que involucraran a algunas de las naciones del así llamado *Club de París* (Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Holanda, Alemania Federal,

Inglaterra, Suecia y Suiza) podrían realizarse en cualquiera de sus respectivas monedas, a su vez convertibles entre sí. Con ello se daba un paso importante para la reconstrucción del comercio multilateral. Se acababa así una etapa de casi treinta años en la que los superávits comerciales con un país no podían utilizarse para financiar déficits en otro. Ese sistema había sido particularmente perjudicial para la Argentina, cuyo saldo positivo con Inglaterra no había servido para aumentar las compras a los Estados Unidos.

Si la incipiente integración de la Argentina al circuito financiero internacional permitió suavizar las consecuencias de los déficits de balanza de pagos, no hubo en cambio grandes avances en la resolución de los problemas de fondo que presionaban sobre las cuentas externas. Las propuestas de los informes de Prebisch resultaron ser demasiado ambiciosas para un gobierno dispuesto a abandonar el poder rápidamente. Del lado de las exportaciones, la fuerte devaluación fue evidentemente el cambio más drástico e influyente, al menos en el corto plazo. Pero hubo también medidas que, se esperaba, darían resultados una vez transcurrido cierto tiempo. Una de ellas fue la creación del Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), con lo que se buscaba aumentar la producción rural, aun con el área sembrada estancada, a través del fomento de avances técnicos. Además se derogó la ley peronista que había congelado los precios de los arrendamientos rurales. Quizás como respuesta a los incentivos más favorables, el área sembrada aumentó, y la de la campaña 1957-58 fue un récord histórico. Por otro lado, la producción de carnes creció, a costa de una fuerte reducción del *stock* ganadero (disminuyó un 14 % entre mediados de 1956 y mediados de 1958). La caída de los precios agropecuarios en el mercado internacional impidió, de todos modos, que aumentara sensiblemente el valor en dólares de las exportaciones.

Respecto a las importaciones, poco fue lo que se hizo de lo recomendado por Prebisch. En materia petrolera, se dieron por terminadas las tan polémicas negociaciones con la California. Fue esa una decisión más política que económica: ¿cómo no revocar lo hecho por Perón en un tema que había sido caballito de batalla de la oposición en 1955? La voluntad oficial de reequipar el país solo se manifestó en acciones menores, a través de la sanción de algunos decretos-leyes: uno de vialidad, dirigido a la reconstrucción de la red caminera, y uno de promoción a la industria automotriz. Se iniciaron además estudios del sistema ferroviario, como primer paso para una racionalización. En términos globales, sin embargo, el gobierno fracasó en su intento por aumentar la inversión interna, que se mantuvo en los mismos niveles del final del peronismo (alrededor de 16 % del producto bruto interno). El déficit fiscal

obligó a recortar la inversión pública, y la inversión privada no reaccionó favorablemente al deterioro de la distribución del ingreso.

La recomposición de los incentivos al agro, tendencia que ya venía dándose en los años finales de Perón, no implicaba un cambio de ánimo respecto a la industria. La expansión manufacturera siguió siendo vista como la única fuente posible de crecimiento sostenido. A partir de los años 50 se agregó a este argumento a favor de las políticas industriales uno de corto plazo, que pronto pasó a ser dominante. Según el nuevo paradigma, se necesitaba «profundizar» la industrialización para evitar los problemas de la balanza de pagos. La preocupación era comprensible, pero tuvo la indeseada consecuencia de ignorar los efectos de largo plazo de una estrategia industrial que consistía esencialmente en producir un poco de todo. Más que ningún otro, un interrogante básico ponía un manto de duda sobre la viabilidad de esa política: ¿podía un país relativamente pequeño, como la Argentina, producir eficientemente una gama casi infinita de productos industriales? Había ahí un riesgo que los gobiernos siguientes debían enfrentar si querían llevar la industrialización hasta las últimas consecuencias.

Un espectáculo visto de lejos

Mientras la economía argentina parecía estar ingresando en una triste era de inflación y crisis en la balanza de pagos, en otras latitudes se avanzaba a paso acelerado. Los casos más notables eran, indudablemente, los de los países derrotados en la guerra. De la mano de Konrad Adenauer, Alemania Federal empezaba a construir su larga era de crecimiento. En Italia, en tanto, los años de Alcide de Gasperi (1945-1953) sentaron las bases de lo que sería en unas décadas la tercera economía de Europa, junto con Gran Bretaña. Japón, por fin, crecía a tasas inéditas, que más tarde serían la envidia de Occidente. Pero no se trataba de un fenómeno limitado a un grupo de países ni al corto período que puede considerarse de reconstrucción. El final de la Segunda Guerra marcó también el principio de una era de prosperidad y crecimiento más intensa aún que la *belle époque* que acabó en 1914. En la década anterior a 1958, el producto bruto total de un conjunto de cincuenta y seis países de los que se dispone de estadísticas confiables creció 62 %, y 35 % el producto per cápita. Para la Argentina las cifras fueron 32 % y 8,6 % respectivamente. La comparación es desfavorable a la Argentina un poco artificialmente, ya que en el resto del mundo el ingreso de 1948 era anormalmente bajo debido a la guerra, cosa que no pasaba para la Argentina. Pero una comparación con los

principales países de América latina arroja resultados todavía peores. Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela crecieron, en conjunto, 76 % en términos globales y 33 % cuando se mide per cápita. Más impresionante es el ya por entonces perceptible fracaso de la Argentina en su inserción en un comercio mundial que renacía, y que seguiría creciendo velozmente hasta 1973. Mientras el valor en dólares del intercambio internacional total aumentaba 75 % entre 1950 y 1958, el del comercio argentino se mantenía virtualmente estancado.

Si bien, entonces, la *performance* de la economía argentina en los diez años anteriores a 1958 no fue tan mala como afirmaba el *Informe Prebisch*, la comparación con el resto del mundo sí muestra un claro estancamiento relativo. Pero el *Informe Prebisch* no cubría, en su juicio sobre el pasado económico, todo ese período. Cualesquiera fuesen los obstáculos que estaban impidiendo la integración de la Argentina al crecimiento económico y al comercio mundial, el gobierno revolucionario no supo revertirlos. Con Frondizi llegaría un intento más firme y, en algunos aspectos, más exitoso.

Capítulo VI

El impulso desarrollista (1958-1963)

Un gobierno acosado

La llegada de Arturo Frondizi a la presidencia de la Nación, en mayo de 1958, no fue el resultado de un proceso democrático normal. Varios defectos relacionados entre sí proyectaron sobre su elección una sombra de ilegitimidad, y se transformaron en pecados originales que marcarían a fuego su gestión posterior. En primer lugar, los comicios que llevaron a Frondizi al poder habían sido convocados por un gobierno militar, que había derrocado a Perón casi tres años antes con el declarado propósito de garantizar las formas constitucionales. El antecedente de la Revolución del 55 daba una idea del papel que las Fuerzas Armadas se autoasignaban: guardianes de lo que ellas consideraban un correcto funcionamiento republicano. Para poder sobrevivir como tal, el gobierno debía tener en cuenta los límites que la amenazadora presencia de los militares imponía. Además, tal como ocurriera en 1931 tras el veto de la fórmula radical Alvear-Güemes, la participación de un partido había sido prohibida en las elecciones de 1958. Esta vez era el peronismo, cuya proscripción era condición *sine qua non* para que los hombres de la Revolución Libertadora aceptaran un gobierno surgido de la voluntad popular.

Las consecuencias de una veda electoral al peronismo ya se habían experimentado en 1957 con las elecciones para la Convención Constituyente, una asamblea que anuló la Constitución justicialista de 1949 y la reemplazó por una versión ligeramente remozada de la vieja carta magna de 1853. En esa oportunidad, la orden de Perón de votar en blanco había traído malas noticias para los «libertadores»: sin llegar a ser mayoría absoluta, los votos en blanco habían superado a los de cualquier otro partido considerado individualmente. El hecho había sido, además, un aviso para los eventuales candidatos a presidente, al mostrar que los votos peronistas eran absolutamente decisivos. Frondizi, cuya Unión Cívica Radical Intransigente

(UCRI) había conseguido solamente el tercer lugar, fue el más receptivo destinatario de ese mensaje. A través de su asesor Rogelio Frigerio, inició negociaciones secretas con el exiliado expresidente, que se conocieron públicamente recién en 1959. Nunca han quedado claros los términos del acuerdo, pero lo cierto es que Frigerio cumplió su misión: en febrero de 1958 circularon por todo el país copias de una carta en la que Perón aconsejaba a sus partidarios votar a Frondizi. Al mismo tiempo, el candidato de la UCRI llevaba adelante su campaña sobre la base de una plataforma bastante aceptable para el electorado peronista, que incluía la exigencia de una amnistía total y una CGT unificada. Ese acercamiento al electorado peronista despertaba suspicacias entre los militares, quienes asumían como un deber patriótico impedir el menor atisbo de poder justicialista. Más allá de la proscripción al peronismo, sin embargo, las elecciones se llevaron a cabo normalmente. El saliente presidente Aramburu ratificó el resultado electoral invitando a Frondizi a la Casa Rosada al día siguiente de su triunfo en las urnas.

A lo largo de su gobierno, el presidente Frondizi intentó aprovechar al máximo el reducido margen de maniobra con que contó, limitado como estaba por una red de presiones que se había generado desde antes de su victoria electoral. Ese complicado mapa político era, en parte, responsabilidad propia, ya que había surgido de los compromisos que había contraído para acceder a la presidencia. Desde un principio se notó que la habilidad que había llevado a Frondizi a la presidencia no era suficiente para independizar sus movimientos de la tutela militar y de la recelosa mirada peronista. Ya antes de asumir, Frondizi debió discutir con las Fuerzas Armadas los nombramientos militares, y en julio se vio obligado a decidir el pase a retiro de un almirante que quiso denunciar el carácter izquierdista del Gabinete. Al poco tiempo del recambio presidencial, el *Wall Street Journal* ya lanzaba el interrogante que estaba en la mente de todos: «¿Cuánto durará Frondizi?» En los años 1959 y 1960 recrudecieron los planteos militares, con distinto grado de éxito. En ocasiones, la solución de estos episodios fortalecía la autoridad presidencial, pero otras veces el gobierno debió ceder a las demandas de los insurrectos. En general, los cuestionamientos de las Fuerzas Armadas giraban alrededor de la política gremial del Poder Ejecutivo (insuficientemente antiperonista, según la óptica castrense), las actividades del influyente Frigerio y una supuesta infiltración comunista en el Gabinete. No fueron menos de treinta los planteos de ese estilo que tuvo que enfrentar Frondizi a lo largo de sus cuatro años de presidencia.

Cuando en marzo de 1961 el general Carlos Toranzo Montero, líder de varios levantamientos, fue forzado a retirarse, pareció que por fin Frondizi había conseguido una mayor autonomía. Esa esperanza no tardó en empañarse. En agosto de 1961 Frondizi se entrevistó en Buenos Aires con Ernesto *Che* Guevara, representante de Cuba en el exterior. Esto era demasiado para el proverbial anticomunismo de las Fuerzas Armadas argentinas, y pronto el panorama comenzó a oscurecerse. Frondizi debió dar profusas explicaciones de la visita del *Che*, y más tarde fue presionado para modificar la actitud moderadamente tolerante de la Argentina hacia Cuba en la Organización de Estados Americanos. A todo esto, se acercaba una fecha crucial: el 18 de marzo de 1962, día en que debían realizarse elecciones en la Capital Federal y en diecisiete provincias.

Estos comicios aparecían como un interrogante básico en el horizonte político nacional. Por sincera convicción o como parte de su estrategia para tomar prestados los votos peronistas, Frondizi había prometido levantar la proscripción a los candidatos de ese partido. Ya cercanas las elecciones de 1962, el presidente aún no había dado signos de dar marcha atrás en ese sentido, lo que movilizaba los ánimos militares. Desde las Fuerzas Armadas se esperaba una rectificación, especialmente teniendo en cuenta que la sintonía entre el frondicismo y el partido proscrito, que había llevado al triunfo de la UCRI en 1958, se había debilitado. Hasta el propio Perón creía que a último momento se prohibiría la participación electoral de su movimiento. El general exiliado era ya desde mediados de 1959 un opositor declarado. En el segundo año de gobierno ucrista había sacado a la luz los términos de su pacto con Frondizi, denunciándolo por desviarse de algunas de sus cláusulas. En esa ocasión, las desmentidas del presidente no habían alcanzado para evitar una intensificación de la presión militar, que lo obligó a un cambio de ministros. En las elecciones de renovación parcial del Congreso, en 1960, los votos en blanco habían sido de nuevo la primera minoría, con lo que quedaba clara la tensión entre el gobierno y el todavía proscrito justicialismo. Evidentemente, la política económico-social no colmaba ni las más mínimas aspiraciones del electorado justicialista. La oposición de ese signo también se había manifestado con una intentona militar de filiación peronista en noviembre de ese año, cuya represión había costado varias vidas.

A pesar de todo ello, Frondizi se obstinó en permitir la participación electoral de candidatos justicialistas en los comicios de 1962. El gobierno confiaba en una victoria propia, cosa que no era descabellada después de los

triumfos ucristas en las elecciones adelantadas de San Luis, Catamarca, Santa Fe, Formosa y La Rioja. Quizás fuera esta misma confianza lo que convenció a Frondizi de acceder a un nuevo pedido militar: en conversaciones secretas, que se conocieron años después, el presidente se comprometió a no permitir el ascenso del peronismo al poder. El precario equilibrio que sostenía al presidente dependía de una victoria electoral que él consideraba probable, pero que nunca llegó. Si bien en el orden nacional solo un escaso margen separó al victorioso justicialismo (2.530 000 votos) de la UCRI (2.425 000), el dirigente sindical peronista Andrés Framini fue elegido gobernador de la provincia de Buenos Aires, lo que desató una serie de acontecimientos que acabarían con el derrocamiento de Frondizi.

La aceptable *performance* electoral del oficialismo (más allá de la decisiva derrota en Buenos Aires) es en realidad sorprendente tratándose de un gobierno que había tenido tantos condicionamientos y había estado presionado desde distintos ángulos. A fin de cuentas, no había faltado tanto para que se produjera la serie de eventos con que el frondicismo había especulado. La estrategia había sido mantenerse en el poder, costara lo que costara, durante los primeros años, hasta que se lograra recoger electoralmente los frutos de un programa económico en el que estaban puestas todas las esperanzas. Es que la economía había sido, desde los primeros días de la administración, el eje principal del programa general de gobierno. Si Frondizi lograba encaminar al país en un sendero de progreso, se razonaba, no solo habría logrado detener por fin un estancamiento que ya venía prolongándose por casi tres décadas; también habría aumentado con creces su propio capital político. La recompensa no era menor, pero la tarea era vasta: hacia fines de los años 50, la economía argentina parecía haberse atorado en un callejón sin salida.

Los problemas de entonces

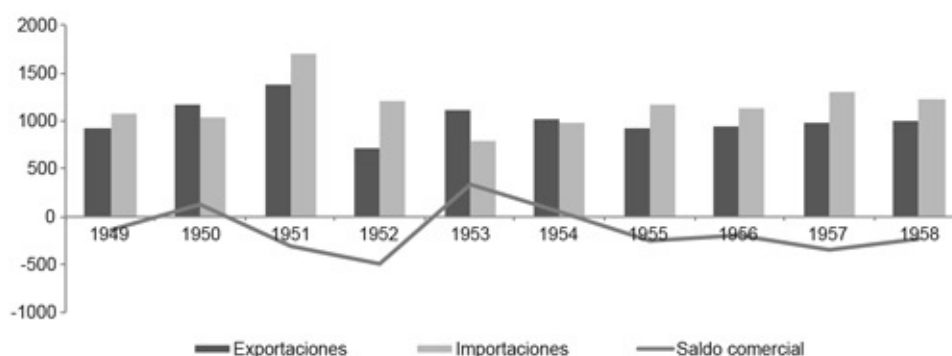
En 1959, la Comisión Económica para América latina (CEPAL) publicó los resultados de un profundo diagnóstico sobre la economía argentina, que le había sido encargado por el gobierno provisional de la Revolución Libertadora. Ya en el título de su primer capítulo, el informe hablaba de una «crisis estructural de la economía argentina». ¿En qué consistía esa crisis? Según los autores,

El país carece actualmente de recursos exteriores para importar no solo los bienes de capital más indispensables, sino también las materias primas y productos intermedios que con creciente amplitud requiere el desenvolvimiento de su industria. Además, el estado de los transportes es precario y considerable el déficit de energía eléctrica. En el fondo de este proceso de estrangulamiento de la economía argentina hay un fenómeno de insuficiente acumulación de capital. Es notoria en esos servicios básicos y en la industria y el petróleo. La producción no ha crecido como debiera haberlo hecho por no haberse realizado las inversiones necesarias; asimismo, la producción agropecuaria ha declinado por carecer de incentivos y recursos para corregir deficiencias de inversión que se venían arrastrando y agravando desde la gran depresión mundial^[126].

La expresión más cabal de la insuficiencia de divisas para procurarse bienes importados era la balanza comercial. En siete de los diez años del período 1949-1958 la Argentina había tenido déficit comercial, y solamente una vez (en 1953), un superávit que pudiera considerarse significativo.

UNA DÉCADA DEFICITARIA **Intercambio comercial argentino, 1949-1958**

(en millones de dólares)



Fuente: Apéndice estadístico.

Con el término «estrangulamiento» se trataba de ilustrar el hecho de que cada vez que la economía se expandía, las importaciones aumentaban y se agudizaba el problema de la balanza comercial. Ya que en ese período el acceso al crédito externo estuvo bastante restringido, la única manera de

evitar una caída en las reservas de divisas era conteniendo las importaciones. El control de cambios, los elevados aranceles aduaneros y los controles cuantitativos eran los instrumentos habituales para evitar al mismo tiempo el déficit comercial y la depreciación cambiaria. El gobierno de la Revolución Libertadora había intentado una parcial modificación de este mecanismo, confiando en que un tipo de cambio más alto desalentaría las importaciones y estimularía las exportaciones. Su política devaluacionista había incluido un ajuste del tipo de cambio oficial (que era el precio relevante para las operaciones comerciales) de alrededor de 8 pesos moneda nacional a 18. Sin embargo, en el trienio 1955-57 el comercio argentino siguió siendo deficitario, en parte por el deterioro de los precios de exportación.

Este «problema externo» de la economía argentina, y los instrumentos para enfrentarlo, venían acentuándose desde la Gran Depresión. Su consecuencia más palpable era que la Argentina, que compraba en el exterior por un valor equivalente a casi el 50 % de su producción interna en 1928, había pasado a importar menos del 10 % de su PBI en 1958. La política de control de importaciones había encontrado, con el correr del tiempo, una racionalidad adicional a la de evitar una sangría comercial. Muchos productos industriales que antes de la crisis del 30 se importaban habían sido reemplazados por bienes nacionales. Esta expansión de la industria nacional a costa de importaciones (conocida como «industrialización por sustitución de importaciones», o simplemente ISI) se había transformado en política oficial, y había sido impulsada con particular énfasis durante el gobierno peronista. Pero a partir de los años 50 comenzó a hacerse evidente que se trataba de un arma de doble filo. En tanto la ISI descansaba principalmente sobre las ramas industriales livianas, la provisión de ciertos insumos y de maquinarias y equipos de producción, necesarios para mantener esas actividades en funcionamiento, dependía del exterior. El ahorro de divisas brindado por la reducción de las importaciones tenía su contracara: los requerimientos de moneda extranjera para comprarle al resto del mundo los elementos necesarios para que la industria funcionara. Había además un problema de largo plazo. Tal como advertía la CEPAL, las dificultades para incorporar bienes de capital importados detenían la inversión y atentaban contra cualquier esperanza de crecimiento económico sostenido.

Durante sus años finales, el gobierno peronista ensayó algunas salidas a esta encrucijada. Agotada la sustitución de importaciones en las ramas livianas, intentó estimular la instalación de industrias básicas, que atendieran localmente las necesidades de la producción manufacturera nacional. Pero esa

no era una estrategia simple, ya que el establecimiento de esas industrias requería a su vez ingentes cantidades de bienes importados. ¿Cómo financiar esa masa crítica de inversiones que eliminara la presión constante de los insumos industriales sobre la balanza de pagos del país? La única alternativa viable era atraer el capital internacional, y el gobierno peronista intentó orientar su política en esa dirección. La sanción de una ley que fomentara las inversiones externas fue el primer paso de ese golpe de timón, aunque no el más sonado. La firma en 1955 de un contrato de explotación con una petrolera norteamericana (la Standard Oil de California) despertó resquemor dentro del propio justicialismo, para no hablar del rechazo furibundo de la oposición. La resistencia parlamentaria a esa iniciativa fue un símbolo del fracaso global del cambio de rumbo que intentó Perón. Con algún matiz distinto, pero con resultados no menos decepcionantes, el gobierno *de facto* insistió en la misma línea de atracción al capital extranjero. Más allá de sus pobres logros, todos esos esfuerzos prefiguraban, en cierto modo, lo que sería el intento desarrollista de Frondizi.

La propuesta desarrollista

Si en algún área el gobierno de Frondizi mostró una línea consistente y decidida, fue en el ámbito de la política económica. Contaba, en este terreno, con un elaborado plan de acción, que fue de máxima prioridad a lo largo de todo su período presidencial. Ese programa, como otros que se llevaron adelante en América Latina, estaba explícitamente basado en las tesis del *desarrollismo*.

¿Qué era el desarrollismo? Su punto de partida era un diagnóstico aplicable a todas las regiones del mundo que todavía no habían completado su industrialización. Un primer postulado sobre el que se basaba el desarrollismo era el pesimismo respecto a las exportaciones de productos primarios, tal como sostenía la tesis de Prebisch. La evolución adversa de los precios de los productos agropecuarios y mineros hacía inevitable el estancamiento de los países que se dedicaran casi con exclusividad a su producción. Según esa óptica, desarrollarse era desarrollar las manufacturas, hasta transformarse en una economía enteramente industrializada. Para la época, esa era la casi unánime definición de modernidad. En el caso de la Argentina, era obvio que parte del camino ya estaba recorrido. Pero el carácter desbalanceado de su estructura industrial (concentrado en las ramas livianas) hacía necesario un impulso que garantizara definitivamente el paso de una economía

agroexportadora a una economía industrial. La clave era la expansión «vertical», es decir, el acople de las actividades de producción de insumos y bienes de capital a las ramas ya más expandidas.

Este empuje final hacia una «economía industrial integrada» reconocía una serie de prioridades. En primer lugar, debía multiplicarse la producción de petróleo y gas, lo que permitiría, en un plazo bastante corto, ahorrar divisas para dedicarlas a la inversión en otros rubros. La importación de combustibles representaba en 1955 casi un quinto del total de bienes adquiridos a otros países, lo que hacía aconsejable, según el diagnóstico desarrollista, su sustitución por producción local. Frigerio sintetizó esa aspiración en la fórmula «Petróleo + carne = acero + industria química»: la capacidad de conseguir el capital necesario para instalar las ramas químicas y de acero estaba dada por las posibilidades de exportación de carne y la sustitución de importaciones petroleras. En esta ecuación el petróleo jugaba un papel adicional, ya que además de ahorrar divisas estimularía las industrias químicas y petroquímicas, consideradas clave. Segunda en la lista de prioridades estaba la siderurgia, cuyo desarrollo requería además la explotación de los depósitos de carbón y hierro. Aquí se contaba con la ventaja de que la planta de SOMISA en San Nicolás, iniciada varios años atrás, ya estaba casi lista para funcionar con todo su potencial. El desarrollismo planeaba también una solución permanente al problema de la provisión de energía eléctrica que desde hacía algunos años venía sufriendo Buenos Aires. La lista también incluía, en una posición más relegada, a las industrias del cemento, del papel, y de maquinaria y equipos industriales.

La ausencia de las actividades agropecuarias en el conjunto de prioridades del gobierno era notoria. Según la visión desarrollista, el estancamiento agropecuario no era una cuestión de corto plazo que pudiera resolverse con políticas de precios favorables al sector, tal como lo había entendido el gobierno de la Revolución Libertadora. Tampoco pensaba Frondizi, como sí creían muchos, que el problema fuera una excesiva concentración productiva. No estaba en los planes del gobierno llevar adelante una reforma agraria, como sí comenzaba a plantearse en Chile o en Brasil. Para el desarrollismo, la cuestión agropecuaria no podía desligarse del problema general del atraso tecnológico de la Argentina. Era solo mediante un adecuado monto de inversiones que podría retomarse un camino de crecimiento en el campo argentino. Así y todo, las pobres perspectivas que ofrecían los mercados de productos rurales (especialmente, el Mercado Común Europeo, embarcado como estaba en una política de proteccionismo agrícola) reforzaban ese

escepticismo característico de los desarrollistas respecto a la viabilidad de cualquier modelo de crecimiento en que las actividades primarias tuvieran un papel central.

Una meta en que se ponía especial énfasis era la construcción de una amplia red de rutas y autopistas. Se intentaría estimular, al mismo tiempo, la producción nacional de autos y camiones. Además, el gobierno esperaba construir o modernizar cuarenta aeropuertos a lo largo del país. La intención era poner fin al grave déficit de transportes que denunciaba el informe de la CEPAL. Se buscaba, por esa vía, integrar económicamente a las distintas regiones del país y descentralizar las actividades económicas. Era de aparición habitual en la revista *Qué*, dirigida por Frigerio, la imagen de un mapa de la Argentina en el que se resaltaba un área limitada por un radio de 300 kilómetros alrededor de Buenos Aires. Correspondían a esa zona, de acuerdo con un cálculo aproximado, el 50 % de la población, el 70 % de los transportes y el 80 % de la actividad industrial nacionales. La solución a esta configuración espacial macrocéfala no era, para los desarrollistas, la vuelta de los trabajadores al campo, sino la conformación de nuevos centros de producción y consumo en el interior del país. Un mercado interno unificado, razonaban, proporcionaría una firme fuente de demanda para los nuevos productos industriales. Dentro de este esquema de fomento a las regiones no pampeanas, la Patagonia tenía un lugar privilegiado, asociado a su abundante dotación de minerales.

Para Frondizi y los suyos, no solo era cuestión de alcanzar el amplio desarrollo industrial previsto en sus prioridades; también tenía que conseguirse rápido y en todos los frentes al mismo tiempo. La idea de que se necesitaba un impulso de inversión decisivo y simultáneo era una de las claves en el pensamiento de los «teóricos del desarrollo», como Rosenstein-Rodan, Nurske, Myrdal o Gerschenkron. Se creía que solo así podía quebrarse lo que se llamaba por entonces «trampa de la pobreza», definida por Myrdal como «una constelación circular de fuerzas que tienden a actuar y a reaccionar las unas sobre las otras de manera tal que mantienen a un país pobre en estado de pobreza». La forma más habitual de este perverso mecanismo de causalidad tenía que ver con la capacidad de ahorro e inversión. Se argumentaba que los países más pobres ahorraban una proporción menor de su ingreso que las naciones desarrolladas (porque no podían limitar un consumo que era en su mayor parte imprescindible) y como consecuencia de ese bajo ahorro invertían poco y por lo tanto crecían lentamente, quedando condenados *ad infinitum* a la pobreza. Según la

sombría fórmula de Nurske, «los países pobres son pobres porque son pobres». Para poder desprejarse de esa tendencia al estancamiento se consideraba necesario un esfuerzo crítico mínimo de inversión, que Rosenstein-Rodan bautizó *big push* («gran empuje»).

Era natural que la posibilidad de un aluvión de inversiones sonara a utopía en la Argentina, un país que, después de una acumulación anual de capital de 10 % del PBI en los años de la Segunda Guerra, solo había alcanzado una inversión promedio de 15 % del PBI en los doce años siguientes. ¿Cómo conseguir el capital necesario para extraer petróleo, levantar puentes y autopistas, construir rutas, multiplicar la producción de acero, establecer industrias químicas y celulosas, instalar aeropuertos y obtener hierro y carbón, todo de una vez? La respuesta a esta pregunta fue la nota característica del gobierno de Frondizi: había que conseguir un masivo aporte de capital extranjero. La atracción a las inversiones foráneas, que el Perón de los años 50 había encarado con alguna timidez, se convertía en la piedra angular del programa desarrollista, y no se ahorrarían esfuerzos en el empeño. Entre los obstáculos políticos a vencer, el pasado nacionalista del pensamiento económico de Frondizi no era el menor. Como diputado radical, había encabezado la oposición al contrato con la California firmado durante el gobierno peronista. En su libro *Petróleo y política*, en tanto, había sostenido que YPF era capaz de conseguir el autoabastecimiento petrolero. Pero los principios de la Declaración de Avellaneda («la nacionalización de la energía, el transporte y el combustible») eran para el presidente Frondizi letra muerta, borrada por el Programa de Chascomús aprobado en 1960, que estipulaba en cambio «que las empresas privadas, nacionales y extranjeras, que promuevan nuestras fuentes naturales efectivas, no deben ser obstaculizadas por inútiles impedimentos burocráticos». El giro ideológico era suavizado por la convicción de que las inversiones extranjeras eran la única vía para garantizar la independencia económica. En palabras de Frondizi:

La Argentina será una verdadera potencia si obtiene el autoabastecimiento energético y promueve ampliamente su siderurgia y sus industrias básicas. Será, en cambio, un país débil y atrasado, sometido a la influencia de otras potencias si no modifica aceleradamente su estructura. Lo vital y urgente es que el país recobre el alto ritmo de crecimiento que conoció a fines del siglo pasado y a principios del presente. Los Estados Unidos resolvieron el mismo problema con el concurso del capital extranjero, cumpliendo la afirmación de Hamilton en el

sentido de que todo dinero extranjero que se invierte en una Nación deja de ser un rival para constituirse en un aliado [...] Una vez establecidos los rubros esenciales de la economía que interesa promover —petróleo, acero, carbón, energía eléctrica, petroquímica, celulosa— y determinado el desarrollo correlativo de las áreas que se debe procurar en función exclusiva del interés nacional, la incorporación del capital extranjero, dentro de ese marco, no somete, sino libera^[127].

La idea de llevar la industrialización al extremo de producir todo o casi todo no dejó de tener sus críticos. En el fondo, los reparos eran los mismos que los que siempre ha despertado cualquier política de estímulo a ciertas actividades: ¿por qué intentar producir adentro lo que puede conseguirse en el exterior a un costo mucho menor? La propuesta desarrollista implicaba no ya una desviación parcial respecto a la teoría de las ventajas comparativas, como había sido el caso durante los primeros años de industrialización, sino su negación absoluta y rotunda. Para los desarrollistas, los beneficios de una «economía industrial integrada» excedían cualquier costo que pudiera acarrear su consolidación. Frondizi se defendía así de sus críticos:

La tesis antidesarrollista de que una inversión industrial, en un país subdesarrollado, para ser conveniente debe ser «económica» en términos de costos de producción, propios de una nación desarrollada, ha sido objeto, más recientemente, de nuevas formulaciones. Una de ellas es la que hace hincapié en la presunta «antieconomicidad» de las inversiones extranjeras, en función del egreso de divisas que involucran en concepto de dividendos, intereses, regalías. En la práctica, y en especial para los rubros de la industria pesada, prescindir de la inversión extranjera [...] equivale habitualmente a prescindir de la propia inversión y, en general, a aplastar el ritmo de la industrialización. [...] La falacia «economicista» se suele encubrir también bajo el argumento de la insuficiente dimensión del mercado interno. La envergadura de este, se afirma, no hace posible la instalación de plantas de proporciones óptimas, que excederían la capacidad actual de consumo. Esta idea se funda en la petición de principio conforme a la cual si no hay mercado no puede haber desarrollo, lo que equivale a decir que no habiendo cristianos no podía escribirse el Evangelio...

El arribo de inversiones desde el exterior dependía de las condiciones internas que lograra generar el gobierno. La voluntad para crear esas condiciones se manifestó, entre otras cosas, en la sanción de una ley de inversiones extranjeras. Pero desde el oficialismo se especulaba además con que la coexistencia pacífica entre Estados Unidos y Rusia, que parecía haberse afirmado tras el giro amistoso de Kruschev y una actitud menos combativa hacia la Unión Soviética de la diplomacia norteamericana, redundaría en una liberación de recursos dedicados a la producción de armamentos que buscarían espontáneamente nuevos horizontes. A tono con los acontecimientos mundiales, el desarrollismo preveía un futuro de relativa paz y diseñaba su estrategia sobre la base de ese supuesto. Atrás habían quedado los años en que Perón había equivocado algunas decisiones por contar con una Tercera Guerra Mundial que definiera la tensión de la inmediata posguerra y del conflicto de Corea.

La coexistencia pacífica no era el único viento que soplaba a favor de la estrategia oficial. El clima favorable al desarrollismo tenía un alcance continental, que en 1961 sería refrendado por los Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso, un sistema de ayuda técnica y financiera a los países de América latina dirigido a combatir el subdesarrollo. La intención de esa iniciativa del presidente Kennedy tenía mucho que ver con la creciente amenaza comunista: Estados Unidos no quería otra Cuba, y combatir la pobreza en los países latinoamericanos parecía la mejor manera de ahuyentar la revolución. En los organismos internacionales más importantes de Occidente se abrazaba el mismo paradigma de progreso; en 1960, por ejemplo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (antecesor del Banco Mundial) publicaba los trabajos de quienes eran en mayor o menor medida inspiradores del pensamiento desarrollista, entre los que se contaban Prebisch, Singer y Lewis.

En la época en que Frondizi asumía la presidencia, Brasil ya estaba recogiendo los primeros frutos de la política económica desarrollista. A poco de comenzada la presidencia de Juscelino Kubitschek (1956-1961), se había puesto en marcha un ambicioso *Plan de Metas* a propuesta del recientemente creado Consejo de Desarrollo. Ese programa fue, según un autor, «la más sólida decisión consciente en pro de la industrialización de toda la historia económica del país». Los sectores prioritarios no eran muy diferentes de los que poco después favoreció Frondizi en la Argentina: a las áreas de energía, transporte e industrias básicas se destinaba el 93,6 % de las inversiones previstas en el plan. Se contemplaba un financiamiento mixto, con

predominio estatal en los sectores energético y de transporte y un mayor peso privado en las otras industrias (básicamente, siderurgia, automóviles, cemento y mecánica). El éxito del programa brasileño seguramente reforzó la convicción de Frondizi de poner en marcha un plan similar. La previsión de crecimiento del producto global, de 5 % por año, fue ampliamente superada por la realidad: en 1957-61 el PBI brasileño creció al 8,2 % anual. Excepto en la extracción de petróleo y carbón, se cumplieron en un grado aceptable los objetivos específicos de producción que contemplaba el *Plan de Metas*. El aumento de la inversión pública, sin embargo, se financió básicamente con emisión monetaria, lo que provocó una inflación (22 % anual en 1957-61) mayor a la prevista (13,5 %). Si había un conflicto entre los objetivos de desarrollo y estabilidad, Kubitschek siempre optó por el primero. En la Argentina, el mismo dilema tendría una resolución algo distinta, y una conflictividad que emergería a la superficie política.

1958: ¿clima para la inversión?

Cualesquiera fuesen sus intenciones de largo plazo, el nuevo gobierno debía encarar antes los problemas más urgentes. El bajo nivel de reservas internacionales en el Banco Central era especialmente preocupante en un año para el cual se preveía un nuevo déficit comercial. Ya en su discurso inaugural, el presidente reconocía la grave coyuntura:

La situación del país es dramática [...] Si mantuviéramos la política económica seguida hasta este momento, el país se vería abocado a muy corto plazo a la cesación de pagos externos e internos^[128].

Pero la implementación de la receta ortodoxa para combatir ese problema (esencialmente, la contención del gasto interno) chocaba con otra de las urgencias del presidente, en este caso de naturaleza política. Habiendo accedido a la presidencia gracias a votos que eran en buena parte peronistas, Frondizi se veía obligado a evitar, aunque más no fuera de manera transitoria, las políticas típicamente impopulares que requería la situación de pagos argentina.

Acaso en cumplimiento de compromisos contraídos con Perón, el presidente procedió a revocar los decretos anti-CGT que había dictado el gobierno provisional. Fue sancionada una ley que reconocía solamente al

mayor gremio de cada rama de actividad, lo que favorecía al sindicalismo peronista. Además, en cumplimiento de promesas preelectorales, el Poder Ejecutivo decretó un aumento de 60 % sobre los salarios básicos de convenio, que estaban congelados desde febrero de 1956. Esa decisión fue acompañada por una importante expansión monetaria, que el presidente justificó: «Para que estos aumentos salariales no dañen la actividad de las empresas, o limiten su producción, el Estado, usando su autoridad sobre el crédito, asistirá a quienes lo necesiten». Una laxitud similar guio a la política fiscal del primer año de gobierno. El crecimiento de los salarios y de la inversión pública provocó un déficit que rozó el 9 % del producto bruto interno y fue financiado en su mayoría a través de la emisión monetaria.

La economía reaccionó rápidamente a esas políticas expansivas. El incremento en la demanda por bienes pronto se reflejó en un aumento de las compras al exterior y en una estampida inflacionaria. Quizás como recaudo a esa presión sobre la balanza comercial, una de las primeras medidas del gobierno fue la intensificación de los controles sobre las importaciones. La concesión de permisos de importación quedaba limitada a determinados productos, esencialmente los necesarios para llevar adelante el proyecto económico desarrollista. Aun así, las balanzas comercial y de pagos fueron deficitarias en 1958, y continuó el drenaje de reservas del Banco Central. La situación habría sido peor de no mediar un crédito del Fondo Monetario Internacional (FMI), que renovó un préstamo contraído en 1957. La inflación, en tanto, comenzó a crecer peligrosamente. Entre mayo y diciembre, los precios se elevaron a una tasa equivalente al 68 % anual. En el mismo lapso, el valor del dólar en el mercado libre pasó de 42 a 70,5 pesos.

Hacia fines de 1958, la inflación ya había erosionado el aumento de salarios de mediados de año. Al gobierno se le hizo evidente que las políticas expansivas habían agotado cualquier encanto que pudieran haber generado inicialmente en la población, además de crear un clima de inestabilidad que difícilmente atraería al capital extranjero. Ya en noviembre, el Banco Central comenzó a moverse hacia un comportamiento monetario más restrictivo. Parecía acercarse el momento de una política más prudente que creara condiciones mínimas de estabilidad.

Se ha sugerido que el manejo económico del primer año de la administración frondicista no se debió tanto al requerimiento político de favorecer al electorado peronista como a la necesidad de crear una situación insostenible que justificara un violento cambio de rumbo. De acuerdo con esta hipótesis, solo en medio de un gran clima de inquietud como el de fines de

1958 podía encararse el ordenamiento duradero que requería el programa desarrollista. En apoyo de esa tesis se cita el hecho de que, antes de asumir, Frondizi rechazó un ofrecimiento de la administración anterior que consistía en tomar las medidas impopulares consideradas necesarias para una estabilización inmediata (básicamente, una devaluación). Eso no parece, sin embargo, evidencia suficiente para aceptar que los problemas económicos de 1958 fueron una consecuencia intencional de las políticas.

Como fuera, lo cierto es que a fines de 1958 el gobierno estaba preparando un serio intento de estabilización. Entretanto, ya había dado un primer gran paso en la dirección desarrollista, en el crucial terreno de la política petrolera.

La batalla del petróleo

Mientras el problema de corto plazo en la balanza de pagos era agudizado por la política económica, se implementaban medidas más estructurales para encarar su solución definitiva. Había llegado la hora de probar en los hechos la validez de las ideas desarrollistas sobre los pagos externos. Una de las principales, se recordará, era la convicción de que había un margen amplio para sustituir las importaciones de petróleo por producción local.

En julio de 1958 el gobierno anunció que se habían firmado contratos de explotación con empresas petroleras extranjeras. Tal como había ocurrido tres años atrás, en ocasión del acuerdo de Perón con la Standard Oil de California, las críticas arreciaron desde casi todos los frentes, incluido el partido oficial. Con Frondizi, la repercusión pública fue aún peor, tanto que el episodio de «los contratos» hizo tambalear al gobierno. Algunos radicales del pueblo hablaban de un muy próximo intento de golpe al que no dudarían en sumarse. También desde el ámbito militar se presionó a Frondizi para que revocara los acuerdos con las compañías extranjeras. Pero el presidente no estaba dispuesto a cejar en el tema que tenía la máxima prioridad dentro de su esquema económico:

Será una batalla frontal y por lo tanto difícil y de enorme desgaste [...] No caben dilaciones, estamos resueltos a extraer la mayor cantidad de petróleo en el menor lapso posible^[129]....

Nadie era ciego al problema petrolero, y todo el mundo coincidía en la inconveniencia de gastar 350 millones de dólares anuales en la importación

del mineral cuando el país estaba dotado de reservas. Pero muchos consideraban que otras soluciones eran más satisfactorias. Se hablaba, por ejemplo, de la posibilidad de que YPF se capitalizara con ayuda externa y ampliara por sí misma la explotación. Otros rechazaban más las formas que el fondo de la cuestión. Las negociaciones habían sido llevadas personalmente por el polémico Frigerio, no se había convocado a una licitación pública y no se preveía la aprobación parlamentaria de los contratos, cuando el antecedente de la California sugería ese camino. También se discutían aspectos particulares de los acuerdos, especialmente en relación al precio que YPF debía pagar a las compañías extranjeras por el petróleo extraído.

En contraste con lo que ocurrió fronteras adentro, la reacción en Estados Unidos y Europa (incluso en la URSS) fue de aprobación calurosa. Desde un punto de vista político, esa bienvenida no favoreció a Frondizi, porque acicateó la crítica nacionalista. Pero el ánimo favorable con que se recibió la noticia en los círculos empresariales del exterior permitió que se firmaran más contratos y al mismo tiempo despertó el interés extranjero por las inversiones en otros rubros.

En pocos años quedó demostrado que, más allá de todos sus avatares, el proyecto petrolero del gobierno había sido un éxito. El autoabastecimiento, poco antes considerado un ideal lejano, se hizo realidad en poco tiempo. Además, se multiplicó por cuatro la producción de gas. De paso, se concretaba el fomento de la región patagónica. Frigerio resaltaba el innegable logro del gobierno desarrollista:

El fondo de nuestra política era muy concreto: cuando asumimos el gobierno, la importación de petróleo era el 25 % de las importaciones totales de la Argentina. Una sangría de 300 millones de dólares anuales, que era mucho y que constituía un grave obstáculo para el desarrollo nacional. Nosotros en 30 meses conseguimos el autoabastecimiento, pasamos de una producción anual de 5,6 millones de metros cúbicos a producir 16 millones anuales^[130].

Paradójicamente, el episodio de los contratos le costó el cargo a Frigerio, cuya figura desde siempre cuestionada cayó definitivamente en desgracia. El propio Frondizi, que debió pasar por el trance de retractarse públicamente de sus posiciones anteriores, también perdió credibilidad. El peronismo y los militares, en cierto modo celadores del poder presidencial, comprobaban que no podían confiar en un conductor tan flexible. Por otro lado, la audacia con

que Frondizi había llevado adelante su política petrolera era una muestra de que el gobierno estaba dispuesto a cumplir con el programa económico neutralizando las eventuales resistencias. La puesta en marcha de un plan de estabilización sería otra prueba de esa determinación.

El esfuerzo de estabilización

Como había ocurrido con Perón, y como sucedería más tarde también con los gobiernos de Alfonsín y de Menem, la administración de Frondizi solo encaró un esfuerzo serio de estabilización después de probar suerte con políticas más despreocupadas. Es como si los gobernantes recién electos confiaran en que el solo hecho de gozar de la credibilidad que dan los votos bastara para que la economía funcione correctamente. En el caso de la administración desarrollista, esa ilusión fue breve.

Finalmente, el 29 de diciembre de 1958, el gobierno anunció un plan integral de estabilización. En el mensaje dirigido al país, el presidente dio tres razones para la demora de más de medio año entre su asunción y la puesta en marcha de un programa coherente para el manejo económico del corto y el mediano plazo. En primer lugar:

... la estabilización económico-financiera sin un enérgico impulso de desarrollo hubiera conducido a una economía de miseria y al desempleo. Por eso fue previo poner en marcha el programa de expansión nacional, basado en la intensificación de nuestra producción de petróleo, carbón, siderurgia y energía^[131]....

Además:

... debían existir condiciones mínimas de estabilidad político-social. Hemos eliminado toda la legislación represiva e iniciado el proceso de reorganización sindical, sobre bases de absoluta igualdad...

Y, por último:

... era imprescindible restablecer el crédito argentino en el exterior e inspirar nuevamente confianza a los hombres del mundo que tuvieran fe en el país y quisieran aportar sus

capitales, su esfuerzo y su iniciativa a nuestro propio esfuerzo nacional.

El plan de diciembre fue presentado como un elemento fundamental para la solución definitiva de los problemas que se venían acumulando desde algunas décadas atrás. Según el diagnóstico presidencial, la condición económica de la Argentina era dramática. Se insistía en que el principal problema era el exceso de gastos sobre la producción nacional, lo que había conducido tanto a déficits comerciales como a un bajo nivel de inversión. Así, mientras que «a fines de la última guerra, las reservas de oro y divisas acumuladas en el Banco Central superaban en 1300 millones de dólares a la deuda externa [...] a fines de abril [de 1958] era la deuda externa la que superaba en 1100 millones de dólares a las reservas de oro y divisas con que contaba la Nación», con lo que «tal como anticipáramos el 1.º de mayo, el país está al borde de una cesación de pagos». La pobre renovación de capital, por su parte, había generado «un crecimiento de la capacidad productiva del país [que] no acompañó al de la población y su nivel social», en tanto se mantenían «niveles de consumo que excedían la real capacidad de producción del país». Una de las fuentes de ese exceso de gasto era el sector público, cuyo déficit había crecido tanto que «la mitad [del gasto público nacional] se cubre con recursos provenientes de tasas, impuestos y otras contribuciones. El resto debe ser cubierto con créditos o emisión, o sea que la administración pública gasta el doble de lo que percibe». La financiación monetaria de los déficits explicaba, según el presidente, el hecho de que «el costo de vida ascienda incesantemente y que en solo diez años, desde 1948 hasta hoy, haya aumentado más del 600 %».

El gobierno se mostraba decidido a tomar el toro por las astas y acabar con «una ficción económica cuyas consecuencias están claramente a la vista». Pero si la mala salud de la economía se debía a que el país estaba gastando por encima de las posibilidades, el restablecimiento requeriría una dolorosa contención del consumo, público y privado. Se advertía entonces que «el nivel de vida de los argentinos ha de descender durante los próximos 24 meses, por la sencilla razón de que no podremos seguir consumiendo más de lo que producimos», aunque con la esperanza de que «ese nivel de vida ha de elevarse para alcanzar alturas insospechadas, cuando el esfuerzo productivo en que ahora vuelca sus energías se traduzca en mayor riqueza para distribuir».

¿Con qué decisiones concretas se buscaba alcanzar los objetivos sucesivos de contención de gastos y aumento de la capacidad productiva? Una de las áreas donde más radicalmente cambiaron las cosas fue el sector externo. De

una sola vez, el gobierno puso fin a los largos años de vigencia del sistema de restricción al comercio exterior y a las transacciones de divisas. El tipo de cambio se unificó en un único mercado, en el que fluctuaría de acuerdo con la oferta y demanda de moneda extranjera. La gran depreciación que, se suponía (correctamente), iba a producirse como resultado de la liberación cambiaria, tendería inevitablemente a beneficiar a los exportadores, encareciendo los cereales, las carnes y otros bienes rurales. Como forma de atenuar ese impopular aumento se impusieron también recargos sobre las exportaciones de esos productos, de entre un 10 % y un 20 %.

En cuanto a las importaciones, se abolieron todos los controles cuantitativos y sistemas de permisos. La idea era independizar los movimientos comerciales de decisiones administrativas no siempre acertadas. En compensación, se establecieron recargos a las compras externas, que variaban desde cero para insumos considerados esenciales hasta 300 % para bienes de lujo y otros productos fabricados localmente. Menos ortodoxo fue el mantenimiento, con alguna modificación, del requerimiento de «depósito previo» que obligaba a los importadores a pagar parte de sus compras por adelantado. Se esperaba que la combinación de la depreciación cambiaria, alza de tarifas y depósitos previos restringiera las importaciones en una magnitud suficiente como para anular y aun cambiar de signo el efecto de la abolición de las restricciones cuantitativas. En palabras del presidente, como resultado de esas políticas «la industria nacional se verá protegida frente al interés del vendedor extranjero, puesto que ese régimen de recargos y depósitos evitará que el país, en circunstancias en que no puede importar todo lo que necesita, destine sus escasos recursos a la adquisición de bienes suntuarios o que la industria local pueda suplir».

El programa de estabilización contó con un importante apoyo externo. Durante los últimos meses de 1958 fueron gestionados diversos préstamos del extranjero que en total sumaron 329 millones de dólares, algo así como una cuarta parte del valor de las importaciones argentinas en 1958. Entre los prestamistas se contaban el FMI, el Tesoro de los Estados Unidos y el Eximbank, además de instituciones privadas. En parte, ese dinero se utilizaría para formar un fondo de estabilización, que permitiría cierta intervención del Banco Central en el mercado de cambios. Se buscaba así evitar «variaciones innecesarias» en el precio del dólar, dentro de un marco de respeto a la tendencia indicada por el mercado. Pero los préstamos tenían también otro objetivo: garantizar que el esfuerzo de estabilización y contención de gasto no condujera a comprometer los objetivos del plan de desarrollo. La restricción a

las importaciones no debía extenderse hacia aquellos rubros que eran cruciales para la instalación de las industrias que completarían la sustitución de importaciones. Del total de 329 millones de dólares, al menos la mitad estaba explícitamente atado a la concreción de proyectos de inversión e importaciones de bienes de capital.

El anunciado final de la alta inflación requería, desde luego, la puesta en marcha de una política firme de contención monetaria. En esta dirección apuntaron el aumento de encajes y el compromiso de que el Banco Central no financiaría las operaciones de los Bancos Hipotecario Nacional e Industrial. Se estableció un máximo de apenas 2 % para la tasa de expansión monetaria no respaldada por divisas. Pero esa promesa solo era creíble si al mismo tiempo se eliminaba la causa última del emisionismo, esto es, el déficit fiscal. Esa era, además, una de las condiciones en el acuerdo entre el gobierno argentino y el FMI. La desaparición del déficit, sin embargo, no era cosa que pudiera conseguirse de la noche a la mañana. Se proyectó una reducción del empleo estatal, que comenzaría por el congelamiento de nuevas vacantes. Entretanto, se suspenderían algunas obras públicas y se limitarían los aumentos de salarios del personal del Estado. Al mismo tiempo, se anunció la elevación de algunos impuestos y un mayor control tributario. Por último, en los primeros días de enero fue decretado un importante incremento en las tarifas públicas.

La orientación ortodoxa del plan colmó la paciencia de los sindicatos. No podían aceptar que el oficialismo, a quien le habían «prestado» sus votos peronistas, les diera las gracias con un programa que creían impuesto por el Fondo Monetario y alejado del espíritu «nacional y popular» con que se autodefinía el gobierno. El caldeado ambiente gremial de 1958, provocado por los contratos petroleros y por una política sindical errática, podía ser recordado como relativamente pacífico al lado del que imperó en 1959. En los primeros meses del año se multiplicaron los conflictos laborales, particularmente en el sector público. Salvo los ferrocarriles, que operaron con supervisión militar, el transporte público en Buenos Aires se paralizó por un tiempo. A lo largo del año 1959, la cantidad de horas perdidas por huelgas fue récord, situación que no contribuía a distender un clima político ya enrarecido por la creciente posibilidad de un nuevo golpe.

DÍAS DE HUELGA

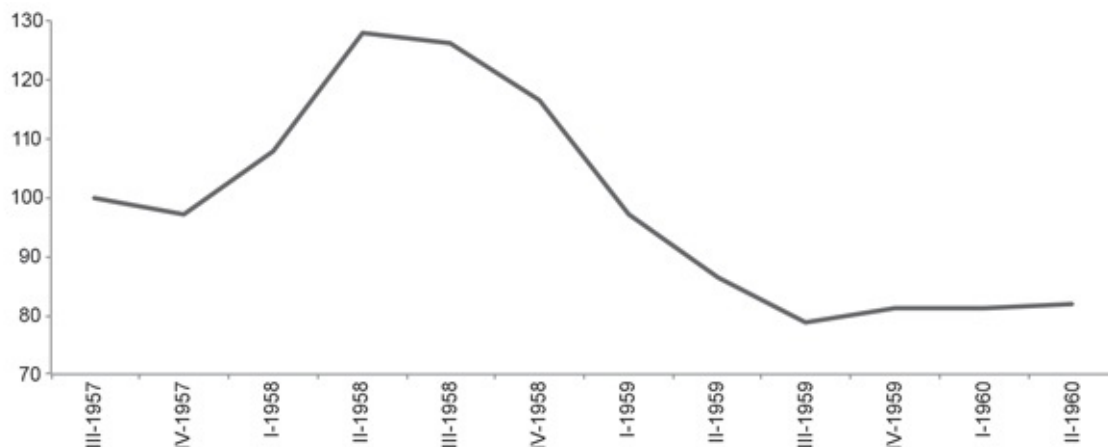
Tasa de ausentismo en la industria debida a huelgas (ausentes cada 100 empleados)

1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961
0,2	0,8	0,5	2,4	1,8	1,2	5,7	2,1	0,41

Fuente: Zuvekas (1968).

La resistencia laboral se comprende, en parte, al observar el comportamiento de los salarios reales. La combinación de devaluación, por un lado, y contención de los sueldos (sugerida por el gobierno al conceder solo pequeños aumentos de los salarios públicos) marcó un punto de inflexión en la trayectoria de la remuneración real de los trabajadores. La generosa política de ingresos de 1958 había quedado definitivamente atrás.

LA IMPLOSIÓN SALARIAL Salarios reales, tercer trimestre de 1957=100



Fuente: Petrecolla (1989).

Con el correr de los meses, las críticas al programa económico oficial no solo no se acallaron sino que se extendieron a quienes en un principio habían elogiado el plan. Álvaro Alsogaray, por entonces presidente del minúsculo Partido Cívico Independiente, planteaba dudas respecto a la capacidad del gobierno para cumplir con sus promesas, y circulaban rumores de que el propio FMI compartía esos interrogantes. Es que la *performance* macroeconómica durante la primera mitad de 1959 fue decepcionante, aun tomando como parámetro las expectativas más pesimistas. El dólar, que en un principio pasó a cotizarse en torno a los 65 pesos moneda nacional, llegó a

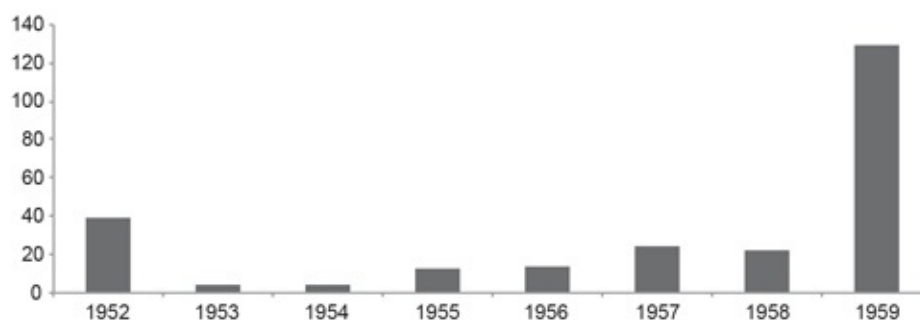
rozar los 100 pesos a mediados de año. Sumado esto a los nuevos recargos a la importación, la industria se enfrentó con costos de insumos mucho mayores. Los propios industriales, aun cuando estaban de acuerdo con los lineamientos generales de la política económica, habían señalado desde un comienzo la índole potencialmente recesiva del nuevo régimen de importaciones. Se leía en una declaración de la Unión Industrial Argentina:

La industria se enfrenta a una crisis de supervivencia, ya que sus recursos financieros son insuficientes para cubrir los aumentos de costos. Esto hará imposible el retiro de mercaderías de la aduana. En consecuencia, la producción será menor por la falta de materias primas, y las empresas se verán obligadas a reducir el empleo^[132].

En efecto, las importaciones cayeron abruptamente y el producto bruto interno de 1959 fue un 6,5 % menor al del año anterior. El deterioro del salario real, resultado habitual de las devaluaciones, debilitó el consumo como fuente de demanda, en tanto las exportaciones apenas aumentaban. El gobierno podía alegar que se trataba ni más ni menos que de la anunciada caída en el nivel de vida. Pero si las dificultades de producción estaban previstas, no puede decirse lo mismo del recrudecimiento de la inflación. La cantidad de dinero siguió en aumento hasta mediados de año, y la inflación minorista triplicó su anterior récord histórico con un registro inédito de 129,5 %.

INFLACIÓN EN ASCENSO

Tasa de inflación anual minorista

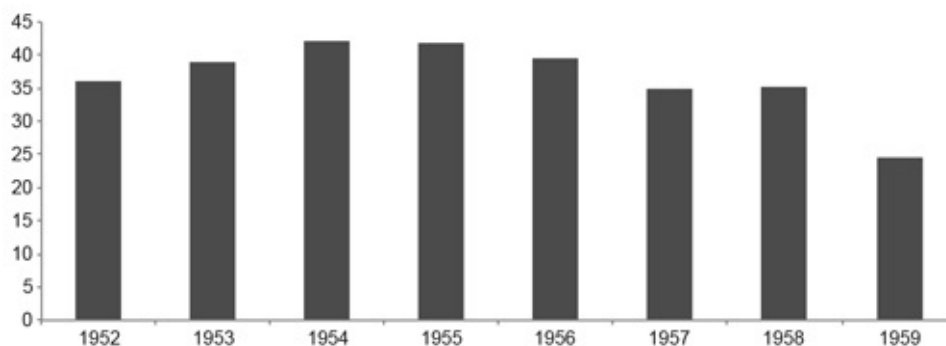


Parte de la continuada expansión monetaria, relacionada con obligaciones en el mercado cambiario ya contraídas, fue inevitable. Además, una prolongada

huelga bancaria impidió la implementación del aumento de los encajes, lo que habría restringido el incremento sostenido de la cantidad de dinero. Por otro lado, comenzó a funcionar el perverso mecanismo que es habitual durante épocas de alta inflación: el público intenta guardar en dinero una menor proporción de su riqueza para no tener que cargar con la depreciación, y al deshacerse de él acentúa el aumento de precios. En otras palabras, la inflación comienza a generar más inflación.

HUYENDO DEL DINERO

Dinero circulante y depósitos como porcentaje del PBI



Fuente: Ferreres (2010).

Las dificultades para contener la emisión monetaria tenían su raíz en una serie de mecanismos interconectados que atentaban contra el equilibrio fiscal. El desolado cuadro macroeconómico contribuía a aumentar el déficit: mientras la caída en el nivel de actividad aminoraba la recaudación impositiva, la inflación la deterioraba aún más al erosionar el valor real de los impuestos y de las tarifas públicas, siempre percibidos por el Estado algún tiempo después de calcularse el valor del pago. También por esta vía la inflación se alimentaba a sí misma. Mientras tanto, no era demasiado lo que se hacía para reducir el empleo público, que en muchas áreas era redundante. En los ferrocarriles, por ejemplo, el exceso de personal se estimaba entre 40 000 y 75 000 sobre un total de 200 000.

La situación del gobierno a mediados del año 1959 era poco menos que desesperante. Al comentado descalabro económico deben agregarse los insistentes rumores de golpe de Estado. Frigerio tuvo que alejarse del humilde cargo de asesor presidencial que aún ostentaba, lo que no impidió que continuara asesorando, casi clandestinamente, a Frondizi. Pero las demandas de las Fuerzas Armadas no acababan allí: se pedía la renuncia de funcionarios

considerados peronistas, una política gremial más represiva y la investigación de los pormenores del pacto entre Frondizi y Perón, que recién en ese entonces se hacía público. Desde el gobierno, en tanto, se buscaba una salida que contuviera al mismo tiempo las urgencias económicas y las presiones políticas. Fue con esa intención que, tras una renuncia conjunta del Gabinete, Álvaro Alsogaray fue designado al frente de los Ministerios de Economía y de Trabajo.

La figura de Alsogaray parecía apropiada para el momento, ya que contaba con la simpatía de los militares —su hermano Julio era general— y estaba asociada a las ideas ortodoxas que habían inspirado el plan de estabilización. La tensión política cedió y hubo una pausa en el clima de incertidumbre económica que había reinado hasta entonces. El gobierno tenía un nuevo plazo para restaurar definitivamente la confianza, plazo que el nuevo ministro se encargó de definir con su recordado latiguillo «Hay que pasar el invierno». «Denme ustedes un tiempo para permitir la reabsorción de este fenómeno», pedía Alsogaray, «y yo les prometo que después de ese tiempo vamos a alcanzar la estabilidad y nuevas bases para el desarrollo del país».

«El desarrollo del país», prometía el nuevo ministro, en un tono acorde al del gobierno. Pero Alsogaray no tenía nada de desarrollista y sí, en cambio, bastante de liberal. Años después escribiría:

Para nosotros, los anuncios y decisiones del doctor Frondizi del 28 de diciembre de 1958 configuraban un plan liberal, de economía de mercado. [...] No era esta la interpretación del presidente, que lo consideraba un plan «desarrollista^[133]».

Esta convicción no tardaría en manifestarse en recurrentes tensiones dentro de la propia administración, especialmente entre el ministro y el más conspicuo propulsor del desarrollismo, Rogelio Frigerio.

El invierno pasó

Las turbulencias macroeconómicas de mediados de 1959 fueron remitiendo paulatinamente. El dólar, que había tenido un pico de casi 100 pesos moneda nacional en mayo, retrocedió hasta 83 en agosto, gracias a una mayor confianza y a crecientes entradas de capitales, que comenzaban a responder a las facilidades para la inversión extranjera. Temiendo una mayor apreciación,

el Banco Central estableció una paridad fija *de facto* en ese nuevo nivel. La inflación descendió al compás del tipo de cambio: los precios de las importaciones y los productos agrícolas se estabilizaron apenas el dólar alcanzó ese nuevo equilibrio, y los productos industriales crecieron a apenas 1 % mensual en el último cuarto de 1959.

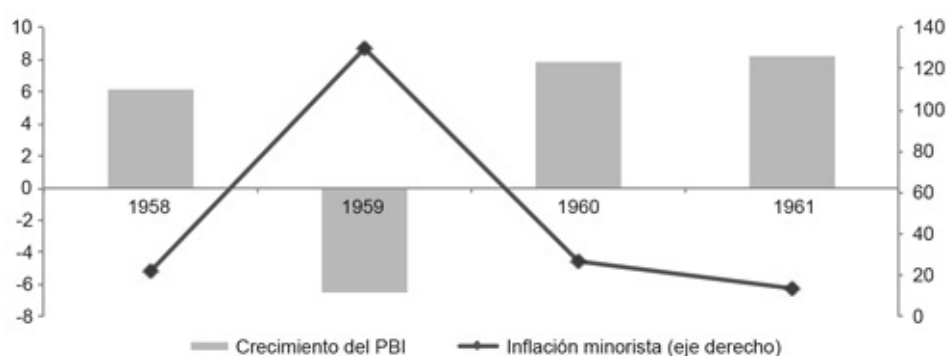
Desde luego, las políticas del gobierno influyeron en esta evolución favorable. El anunciado aumento de los encajes, que había estado demorado por la huelga bancaria, por fin se puso en práctica, lo que contuvo la expansión monetaria. Además, entre mediados de 1959 y mediados de 1961 la financiación inflacionaria del déficit se redujo. Esta disminución tuvo dos causas: un cambio en la forma de cubrir los desequilibrios y una reducción del propio déficit. Las empresas públicas y la administración central tomaron préstamos en los mercados de crédito externo e interno, y en ocasiones se retrasó el pago a los empleados públicos. Mientras tanto, la recaudación tributaria se veía favorecida por la reversión de la erosión inflacionaria que había operado hasta mediados de 1959 y por el aumento del nivel de actividad registrado a partir de entonces.

Es que el rebote de la producción que siguió al bajo nivel de 1959 fue muy pronunciado. En 1960 y 1961 la economía creció a un promedio de más de 8 % anual. Desde hacía más de una década que no se registraban años tan buenos. Al revés de lo que ocurría en otras partes del mundo, el ciclo expansivo de la economía parecía estar asociado a menores aumentos de precios. Detrás de esa disparidad había una diferencia en la naturaleza del proceso inflacionario. En los países de inflación relativamente baja (por ejemplo, en Europa y Estados Unidos) los aumentos de precios eran mucho más una consecuencia que una causa del ciclo económico: una demanda agregada firme provocaba simultáneamente aumentos de precios y de la producción, y una demanda débil era al mismo tiempo recesiva y deflacionaria. En la Argentina y otros países de inflación alta, en cambio, el ritmo de aumento de precios era algo más que un mero indicador de la demanda agregada. Los vaivenes de la inflación, resultado de una compleja interacción entre las políticas cambiaria, monetaria, salarial y fiscal, eran en sí mismos un factor determinante del nivel de demanda, a través de más de un mecanismo. En primer lugar, como se explicó, las caídas de la inflación estaban asociadas a una mayor tenencia de dinero por parte de la gente. Esa alta liquidez tendía a estimular el consumo. El auge consumidor en tiempos de mayor estabilidad de precios resultaba también de la elevación del salario

real, que era una consecuencia directa de las reducciones en la inflación. El proceso se revertía cuando la inflación aumentaba.

EL MEJOR DE LOS MUNDOS POSIBLES

Tasas de inflación y crecimiento del producto en los años de Frondizi



Fuente: Apéndice estadístico.

Lo mismo que el gobierno de Perón en 1946-1948, la administración de Frondizi veía cumplirse sus pronósticos de expansión económica con bastante precisión. Pero así como en la posguerra el motor de la recuperación había sido el consumo, con Frondizi fue la inversión el factor dinamizador: una escalada sin precedentes llevó a la inversión bruta de 1961 a un nivel 66 % mayor que el de 1959, y 47 % mayor que el de 1958, un año menos anormal.

El *boom* inversor daba un importante respaldo a la estrategia económica oficial. El capital internacional estaba respondiendo masivamente a las oportunidades que brindaba la actitud abierta a la inversión extranjera y el ahora más calmo clima macroeconómico. La Argentina parecía haber comenzado la reconquista de lo que décadas atrás había sido una elevada consideración a los ojos del mundo. Las inversiones extranjeras directas en 1960 fueron estimadas en 322 millones de dólares, algo así como el 30 % de las exportaciones argentinas. Desde el Fondo Monetario se veía con agrado la orientación de la política económica y se sostenía que «se ha restablecido en buena medida la confianza extranjera en el peso». En el informe anual del FMI de 1960 se notaba una impresión de satisfacción general con el programa argentino. El *Financial Times*, en tanto, declaraba al peso argentino «moneda estrella» del año 1960 y se mostraba optimista respecto al futuro:

Aunque algún reajuste pueda ser todavía necesario, el Comité considera que se ha hecho lo suficiente como para que

la Argentina pueda proclamar que su moneda, sufriente por largo tiempo, ha sido decisivamente rehabilitada^[134].

La entrada de capitales extranjeros, tanto en la forma de inversión directa como de préstamos públicos y privados, permitió alejar por un tiempo el fantasma de una crisis de balanza de pagos. En 1960, por ejemplo, el hecho de que el déficit comercial y los intereses de la deuda generaran salidas por 170 millones de dólares no impidió que el Banco Central acumulara 317 millones de reservas, gracias a entradas de capital superiores a los 500 millones.

El gobierno hizo casi todo lo que estaba al alcance de sus manos para fomentar, primero, e intensificar, después, el aluvión de capitales. Con todas sus diferencias, el fracaso de la ley peronista de inversiones extranjeras era una prueba de que se necesitaban medidas más sustantivas que un trato meramente «no desigual» respecto a las inversiones locales. Hubo una serie de reducciones impositivas que alcanzaron tanto a empresas nacionales como a extranjeras. Dentro del esquema de recargos a la importación establecido con el plan de estabilización, que ya desde un comienzo favorecía a los bienes de capital, fue acentuándose la preferencia por las máquinas y equipos: hacia fines de 1960 se eliminaron algunos recargos a la importación de varias líneas de maquinarias, lo mismo que el requerimiento de depósitos previos. Ya en septiembre se habían anunciado mayores facilidades para la financiación externa de importaciones de equipo industrial. Por otro lado, la solución de una controversia con la distribuidora de electricidad CADE, que desembocó en la creación de SEGBA, significó para el gobierno matar dos pájaros de un tiro: se acabó por fin con una disputa que llevaba décadas y se dio un ejemplo de trato considerado al capital foráneo, ya que las pretensiones de los dueños extranjeros fueron atendidas razonablemente. Todo ello sin contar el evidente empeño por mantener en línea el déficit fiscal de manera de evitar un rebrote de la inflación.

En 1960, la recuperación de la actividad económica comenzó a transmitirse hacia los salarios industriales, que en términos reales aumentaron alrededor de 12 % de principios a fines de año. Si bien eso no alcanzaba para revertir la caída brusca de 1959, servía para calmar el encendido ánimo gremial del año anterior, y seguramente ayudó a que el ausentismo debido a huelgas cayera de 5,7 a 2,1 %. El único lunar que ensombrecía el de otro modo inmejorable panorama era la decepcionante *performance* en materia de creación de empleos. Es sorprendente que, a pesar de las altas tasas de crecimiento del producto de 1960 y 1961, el empleo total no solo no aumentó

considerablemente, sino que registró una pequeña disminución. La industria fue el sector que más contribuyó a esa caída, con una destrucción de 150 mil puestos de trabajo entre 1959 y 1961, casi el 7 % de la ocupación industrial de 1959. Es que ahí, en la industria, se habían puesto en marcha mecanismos que inevitablemente llevaban a una menor intensidad en la utilización del trabajo. Las nuevas condiciones para invertir que había impuesto el gobierno desarrollista estaban generando, tal como se había previsto, un cambio en la estructura de la producción industrial argentina. La reducción en el costo del equipamiento, provocada tanto por las rebajas arancelarias a los bienes de inversión como por las mayores facilidades de financiamiento externo, estaba favoreciendo a las actividades más intensivas en el uso de capital. No es extraño que fueran esas actividades las que lideraran la recuperación del primer bienio de los 60.

Luces y sombras de la nueva industria

El desarrollo industrial argentino pronto asumió la dirección esperada por el gobierno de Frondizi. La contribución de las industrias señaladas como prioritarias a la inversión global y al crecimiento del producto manufacturero fue fundamental: 84 % de las inversiones extranjeras directas autorizadas por la ley respectiva y 94,4 % del aumento del valor agregado industrial fue proporcionado por esas actividades.

UN PROGRAMA EN ACCIÓN **Contribución de las ramas industriales «preferidas» al crecimiento manufacturero**

<i>Sector</i>	<i>1951-58</i>	<i>1958-61</i>	<i>1961-65</i>
Papel	1,2	0,8	2,2
Químicos básicos	0,5	1,9	1,9
Plástico	0,9	4,9	8,5
Hierro y acero	6,4	8,9	9,8

Maquinarias no eléctricas	14	0,2	5
Automóviles	4,1	77,7	16,5
Total de las industrias «prioritarias»	27,1	94,4	43,9

Fuente: Petrecolla (1989).

En el área energética, lo más destacado fue el incremento repentino de la producción petrolera. Pero no fue el único avance hacia los fines que había propuesto Frondizi. La creación de SEGBA fue el punto de partida para superar el crónico déficit de energía eléctrica en Buenos Aires. A pesar de la oposición de Alsogaray, preocupado por el costo fiscal que acarrearía, se consiguió financiamiento para la construcción de una usina en Dock Sud y se iniciaron los estudios para la represa El Chocón.

Tan impresionante como el desarrollo petrolero fue el crecimiento de la siderurgia. Gracias a la puesta en marcha de SOMISA, la producción se triplicó, lo que permitió que las importaciones aumentaran menos que el consumo. Además, comenzaron las gestiones para extraer mineral de hierro de los yacimientos de Sierra Grande. La petroquímica, otro de los niños mimados del desarrollismo, se destacó como una de las actividades que recibió más inversión extranjera, y se ha calculado que sustituyó 70 millones de dólares de importaciones. El aumento de las construcciones que acompañó al incremento de la inversión en general determinó un crecimiento importante en la producción de cemento. En particular, el programa de expansión de caminos y autopistas, rubro en el que el Estado quintuplicó su inversión, fue determinante para que la capacidad instalada en la industria cementera se ampliara un 32 %.

Con todo, en ninguna actividad hubo un crecimiento tan vertiginoso y — acaso como consecuencia de esa prisa— tan desordenado como en la automotriz. Casi el 80 % del incremento de la producción manufacturera en 1958-61 está explicado por la expansión de esta rama. Diez plantas se sumaron a otras tantas ya existentes para triplicar la producción en un período de tres años. La fabricación de automóviles fue un imán para la inversión extranjera, atraída tanto por ventajas impositivas como por la percepción de que había una demanda reprimida dispuesta a adquirir cantidades casi ilimitadas. La industria automotriz ilustra, como ninguna otra, el ímpetu progresista, casi febril, de la industrialización desarrollista. Pero es, al mismo tiempo, el mejor ejemplo de sus falencias.

Las fallas que aquejaban a la versión desarrollista de la estrategia de sustitución de importaciones, particularmente nocivas en el caso de la industria automotriz, pueden resumirse en dos: el problema de la «escala insuficiente» y la «falacia del ahorro de divisas». Nada mejor para explicar la primera que considerar la producción media de automotores en las diecinueve fábricas que no pertenecían al grupo de las tres más importantes (Kaiser, General Motors y Ford): apenas 3000 unidades anuales, mucho menos que lo necesario para producir a un costo relativamente bajo. La combinación entre un mercado protegido y extraordinarios incentivos para la instalación de plantas generaba una producción no solo no apta para la exportación, sino además incapaz de surtir al mercado interno con productos de una buena relación calidad-precio. Desde un punto de vista más general, parece incuestionable que la urgencia desarrollista por conseguir una industria que produjera ni más ni menos que todo lo imaginable chocaba con las más modestas pretensiones de eficiencia, si es que la escala de producción es en alguna medida importante para determinarla. La alternativa opuesta —intentar concentrar la producción industrial en las ramas con más chances de competir internacionalmente— habría brindado un mercado mayor y posibilidades ilimitadas de aprovechar las economías de escala.

El sesgo antiexportador de la industria argentina no era una construcción del gobierno de Frondizi. Ya hacía años que el mercado interno era considerado el destino natural de los productos manufactureros. Pero también es cierto que la administración desarrollista no había hecho nada por cambiar ese estado de cosas. El pesimismo respecto a las posibilidades que brindaba el comercio internacional era una de las principales tesis del desarrollismo. No estaba mal visto que en 1960 la Argentina exportara bienes no agropecuarios por un valor de apenas 43 millones de dólares de entonces, algo así como el 0,35 % de su producto bruto y 4,1 % de las exportaciones totales.

Pero era evidente que, al menos en un aspecto, la tibieza exportadora de la industria ponía en riesgo todo el programa: no ayudaba a obtener divisas, cuya escasez estaba llegando a un punto crítico. Conviene en este punto recordar que uno de los fundamentos del programa desarrollista era combatir el «problema estructural» que venía sufriendo la economía argentina en la última década, reflejado en la incapacidad para combinar al mismo tiempo aumentos en el nivel de actividad con equilibrio en los pagos externos. Cada vez que la economía comenzaba a expandirse, crecían las importaciones de insumos para la industria y con ellas la amenaza de una crisis de balanza de pagos. Una estrategia eficaz de sustitución de importaciones sería aquella que

resultara en una demanda menor de esos insumos. No pasó tal cosa en los años de Frondizi. Algunas de las ramas que más se expandieron durante esa época, notablemente la automotriz, eran bastante intensivas en insumos importados, aun cuando su uso estaba legalmente limitado. De hecho, la mayor participación de estas actividades hizo que, tomando el conjunto de la industria, aumentara el requerimiento de importaciones por unidad de producto. El propio Banco Central llamaba la atención sobre este punto en su *Memoria Anual* de 1962, calculando que los pagos netos al exterior por efecto directo de la industria automotriz ascendían en ese año a más de 300 millones de dólares. Es decir que esa sola industria ya agotaba el ahorro de divisas que se había conseguido gracias a la política petrolera.

Dos explicaciones se han sugerido para dar cuenta de este mayor dinamismo de las actividades intensivas en insumos importados. Hubo, en primer lugar, un efecto que podría llamarse «de oferta», especialmente importante en la industria automotriz. Desde los años 30 pesaban sobre ese y otros mercados restricciones cuantitativas que habían incubado una enorme demanda insatisfecha. Cuando las políticas desarrollistas por fin permitieron que aumentara la oferta local al acelerado ritmo que esa demanda reprimida requería, no es que se estuvieran «sustituyendo importaciones»; simplemente se estaban produciendo bienes cuya importación había estado prácticamente prohibida hasta entonces. Si se tiene en cuenta que esas actividades dependían en una medida nada despreciable de insumos extranjeros, está claro que el resultado era desahorrar divisas, antes que ahorrarlas. Por otro lado, hubo un mecanismo «de demanda» provocado por los cambios en la distribución del ingreso. A pesar de la sostenida recuperación de los salarios a partir de 1960, el ingreso salarial como porcentaje del ingreso nacional disminuyó, en esencia por el efecto inmediato del plan de estabilización. Esa redistribución favorable a los propietarios y capitalistas tonificó la demanda por los bienes más intensivos en insumos importados, como los automóviles y los bienes de consumo durables.

Las consecuencias sobre la balanza de pagos no se agotaban en el aumento en la importación de insumos demandado por el aparato industrial desarrollista en su etapa de funcionamiento. También estaban los costos «de una vez» incurridos en el proceso de instalación de las industrias. Cuando el capital que se invertía era propiedad de extranjeros, debía esperarse un flujo sostenido de utilidades hacia el exterior durante varios años; cuando se trataba de empresas nacionales que tomaban préstamos en el exterior para establecer sus plantas, había que contar con que los intereses y la amortización de las

deudas contraídas pesarían sobre la balanza de pagos por un tiempo. La forma podía variar, pero en ambos casos la esencia era la misma: levantar chimeneas y cavar pozos petroleros hoy quería decir pagar intereses o dividendos mañana. Estos costos futuros no eran razón suficiente para desaconsejar la estrategia del gobierno. Pero cuando a eso se suman las dificultades para reducir el contenido importado de los productos industriales, se advierten los riesgos a los que estaba expuesta la apuesta oficial. Más todavía cuando tampoco las exportaciones daban signos de despertar de su prolongado letargo.

Un diagnóstico para el sector rural

Las actividades agropecuarias no eran vistas por el desarrollismo como candidatas para liderar el crecimiento sostenido que, se preveía, aguardaba a la Argentina. Al contrario, en la raíz del pensamiento desarrollista estaba la idea de que concentrar fuerzas en la producción primaria había sido, para América Latina, condenarse al fracaso. Antes que ser el sector rural el generador del crecimiento, sería la modernización global del país la que terminaría repercutiendo también en la producción agropecuaria. Ya hacía tiempo que las actividades primarias habían abandonado la posición privilegiada que les había correspondido como garantes de la «relación especial» con Gran Bretaña. En un país que se estaba disponiendo a producir mucho de todo, el campo debía esperar desarrollarse al compás de la modernización, ni más ni menos que otros sectores. En palabras de Frondizi:

Por nuestra parte, afirmamos que la crisis agraria es solo un capítulo en la crisis del subdesarrollo argentino, y como tal no reconoce soluciones sectoriales fuera del marco de la lucha por el desarrollo nacional. La meta económica inicial de esta lucha es la construcción de la industria pesada y la integración de un dinámico mercado interno que abarque todo el ámbito territorial mediante la fluida intercomunicación de las regiones y la promoción industrial del interior^[135].

En relación a la mecanización, el impulso a las actividades del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria —creado por el gobierno anterior— y el auge de las inversiones en el sector rural (crecieron 37,4 % entre 1959-61 y 1956-58) deben anotarse como las mejores noticias para el agro argentino en

tiempos del desarrollismo. Pero la tecnificación quedó demasiado sujeta a las posibilidades de producción local de maquinarias, ya que el acceso a tecnología extranjera estaba limitado por las barreras aduaneras. En este punto, los objetivos de desarrollo industrial y expansión agropecuaria chocaban entre sí. El gobierno optó según sus prioridades: mantuvo altos los aranceles a los bienes de capital para el campo de manera de fomentar su producción local, lo que obligó a los productores rurales a enfrentar precios mayores. Así las cosas, se justificaban quejas como esta, de la Federación Agraria:

En estos momentos, por ejemplo, hay una gran cantidad de maquinarias agrícolas que no se venden, hay superproducción, y sencillamente no es que no hagan falta ni falte interés en su compra, sino que no se pueden adquirir, dado lo prohibitivo de sus precios y la falta de capital por parte de los productores^[136].

Del total de la inversión agropecuaria en maquinaria y equipos, tan solo un 5,7 % se importaba en 1959-61, contra 52,6 % en el período 1950-52. Es poco probable que ello haya ayudado a ahorrar divisas, comparando con una situación de acceso más fácil a maquinaria agrícola extranjera. Con una política más abierta a la incorporación de tecnología rural importada, las mayores exportaciones agropecuarias habrían contrapesado, con toda probabilidad, el costo en divisas de importar las máquinas.

El modesto rango al que quedaba relegado el campo en el esquema de largo plazo del desarrollismo convivía con el interés especial que despertaba en la coyuntura. El plan del gobierno dependía, en su etapa inicial, de la capacidad del sector agropecuario para aumentar sus exportaciones y generar divisas. Eso daría aire para financiar la expansión de las vitales importaciones de equipamiento industrial. El gobierno lo sabía; no por nada había acuñado Frigerio la fórmula «Petróleo + carne = acero + industrias químicas», en la que bien podían incluirse los productos agrícolas.

La política agropecuaria de corto plazo estuvo dominada por dos instrumentos: el manejo cambiario y las retenciones a las exportaciones. No hay dudas de que, tomadas en conjunto, la devaluación y el aumento de las retenciones implementados con el plan de estabilización favorecieron a los productos rurales. Entre 1958 y 1959, la relación entre los precios del sector rural y el conjunto de los precios mayoristas de la economía se movió a favor de los primeros, un 10 %, básicamente como resultado de la devaluación. Pero no podía esperarse que esa recuperación impactara sensiblemente en los

volúmenes de carne y cereales. Si la clave para el aumento del producto del agro era la mecanización, con una mejora circunstancial de los precios no podía conseguirse demasiado, porque las decisiones de inversión dependen de la rentabilidad de largo o mediano plazo. No eran señales ocasionales lo que necesitaba la gente de campo para aumentar la producción, sino una percepción más clara de que algo permanente había cambiado para mejor. Para el productor rural, la devaluación de Frondizi no parecía ser demasiado distinta de las anteriores, que luego de un tiempo se habían transmitido a los costos y habían mejorado la rentabilidad solo marginalmente.

Y no lo fue. La tendencia ascendente del precio relativo de la producción agropecuaria se quebró ya en 1960. Ese año y el siguiente, los precios se movieron un 6,3 % en contra del campo, anulando casi todo el beneficio inicial. Los moderados movimientos en el índice de precios rurales en relación al nivel de precios promedio esconden en realidad variaciones muy distintas de los diferentes productos primarios. La carne aumentó mucho más que los cereales y forrajeras, en parte por el levantamiento de los controles de precios que pesaban sobre el mercado cárnico. Los resultados fueron los esperables: la producción agrícola aumentó apenas, y la pecuaria disminuyó algo, debido a las particularidades del «ciclo ganadero», que determina un comportamiento anormal de la oferta (cuando el precio de la carne sube, conviene retener más vacas para engorde, y por lo tanto enviar menos al mercado).

La incapacidad para aumentar sustancialmente el producto rural impidió que las ventas externas argentinas aumentaran, ya que, con algunas excepciones, la industria solo proveía al mercado interno. Las exportaciones seguían siendo así una de las mayores incógnitas del futuro económico argentino, estancadas como estaban en alrededor de 1000 millones de dólares, un valor similar al de 1929.

Racionalizando el Estado

Lo mismo que la ausencia de cierto dinamismo exportador, el crecimiento secular de las actividades del Estado era una tendencia que el gobierno de Frondizi heredaba al asumir. Como cuestión de principios, el desarrollismo no era partidario de un sector público tan involucrado en la producción de bienes. Según Frondizi:

Si el Estado asume funciones empresariales, que no puede cumplir, no defiende la soberanía, sino todo lo contrario: debilita el aparato productivo y, por lo tanto, el Estado nacional que en él se sustenta. Del gigantismo del sector público, resulta un Estado flaco y débil en lo que le es esencial: su poder de autodeterminarse políticamente^[137].

Pero en este tema el ideario desarrollista también estaba lejos, en teoría al menos, del liberalismo. La diferencia fundamental era el papel activo que debía jugar el Estado para guiar el crecimiento económico. Observaba Frigerio:

Si la iniciativa privada se desenvuelve espontáneamente, sin una dirección política que la oriente hacia el cambio de la estructura productiva, no va a aumentar la riqueza social ni la de los propios empresarios^[138]....

El esquema de prioridades para ciertas actividades implementado por el gobierno fue, desde luego, un reflejo de esta actitud más favorable a un Estado paternalista en lo económico. La consolidación industrial, el fomento de un empresariado local dinámico, la superación de los problemas de la balanza de pagos y el equilibrio regional eran todos objetivos que, según la óptica oficial, justificaban el aliento a esta o aquella actividad económica. En otros ámbitos, la combinación de subsidios e incentivos no bastaba para seguir al pie de la letra los principios desarrollistas, y era necesaria una intervención más directa. La convicción de que se requería una sustancial inversión en infraestructura era en ese sentido, el ejemplo más claro.

A juzgar por los hechos, sin embargo, el manejo del Estado durante la presidencia de Frondizi no fue tan distinto del que se esperaba de un gobierno liberal. Fuera de haber impulsado ciertas actividades «preferidas», lo que ciertamente no es liberal en un sentido estricto, las preocupaciones presupuestarias de corto plazo obligaron al gobierno a una política fiscal conservadora a veces reñida con los principios desarrollistas. Es curioso que, después de un salto en 1958 (año en que Frondizi gobernó nueve meses), la inversión pública descendiera levemente entre 1959 y 1961, y en 1962 representó el mismo porcentaje del PBI que en 1957. La tensión entre las urgencias fiscales y las ambiciosas metas oficiales tuvo un correlato político en las disputas entre miembros del gobierno durante el ministerio de Alsogaray. La construcción de la central eléctrica en Dock Sud, lo mismo que

el costoso proyecto de El Chocón, enfrentaron al ministro de Economía con Frigerio y con el propio presidente. Estos temían por el fracaso del programa de desarrollo; aquel, por el plan de estabilización. En ambos casos, las obras se llevaron adelante a pesar de la oposición de Alsogaray.

Pero, más allá del resultado de esos disensos, se intentó respetar la prudencia fiscal que requería el plan de estabilización. Fue creado un Comité Ejecutivo para la Racionalización, encargado de reducir el empleo público redundante, tanto por la vía de retiros voluntarios como a través de despidos. Pero hubo dificultades para concretar esas economías: los pagos por indemnizaciones impedían que las reducciones se reflejaran inmediatamente en las cuentas públicas y la caída en el empleo estatal nacional era contrapesada por una expansión del empleo público provincial.

Con Frondizi también se iniciaron tímidamente los intentos por reducir el Estado empresario. Pasaron a manos privadas las empresas dependientes de la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE) que habían sido expropiadas a sus dueños alemanes durante la Segunda Guerra. También se privatizó el sistema de transporte colectivo de la Capital Federal. Los ferrocarriles, en tanto, fueron una fuente casi permanente de problemas a lo largo de toda la administración de Frondizi. Herencia de la Argentina agroexportadora y símbolo del breve apogeo del nacionalismo peronista, los trenes no podían ser relegados con tanta facilidad al modesto lugar que preveía para ellos el desarrollismo. Que algo había que hacer al respecto, estaba claro: el empleo excedente en los ferrocarriles, estimado entre un 20 y un 40 %, no era la causa menos importante del déficit fiscal. Sin embargo, los planes del gobierno para los ferrocarriles fueron tenazmente resistidos. Tanto que las dificultades por implementar la racionalización tendrían consecuencias aciagas, acaso decisivas, para el plan de estabilización.

En conjunto, las restrictivas políticas presupuestarias mejoraron la situación fiscal. Es cierto que a ello contribuyó también el aumento de la actividad económica, la caída en la inflación y la imposición de retenciones a las exportaciones. Pero la moderación con que se manejaron las finanzas tuvo alguna responsabilidad en la reducción del déficit.

MÁS CERCA DEL EQUILIBRIO

Déficit de la administración nacional como porcentaje del PBI

1957	1958	1959	1960	1961
3,35	8,08	5,52	2,27	1,62

Fuente: Apéndice estadístico.

Fin de un programa, fin de un gobierno

En abril de 1961, Alsogaray fue reemplazado por Roberto Alemann en el Ministerio de Economía. Así como su designación había sido forzada por los militares cuando la presión de estos se había hecho insostenible, la salida de Alsogaray sobrevino en un momento de relativa distensión política. Las discrepancias con Frigerio y, en ocasiones, con el mismo Frondizi venían acumulándose desde hacía un tiempo. Por otro lado, aunque muchas discusiones habían sido de forma más que de fondo, el presidente y su más cercano asesor estaban convencidos de que un cambio de hombres podía dar a la administración un tinte más nítidamente desarrollista. En todo caso, la salud de la economía parecía lo bastante buena como para desaconsejar un cambio de ministros. Los precios al consumidor habían subido solo 6,4 % en los doce meses anteriores a la salida de Alsogaray, registro solo superior a los de 1953 y 1954 si se consideran los dieciséis años anteriores. Y el año 1960 había cerrado con la mayor tasa de crecimiento del producto bruto desde 1947. Quizás fuera justamente la percepción optimista de la situación lo que convenció a Frondizi de que la designación de un nuevo ministro no sería una operación traumática y le permitiría capitalizar políticamente los beneficios de la política económica.

En eso tuvo razón. Alemann se mostró tan cauto como su antecesor. No solo no despertó dudas entre los inversores externos, sino que consiguió una masa crítica de financiamiento que parecía garantizar la continuidad del programa. Pero los problemas que debió enfrentar fueron *in crescendo*. En realidad, la herencia recibida no fue tan brillante como se desprende por ejemplo de las memorias de Alsogaray. Ya a comienzos de 1961 el índice de precios mayoristas comenzó a amenazar con una tendencia ascendente. La situación externa, en tanto, era holgada solo porque existía financiamiento; pero el déficit comercial venía creciendo desde el comienzo de la reactivación, y un aumento sustancial de las exportaciones era todavía una posibilidad bastante remota.

Con el correr de los meses, el panorama fue agravándose. Es cierto que la actividad económica siguió en ascenso, pero la expansión no vino sola. Hubo

margen para que los sindicatos elevaran sus pretensiones. Su poder de presión era demasiado grande como para soportar por mucho tiempo más el bajo nivel de salarios reales que había seguido a la estabilización. Es posible que el aumento de los salarios obtenido por los gremios no haya sido más que un ajuste al crecimiento de los precios, pero parece más probable que la causalidad haya sido inversa: los empresarios, que todavía enfrentaban una demanda bastante firme, aumentaban sus precios como respuesta a los mayores salarios que se veían obligados a pagar. No es fácil encontrar una explicación distinta para el resurgir inflacionario de 1961 que este «empuje de costos» originado en la presión gremial. La política monetaria todavía era conservadora, y la inmovilidad del dólar en su valor de 82 pesos era una barrera contra la inflación de los bienes comercializables, tanto exportables como importables.

Tampoco puede atribuirse a la política fiscal el paulatino rebrote de la inflación en 1961. En primer lugar, por el simple hecho de que la situación presupuestaria de ese año, calculada como porcentaje del PBI, era la mejor desde 1935. Además, el pequeño déficit fue financiado de manera no inflacionaria. Que el gobierno tuvo la voluntad de mantener las cuentas en equilibrio, nada lo ilustra mejor que el esfuerzo con que se buscó una solución al problema de los ferrocarriles. A fines de 1960 se había elaborado un plan bastante ambicioso de reestructuración que incluía el cierre de líneas consideradas superfluas, el despido de 40 000 trabajadores y la venta de material y propiedades no indispensables para el funcionamiento de los trenes. En su presentación al Congreso de mayo de 1961, el presidente reafirmó la necesidad imperiosa de reducir aún más el déficit fiscal como forma de garantizar la estabilidad monetaria, poniendo énfasis en la cuestión ferroviaria. Cinco semanas después declaró abiertamente «la batalla del transporte», con el mismo argumento fiscalista. A partir de ahí se sucedieron una serie de huelgas, la última de ellas de un mes y medio, que contaron con el apoyo de las organizaciones obreras y también de la oposición. Finalmente, el gobierno se sentó a negociar y debió ceder bastante: aunque se fueron despedidos 54 000 agentes, se pagaron indemnizaciones altísimas, y al mismo tiempo se otorgaron aumentos salariales, lo que en el corto plazo significó un incremento en las necesidades de financiamiento del gobierno.

La decisión de recurrir al Banco Central para solventar la costosa «solución» al problema ferroviario fue un símbolo de las dificultades que súbitamente se habían presentado. Fue, además, motivo suficiente para que Alemann presentara su renuncia, en enero de 1962, siendo reemplazado por

Carlos Coll Benegas. Ni a Alemann ni a ningún observador informado se le podía escapar que retomar una política de emisión monetaria en el contexto económico de finales de 1961 era poco menos que lapidario para el programa de estabilización. Es que el frente externo había desmejorado rápidamente. No es solo que hubiera empeorado la balanza comercial por efecto de las pobres cosechas de 1960/61 o que el pago de intereses fuera más alto por el aumento de la deuda externa. Mucho más grave era el hecho de que el capital externo privado, que había relajado por un par de años la restricción externa de la Argentina, detuviera justo entonces su influjo. En un sistema de tipo de cambio fijo, como el que regía *de facto* en la Argentina de entonces, la cantidad de dinero está determinada por el resultado de la balanza de pagos. Cuando esta se hace negativa —como comenzó a suceder a partir de fines de 1961— las divisas del Banco Central tienen que cubrir la diferencia. Si se quiere mantener inalterada la tasa de cambio, la autoridad monetaria está obligada a entregar dólares a cambio de pesos, que son retirados así de circulación. Las reglas de juego de este mecanismo obligan entonces a una reducción de la liquidez en tiempos de déficit externo.

Ya desde un poco antes se venían oyendo quejas por el bajo nivel de liquidez y de crédito. La demanda agregada había perdido vigor y muchas empresas se encontraron con dificultades de ventas. A todo esto, la tasa de interés tocaba el alto nivel de 5% mensual a fin de año. Durante algunos meses, el Banco Central había podido conciliar dos objetivos en conflicto: el de mantener un cierto nivel de liquidez y al mismo tiempo evitar la devaluación. El instrumento había sido la disminución de los encajes bancarios, que permitió expandir el crédito con una base monetaria estancada o incluso declinante. Pero desde fin de año la caída de las reservas fue incontenible. Las cosas empeoraron luego de la renuncia de Alemann. En un documento del Banco Central dirigido al Ministerio de Economía al comenzar 1962 se hablaba ya de un «peligro de colapso» y se daban consejos bien concretos:

Frente a las perspectivas que se presentan, urge considerar el problema del mantenimiento del tipo de cambio actual, ya que de procederse a una modificación, es aconsejable que la misma se opere, no en última instancia, sino antes que nuestras reservas hayan llegado a una reducción excesivamente peligrosa que nos impediría todo contralor del mercado^[139].

Las expectativas habían cambiado de signo. Si poco antes habían sido la clave de la entrada masiva de capitales, ahora estaban mostrando su fatal contracara. A continuación se tomaron algunas medidas de emergencia para detener el déficit externo: reimposición de aranceles, eliminación de retenciones y restricciones a las importaciones del Estado. Al mismo tiempo, Frondizi insistía con medidas drásticas de recorte del empleo público. Se estaba tratando de salvar la economía para salvar con ella a la política: si en condiciones normales era difícil un triunfo oficial en las elecciones del 18 de marzo, con un fracaso económico detrás era directamente impensable. Pero ya era tarde: la administración desarrollista marchaba fatalmente a su propio otoño. La derrota electoral fue el golpe de gracia para Frondizi y su plan. A fines de marzo coincidieron las que ya eran dos tradiciones argentinas: un nuevo gobierno y una nueva devaluación.

El agitado interregno del *partido militar*

El año que siguió a la caída de Frondizi fue probablemente el más confuso de la historia argentina. Nunca fue tan poco claro dónde estaba el poder como en el año largo comprendido entre el golpe a Frondizi y la elección de Illia en julio de 1963. Los acontecimientos se sucedían velozmente, las facciones que hasta ayer eran rebeldes hoy eran gobierno, las calles eran un teatro de operaciones militares más vistosas que violentas, todo ante la mirada desconcertada de la ciudadanía.

Y del presidente. Los golpistas de marzo habían optado por una salida semiconstitucional al designar en la primera magistratura a José María Guido, que hasta entonces presidía la Cámara de Senadores y por lo tanto debía suceder a Frondizi en caso de acefalía (el vicepresidente electo en 1958, Alejandro Gómez, había renunciado a pocos meses de asumir por desavenencias con su compañero de fórmula). El poder, desde luego, no estaba en la Casa Rosada, sino en las Fuerzas Armadas. Pero eso no es una precisión suficiente, ya que la cúpula militar se renovaba constantemente. Los nombres y los matices fueron demasiados como para que se justifique recordarlos, pero el conflicto básico, entre los *legalistas* o *azules* y los *colorados*, era sustantivo. Tenía que ver con la tolerancia al peronismo y el rol político de las Fuerzas Armadas. Para los legalistas, el retorno a la constitucionalidad era no solo inevitable sino deseable, aunque la participación peronista tenía que estar restringida, y ser aceptada solo paulatinamente. En el campo colorado se pensaba más bien en una larga

dictadura como solución más directa a la obstinada persistencia del justicialismo como identidad política de una parte importante de la sociedad.

La cambiante composición del Gabinete de Guido fue un reflejo de las luchas entre facciones militares. Así, dos ministros del Interior que presentaron sendos planes moderados de normalización institucional fueron reemplazados por un tercero, de inclinaciones más decididamente antiperonistas. En el Ejército, el general Federico Toranzo Montero (hermano de quien había encabezado varios episodios de oposición a Frondizi) conseguía imponer sus candidatos en las secretarías militares, transformando a los colorados en línea oficial. La reacción azul, en ese entonces «rebelde», fue encabezada por el general Juan Carlos Onganía, quien se resistía —por el momento— a la idea de una dictadura prolongada. En septiembre las intrigas dejaron paso a la lucha armada. El bando azul sacó provecho no solo de una mayor destreza militar sino también de su eficaz campaña por las radios. La derrota colorada, confirmada por la ola de renuncias obligadas y pases a retiro de sus partidarios, revivió las esperanzas de una salida democrática. En el famoso «comunicado 150» resonaba el mismo tono moderado que algunos años antes había ensayado Lonardi, con frases como «... las Fuerzas Armadas no deben gobernar» o «efectiva vigencia de la democracia y definitiva reconciliación de los argentinos». Se llegó a tramar, incluso, una fórmula integradora encabezada por algún militar, que podía ser Aramburu o el propio Onganía, nucleada alrededor de su anticomunismo y capaz de conseguir votos intransigentes e incluso peronistas. En la misma tónica, se concretó un congreso de normalización de la CGT para distender las relaciones entre militares y peronistas.

Pero todavía había piedras en el camino hacia una restauración democrática completa. La Marina, desde siempre la más antiperonista de las fuerzas, se sublevó casi en su totalidad en abril de 1963. A pesar de ser sofocada —después de enfrentamientos bastante violentos— la conspiración sirvió para congelar el proyecto presumiblemente democrático de algunos militares azules. Aunque ya se había llamado a elecciones para julio de 1963, poco a poco fue haciéndose claro que la salida final sería, en el mejor de los casos, *violeta*. La Unión Popular, un partido que podía canalizar legalmente al movimiento peronista, fue proscripto. Poco más tarde, un intento de alianza entre los intransigentes y ciertos sectores del peronismo, materializado en un Frente Nacional y Popular, fue desbaratado por la llana proscripción gubernamental además de hacerlo por disensos en torno a las fórmulas.

Así las cosas, bastó el 25 % de los votos, proveniente del fiel electorado de la Unión Radical del Pueblo, para consagrar a Arturo Illia como nuevo presidente constitucional. Oscar Alende, al frente de un desprendimiento de la UCRI, y Aramburu, encabezando una alianza con el demoprogresismo, se ubicaron más atrás, con alrededor de 15 % cada uno. Una vez más, se abría una posibilidad de retorno a los principios de la Constitución. Pero la gran incógnita para el futuro político argentino seguía siendo la viabilidad de una democracia limitada, impugnada por ese 19 % del electorado que prefirió emitir un voto blanco.

Una tarea imposible: la política económica en tiempos de Guido

El cuadro económico que heredó Guido no era mucho mejor que el desolado escenario político en que debió actuar. Todo era crítico, todo era urgente. Como ocurriría tantas veces en ocasiones similares, el asediado presidente buscó apoyo en una figura respetada y experimentada, capaz de poner paños fríos e intentar purgar la sensación de inestabilidad. El elegido fue Federico Pinedo, hombre de profusa actuación pública en los años 30.

Pero los resultados no fueron los esperados. La intervención de Pinedo consistió más que nada en la inevitable liberación del tipo de cambio, hasta que encontrara un nivel que detuviera la corrida contra las reservas del Banco Central. La depreciación consecuente fue brutal: el dólar pasó en el acto de 82 a 125 pesos. Tan solo 19 días después de haber asumido, sin embargo, Pinedo renunció, en desacuerdo con la intervención federal a varias provincias. Esa súbita renuncia era un preludio de lo que sería la inestabilidad en el cargo de los ministros de Economía durante el intervalo de Guido. Lo mismo que en el gobierno de la Revolución Libertadora, cuatro ministros se sucedieron hasta la asunción del presidente constitucional: Alsogaray, Eustaquio Méndez Delfino y José Martínez de Hoz, además del propio Pinedo.

A pesar de los cambios de nombres, las prioridades de la política económica fueron esencialmente las mismas: la contención del déficit público y de la emisión monetaria. Sin embargo, la inflación se mantuvo bastante alta luego del salto que experimentó como consecuencia de la devaluación. Es probable que el pesimismo respecto al futuro económico y político fuera la principal causa de esta convivencia de restricción monetaria y alta inflación. Como en 1959, la gente se desprendía del dinero para resguardarse en activos más seguros, contribuyendo así a deteriorar el valor del peso.

La recesión que ya se había vislumbrado a fines del año anterior se sufrió intensamente. El peor momento llegó recién a mediados de 1963, cuando el valor de la producción industrial fue alrededor de un 17 % menor que el máximo anterior. Como en las dos guerras, como en la Gran Depresión, el desempleo volvía a golpear a una parte importante de la población. La madrugada encontraba a mucha gente haciendo cola en la puerta de los diarios para enterarse lo antes posible de los empleos ofrecidos. El registro de 8,8 % de desocupación se mantuvo por tres décadas como el más triste indicador del fracaso del programa desarrollista.

Detrás de la recesión había una aguda restricción del crédito. La percepción de inestabilidad había impedido a muchos renovar los préstamos obtenidos en el exterior durante el auge de 1960-1961. La contracción del financiamiento externo se reflejó en una tensa situación crediticia en el mercado interno. Muchas empresas con problemas de liquidez optaron por reducir la producción y vender sus inventarios. Las dificultades en la cadena de pagos contribuyeron a propagar la caída en el nivel de actividad.

A pesar de los problemas en el sector real de la economía, la ortodoxia fue la norma para el manejo fiscal durante la administración de Guido. La caída en el nivel de actividad y los problemas de pagos impactaron severamente sobre la recaudación. El gobierno respondió como pudo: aumentó algunos impuestos, suspendió pagos a sus proveedores e incurrió en atrasos con los empleados públicos. Cuando eso no fue suficiente, pagó sus deudas, a proveedores y a trabajadores, con bonos que se llegaron a cotizar un 40 % por debajo de la par. Es posible que, en las condiciones de incertidumbre imperantes por entonces, la política monetaria restrictiva acentuara la recesión, al no convalidar los aumentos de precios que de todos modos se estaban registrando. Pero es cierto también que la alternativa —un relajamiento de la política monetaria— podría haber traído una explosión inflacionaria, acaso una hiperinflación.

La recesión coincidió casi exactamente con el mandato de Guido. Pero sería injusto cargar las tintas sobre su gestión. Sumando los problemas políticos a los económicos, es difícil encontrar un presidente, en toda la historia argentina, que haya asumido en un contexto peor. De la difícil administración de la economía puede rescatarse, por lo menos, el retorno a precios relativos más compatibles con el equilibrio externo. A un gobierno con un margen de maniobra más amplio le quedaban los problemas más sustantivos: definir un perfil productivo del país conciliable al mismo tiempo con el crecimiento económico y el equilibrio en la balanza de pagos y

determinar con mayor precisión qué papel debía jugar el Estado en el manejo de la economía. Pero la tarea mayor seguía correspondiéndole, más que a un gobierno, a la propia clase política argentina. Había que consensuar de una vez por todas una fórmula institucional perdurable para no repetir los conflictos tan peligrosos y a la vez tan grotescos de 1962 y 1963.

Una tortuga entre muchos Aquiles

Llegado este punto, conviene poner en perspectiva la evolución económica de la Argentina. Como se ve en el cuadro, ya habían pasado tres décadas de bajo crecimiento del producto bruto per cápita, en comparación a otros países.

TRES DÉCADAS DE ESTANCAMIENTO **Crecimiento anual del ingreso per cápita en países seleccionados**

	1929-39	1939-50	1939-45	1945-50	1950-60
Argentina	-0,52	1,62	0,83	2,58	1,1
Brasil	1,68	2,27	0,57	4,35	3,39
Chile	-0,66	1,7	2,24	1,06	1,18
México	-0,42	3,5	4,01	2,89	2,93
Australia	1	2,28	2,84	1,61	1,69
Canadá	-0,6	4,12	6,94	0,84	1,84
Nueva Zelanda	2,07	2,47	1,17	4,06	1,12
EE.UU.	-0,5	3,48	10,14	-3,97	1,58
Europa*	1,31	0,01	-3,61	4,53	4,38

*Europa es en realidad el conjunto formado por Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, que tenía una participación de alrededor de 80 % en el producto bruto de Europa Occidental.

Fuente: Maddison (1995).

En la década que se cerró en 1960, el crecimiento argentino fue el peor que el de cada uno de los países considerados. Que el aumento del PBI por habitante fuera menor al de los principales países europeos, todavía en proceso de recuperación de posguerra, era esperable. Pero la evolución de la Argentina también fue peor que la de economías más parecidas. Los dos gigantes latinoamericanos, Brasil y México, crecieron alrededor del triple que la Argentina en los años 50. Ciertamente, aún estaban lejos del nivel de la Argentina, el país más rico de la región en términos de ingreso per cápita. Pero, si la diferencia de *performance* se mantenía, tanto Brasil como México alcanzarían

a la Argentina exactamente a fin de siglo. Con el grupo de países de colonización anglosajona ricos en recursos naturales (Canadá, Australia, Nueva Zelanda) la divergencia durante la década del 50 no fue tan grande. Pero si se considera un período un poco más largo, por ejemplo desde el comienzo de la Segunda Guerra, las diferencias sí se hacen notables, y más aún si se toma también la década de 1930.

Chile era, de los países «medianos» que tenían alguna similitud con la Argentina, el único con que podían consolarse los argentinos si usaban la lógica de «mal de muchos, consuelo de tontos». El hecho de compartir con Chile ese honor dudoso también daba la clave del fracaso en el Cono Sur. Ni Chile ni la Argentina habían podido superar satisfactoriamente el trauma que fue la Gran Depresión. A partir de 1930, el modelo de economía abierta y producción especializada en bienes primarios había caído definitivamente en desgracia. Pero, treinta años después, no era claro cuál era el modelo alternativo, o en todo caso si un modelo alternativo era viable. Las favorables condiciones para la industrialización que se dieron en México y Brasil (un mercado interno más amplio y una oferta de trabajo casi ilimitada, que impedía las problemáticas alzas en los salarios que se daban aquí) no se presentaron en Chile ni en la Argentina. Tampoco había una relación tan estrecha con países centrales como los de Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que había ayudado a esos países a mantenerse como participantes activos en el comercio mundial. La suerte que la Argentina había tenido en los cincuenta años anteriores a 1930 parecía haberse vuelto esquiva a partir de entonces.

El desarrollismo intentó, con todo, una respuesta creativa a los dilemas a que se enfrentaba una economía semiindustrializada y orientada hacia el mercado interno, como la argentina. El plan de Frondizi fue un intento consciente y calculado por torcer el rumbo hacia un modelo de crecimiento que fuera compatible con el equilibrio externo. Cuando, hacia 1962, el encanto inicial de esa estrategia dejó paso a un nuevo episodio de crisis, fue lógico que se impusiera un cuestionamiento global al programa del gobierno. Aparentemente, el desarrollismo no podía cumplir su propósito de conseguir un crecimiento rápido que se mantuviera en el tiempo, como el que la Argentina había experimentado en un pasado ya bastante lejano. Pero, entonces, ¿cómo explicar que, de las seis décadas que siguieron a la crisis del 30, la del 60 fuera la única en la que la Argentina creció de manera respetable? Parece indiscutible que, entre otros factores, el *boom* de inversiones del exitoso bienio 1960-1961 tuvo algo que ver en la recuperación de la Argentina durante los diez años que siguieron. Al fin y al cabo, ni los

errores de diseño del programa desarrollista, ni los diversos obstáculos que tuvo que enfrentar, le impidieron contribuir —con una medida difícil de calcular— a esa primavera económica que fue la década del 60.

Capítulo VII

Una primavera económica (1963-1973)

Otra democracia a medias

Como había ocurrido con Frondizi cinco años atrás, Arturo Illia accedió a la presidencia, en 1963, por una vía solo parcialmente democrática. Al igual que en 1958, la convocatoria electoral que cerró el período del breve y caótico gobierno de José María Guido (abril de 1962 a octubre de 1963) fue restringida, ya que los candidatos justicialistas fueron proscriptos de la competencia por el poder. La razón profunda de la veda no fue distinta entonces que un lustro atrás: el irreductible ánimo *antiperonista* de la mayoría de los militares, cuya única aspiración política indeclinable parecía ser la desaparición de Perón como factor de poder en la Argentina. Desde su extenso periplo de exiliado, sin embargo, Perón influía sobre todo lo que se hacía y se deshacía en la política argentina, aprovechando los errores ajenos y el mito que, con los años, se iba tejiendo alrededor de su figura. En las elecciones que consagraron a Illia, los votos en blanco, silenciosa voz del peronismo, fueron la segunda minoría. No era poco para un «candidato» que hacía casi ocho años que no pisaba el país.

La proscripción del peronismo en 1963 allanó el camino a un radicalismo bien distinto del que había gobernado con Frondizi. En realidad, era su antítesis en varios sentidos. En su moderación, su espíritu conciliador y su identificación sin reservas con la tradición yrigoyenista estaban al mismo tiempo las virtudes y los defectos del nuevo presidente. Frondizi, en cambio, había acertado y había errado por su propensión a la transformación rápida, al enfrentamiento y a la independencia respecto a cualquier dogma que no fuera el suyo. Probablemente, ni uno ni otro estilo eran ideales para conducir el país en los turbulentos tiempos políticos que corrían. Pero la interrupción prematura de ambos gobiernos tuvo mucho más que ver con la insostenible situación de un país sin una fórmula adecuada de convivencia política que con la habilidad de los presidentes para manejar el poder.

La aritmética decía que Illia debía contar con la oposición de las tres cuartas partes de los argentinos. En los hechos, la posición del gobierno fue por lo menos tan difícil como indicaban los números. El peronismo, a través de su poder en los sindicatos, y el *partido militar* (que había esperado para su candidato Aramburu más que el meritorio 13% que consiguió en las elecciones de 1963) dejaron en claro a su tiempo que consideraban condicional y esencialmente ilegítima la autoridad del presidente. Así las cosas, el problema básico de Illia fue el mismo que el de Frondizi: no había manera posible de gobernar que contentara a unos y a otros.

Si había dudas sobre la actitud del sindicalismo ante el nuevo ensayo constitucional, se despejaron tan solo cinco días después de la asunción de Illia. En un acto conmemorativo del 17 de octubre, una dirigente aseguró que: «Cuando el peronismo vaya a las urnas a votar y a elegir recién diremos que aquí comienza la concordia». Los planes de lucha organizados por la CGT a lo largo del año y medio siguiente fueron la manifestación más palpable del conflicto entre el gobierno y los sindicatos. La CGT eligió una estrategia de protesta acorde con la estructura orgánica que había recuperado, después de haber pasado años de marginación. El espectáculo de tomas de fábricas acompañadas por paros generales era un medio efectivo de presión, que en ocasiones forzó al gobierno a ceder a ciertos reclamos económicos de los gremios. De todos modos, la política oficial poco podía hacer para detener la andanada sindical. Los planes de lucha eran la impugnación a un gobierno que había sido elegido a espaldas del peronismo y, aun más que eso, un ejercicio de poder ante las débiles autoridades democráticas.

El frente militar no fue, en un principio, tan tenso como el sindical. Después de todo, la dominante facción *azul* de las Fuerzas Armadas, que de la mano del general Onganía se había impuesto en las luchas intestinas de 1962-63, se decía partidaria de la subordinación militar al poder civil. El margen de maniobra de Illia parecía ser algo mayor que el que había tenido Frondizi, quien había estado atrapado por una infinidad de planteos castrenses. Un par de años bastaron, sin embargo, para que Onganía canjeara su discurso constitucional y disciplinado al presidente por otro decididamente golpista. Mucha agua corrió bajo el puente durante ese par de años. En algunas ocasiones, los movimientos del gobierno coincidieron con los deseos de las Fuerzas Armadas. La más importante fue el aborto de la «Operación Retorno», un intento de repatriar a Perón ideado por el líder sindical Augusto Vandor. El avión en que volvía el expresidente fue detenido en Río de

Janeiro, después de gestiones diplomáticas de las autoridades argentinas, que no ignoraban la presión militar.

Pero en otros episodios el gobierno actuó con independencia respecto a la opinión de los hombres de armas. A principios de 1965, Illia se negó a enviar a Santo Domingo tropas argentinas que apoyaran la intervención norteamericana. Esa decisión cayó mal en las filas de Onganía, alineado con los Estados Unidos por el compartido anticomunismo y por la posibilidad de recibir equipos y entrenamiento norteamericano para las Fuerzas Armadas argentinas. Más conflictiva aún fue la política electoral del gobierno radical. Empeñado en lavar su propio defecto de legitimidad, Illia permitió la participación de partidos identificados con el peronismo en las elecciones parlamentarias de marzo de 1965. El triunfo de la Unión Popular —por escaso margen sobre la UCRP— puso en alerta a los militares. Con todo, todavía podía especularse con la incorporación definitiva de un «peronismo sin Perón» como una salida aceptable para todos. El propio Vandor avanzó en esa dirección, buscando librar al sindicalismo de la tendencia antisistema que quería imponerle Perón. La viabilidad de este ensayo quedó comprometida, sin embargo, cuando a principios de 1966 un candidato a gobernador de Mendoza apoyado explícitamente por Perón sumó más votos que el aspirante auspiciado por Vandor. Se reafirmaba así la vigencia de las credenciales del general exiliado como líder del justicialismo. Incorporar al peronismo significaba, de una manera u otra, aceptar a Perón.

La clausura definitiva de una fórmula política que fuera aceptable para los militares coincidía con otros desarrollos que también tenían como salida natural un nuevo golpe de Estado. Por un lado, aparecieron los primeros indicios de presencia guerrillera en el país. Para algunos militares, esto justificaba la aplicación de la «doctrina de la seguridad nacional» que Onganía había enunciado un par de años atrás, según la cual las Fuerzas Armadas se reservaban la potestad de tomar el poder cuando creyesen que la Constitución estaba amenazada. Por otro lado, buena parte de la «*intelligentsia*» argentina, enrolada en un discurso modernizador y eficientista, consideraba al gobierno de Illia como la expresión máxima de los vicios que aquejaban a la democracia de partidos: la burocracia, la parsimonia para tomar decisiones, la falta de compromiso con una estrategia eficaz de desarrollo económico. Los medios de comunicación discutían, cuando no alentaban, la posibilidad de un golpe que derrocaria a Illia. Entretanto, el vandorismo buscaba su lugar en un futuro gobierno surgido de una «revolución nacional». A mediados de 1966, las tendencias golpistas habían

madurado. El jefe del Ejército, general Pistarini, denunció el 29 de mayo un «vacío de poder» en la República. Un mes más tarde, el relevo del único general leal al gobierno marcó el final del gobierno de la UCRP. Los jefes de las tres fuerzas declararon el inicio de la *Revolución Argentina* y entregaron el poder a Juan Carlos Onganía.

¿La última recesión?

La administración de Illia no fue precisamente de aquellas que comienzan con viento a favor. No solo debió el gobierno enfrentar la amenaza sindical y manejar la presión militar. También tuvo que iniciar su período con la economía atascada en una recesión que ya llevaba un año y medio.

El repliegue productivo de 1962-1963 no fue el primero que los argentinos vivieron en la posguerra. Tampoco fue el más intenso. Si bien el ingreso nacional cayó durante dos años seguidos (algo que no se daba desde la época de la Gran Depresión), de las cifras más confiables resulta una disminución acumulada cercana al 1 %. Pero la recesión estuvo delineada por circunstancias que la hicieron muy particular. El deterioro de la economía coincidió con un tiempo político aciago, marcado por los frecuentes cambios de color en el poder. Militares azules y colorados resolvían sus diferencias ante la mirada desorientada de una sociedad que solo sabía que no era el presidente Guido quien llevaba las riendas. Los males, económicos y políticos, aparecieron de nuevo juntos, como en 1930 (cuando el rigor de la crisis mundial coincidió con el primer golpe de Estado argentino). Además, la recesión de 1962-63 golpeó a los sectores populares con más intensidad que en episodios anteriores. El problema no era solamente la caída de los salarios reales, que la hubo; también se extendió el desempleo, hasta alcanzar un índice de 8,8 % de la población económicamente activa. Entre los más castigados estaban los empleados públicos: recibieron parte de sus salarios en bonos que llegaron a cotizarse a un valor de 40 % por debajo de su valor nominal.

En la discusión pública, se hablaba de la «iliquidez» que aquejaba a la economía argentina. Ciertamente, los problemas de financiamiento que golpearon a las empresas eran una de las causas inmediatas de la recesión. En parte, la restricción del crédito se originaba en la reversión de los flujos de capital desde el exterior. No era fácil para los empresarios argentinos obtener créditos en el extranjero, y cuando los conseguían era a tasas de interés bastante altas, infladas por las expectativas de depreciación del peso. La ola

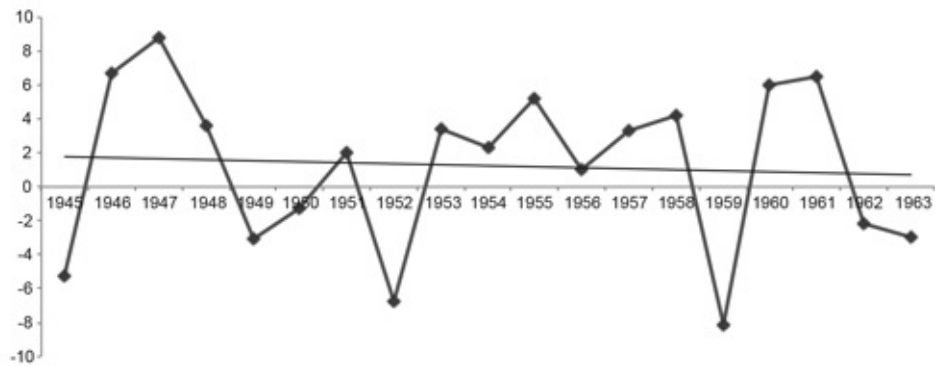
de préstamos exteriores y la época del peso como moneda estrella del mundo, logros efímeros de la época de Frondizi, ya eran historia. Por otro lado, la política monetaria tuvo bastante que ver con la escasez crediticia. Especialmente durante los meses de Alsogaray como ministro de Economía, la emisión de dinero estuvo tan cercana a las prescripciones monetaristas como fue posible.

En realidad, factores relativamente independientes de la situación de iliquidez —como la caída de demanda provocada por la reducción del salario real— contribuyeron al mal desempeño económico de los años de Guido. Pero la idea de que un excesivo celo antiinflacionario había provocado la recesión era un diagnóstico compartido por muchos. Entre ellos estaban, quien más quien menos, los hombres que Illia eligió para que llevaran adelante la política económica. Desde un primer momento fue claro que el gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo tendría como prioridad irrenunciable la reactivación de la economía, y que otros objetivos (el equilibrio fiscal o la estabilidad de precios, por ejemplo) estarían subordinados a aquel. Que la revitalización de la economía ocupara un lugar central en la agenda económica del gobierno no era, de todos modos, garantía de su éxito. Y no lo era no solamente por la dificultad de implementar políticas adecuadas en un contexto institucional complicado. La incógnita principal era si había manera de librar a la economía argentina del cepo que, durante los últimos quince años, venía trabando su crecimiento económico.

Ese cepo tuvo su bautismo: los economistas lo llamaron «ciclo de marchas y contramarchas» o, menos solemnemente, *stop and go* («frenar y andar»). Así trataba de describirse a una economía que parecía condenada al desesperado destino de Sísifo. Ya era una regularidad evidente que a los picos alcanzados en las expansiones seguían recesiones que arrojaban a la economía a un valle no mucho más alto que el del ciclo anterior. No se distinguía, entre onda y onda, una tendencia definida al crecimiento, como la que se observaba en el resto del mundo. Entre 1948 y 1963 el producto per cápita de la Argentina había aumentado apenas 4 %, una *performance* decepcionante frente al promedio mundial de alrededor de 50 %.

STOP AND GO

Variación porcentual del ingreso per cápita y tendencia



Fuente: Ápendice estadístico e INDEC.

Esa mecánica tenía bastante que ver con las características del desarrollo que, voluntaria o involuntariamente, había adoptado la Argentina a partir de la Gran Depresión. Desde hacía un tiempo, el aislamiento respecto a las corrientes internacionales de comercio —en un principio forzado por la crisis del 30 y por la Segunda Guerra, y a partir de los años 40 consolidado por la voluntad de la política económica— venía trayendo como resultado paradójico una extrema vulnerabilidad exterior. Al comenzar la década del 60, la sustitución de bienes importados por producción nacional, orientada al mercado interno, se había completado para la mayor parte de las ramas industriales. Seguía dependiendo del exterior, sin embargo, la provisión de algunos insumos y, sobre todo, de maquinarias y equipo para inversión. Esos rubros representaban más del 90 % del total de las compras al exterior. Las posibilidades de producción quedaban así fuertemente determinadas por la capacidad para importar. Pero el monto de importaciones estaba a su vez limitado por lo que el país pudiera exportar. A pesar de que las políticas económicas habían intentado, desde la década del 50, revertir el sesgo antiexportador de los primeros años del peronismo, las exportaciones permanecían estancadas en alrededor de 1000 millones de dólares.

En esas condiciones, no había forma de evitar que las tendencias expansivas de la economía fueran de corto aliento, ya que en algún momento las necesidades de divisas para importaciones excedían a las que podían conseguirse por exportaciones. Era entonces cuando debía recurrirse a la devaluación de la moneda, que tenía el doble efecto de alentar las exportaciones y disminuir las importaciones, aunque con una mecánica muy particular, determinada por el carácter semiindustrializado de la economía argentina. Más que estimular la producción de bienes exportables —la reacción tradicionalmente asociada a una desvalorización de la moneda—, la devaluación provocaba una disminución del consumo interno, porque a

medida que aumentaban los precios de los bienes comerciables internacionalmente, entre los cuales se contaban primordialmente los alimentos, el salario real caía. La contracción del consumo era más intensa en los encarecidos bienes de exportación y, aun con la producción rural estática, esa declinación se reflejaba en un aumento de los saldos exportables. Aunque en menor medida, también disminuía la demanda por bienes no comerciables —entre los cuales se contaba la mayoría de los productos industriales, fuertemente protegidos— desencadenando una recesión. Ese «stop» ayudaba a contener la demanda por importaciones y revertir el déficit externo. Solo cuando los salarios nominales empezaban a reaccionar —acarreado consigo a los costos y precios industriales— se reavivaba el consumo, la producción y las importaciones. Pero en esa recuperación estaba la semilla de una nueva caída.

Esa fatal cadena de causas y efectos podía quebrarse si el déficit de comercio se prolongaba por un tiempo más largo, utilizando para ello financiamiento exterior, mientras se alteraba la estructura productiva de manera de revertir la tendencia al desequilibrio. La experiencia de Frondizi había sido un intento a gran escala de capitalizar el país por la vía de préstamos e inversiones externas, dando prioridad a las actividades productoras de los bienes que hasta entonces se importaban. Esa estrategia, sin embargo, debió interrumpirse antes de lo esperado. La recesión de 1962-63 se había iniciado de manera similar a las otras dos grandes recesiones de la posguerra. En 1962, como en 1952 y 1959, la escasez de divisas había hecho inevitable una restricción a las importaciones, y una consecuente caída de la actividad económica interna.

Era natural esperar que las intenciones reactivantes del gobierno de Illia acabaran chocando, tarde o temprano, contra la perversa mecánica del *stop and go*. Pero no fue así. La expansión productiva durante el breve gobierno radical fue la primera etapa de un período de crecimiento sostenido que no se daba en la Argentina desde tiempos anteriores a la Gran Depresión.

Go and go

En su gestión económica, como en casi todos los terrenos, un estilo moderado y gradualista fue la nota característica del gobierno de Illia. Antes que lanzar un gran plan que abarcara los muchos aspectos del manejo económico, se actuó menos sistemáticamente, enfrentando los problemas a medida que se presentaban. Para Eugenio Blanco, el primero de los ministros de Economía

durante el gobierno de la UCRP, era evidente cuál era el problema más urgente. Había que hacer todo lo posible por sacar a la economía de la recesión que se había iniciado junto con el gobierno provisional de Guido.

La conducción de Blanco apeló a los típicos instrumentos macroeconómicos de corto plazo que formaban el corpus de la política económica keynesiana. Expansión fiscal a través de aumentos en las compras del Estado más estímulo al crédito vía emisión monetaria, esa era la receta conocida para tratar con economías que estaban lejos del pleno empleo. Así se hizo, sobre todo durante 1964. Ese año, el gasto del Estado aumentó nada menos que un 25 % en términos reales. Que el déficit del sector público se mantuviera cercano al alto nivel de 6 % del PBI era visto como un problema menor, si con ello se apuraba el ritmo de producción. Las medidas crediticias, por su parte, se reflejaron en el récord de aumento anual de la base monetaria: alrededor de 40 % en un solo año, la marca más alta en lo que iba del siglo. El incentivo financiero se administró con un ojo puesto en el índice de desempleo. No era casualidad que, a la hora de decidir a qué industrias conceder créditos, se optara por aquellas más propensas a crear puestos de trabajo. También se dieron facilidades crediticias para cancelar pagos con el Estado, al tiempo que el sector público pagaba la deuda que venía acumulando contra sus proveedores.

Además de las políticas monetaria y fiscal, se aprovechó la capacidad estatal para orientar algunos precios de la economía, en la dirección que más convenía a los fines expansivos del gobierno. Las tarifas de las empresas públicas quedaron congeladas (lo que en presencia de una inflación sustancial significaba un abaratamiento significativo, hasta el punto de llegar al nivel más bajo en el período de posguerra), de manera de no comprimir por esa vía el ingreso real de las familias. Al contrario de lo que la cerrada oposición sindical sugería, o quizás justamente como respuesta a las presiones obreras, desde el gobierno se hizo bastante para beneficiar a los trabajadores. Hubo una ley de salario mínimo, vital y móvil, resistida por las cámaras empresarias pero anhelada desde hacía tiempo por la CGT. Y los salarios crecieron en una proporción mayor a los precios, llegando a redondear un 10 % de aumento, en términos reales, a lo largo de 1964.

Las autoridades sabían que tanto impulso reactivante podía poner en peligro las cuentas externas de la Argentina. La posibilidad de que a la esperada recuperación económica siguiera una situación delicada en la balanza de pagos (cosa que había sido habitual en el pasado inmediato) debía ser despejada de algún modo. Más aun cuando el gobierno de Illia heredaba

de sus antecesores, especialmente del período de Frondizi, la carga de una deuda bastante abultada. En 1964 hubo que girar al exterior, en concepto de renta al capital que había ingresado los años anteriores, más de 100 millones de dólares, cifra que no podía sino preocupar al gobierno. Así y todo, se optó por actuar con independencia del Fondo Monetario Internacional. Las negociaciones con ese organismo fracasaron por considerarse demasiado duras las condiciones requeridas para un acuerdo *standby*. En lugar de ello, se pactó directamente con los países acreedores, y en 1965 se consiguieron importantes refinanciaciones.

Pero no era solo cuestión de tapar agujeros abiertos en el pasado. Había que restringir el nuevo endeudamiento al nivel que fuera estrictamente indispensable, y exportar más de lo que se importaba, de manera de pagar cuentas pendientes. Fue con esa intención que se suspendió el financiamiento a algunas importaciones y se reinstauraron los controles cambiarios para movimientos financieros. Además, se premió a las industrias que utilizaran pocos insumos importados con un mayor volumen de crédito, al tiempo que se restringía el uso de componentes no nacionales en la industria automotriz.

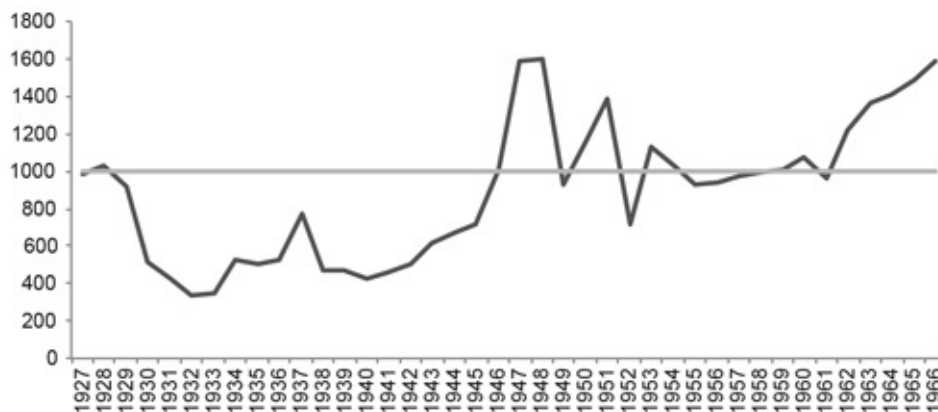
Un arma más potente contra el déficit externo fue la política cambiaria, que con el tiempo sería uno de los aspectos más elogiados de la administración económica en tiempos de Illia. El control de cambios no alcanzaba a las operaciones comerciales, que se realizaban con bastante libertad. Pero el precio del dólar pasó a establecerse de manera novedosa, sin la rigidez de las experiencias anteriores de tipo de cambio fijo ni la volatilidad de un esquema perfectamente flexible, como el que había regido a partir de 1962. A lo largo del gobierno de Illia el peso fue devaluado nueve veces, pero en ningún caso se trató de los bruscos cambios de valor que el país ya había conocido en el pasado y que más asiduamente conocería en el futuro. Al contrario, fueron depreciaciones relativamente suaves que ajustaban el precio de las divisas a la inflación interna. Tiempo después, esa política cambiaria, que en la Argentina nació como un acto reflejo ante la inflación y que por la misma época se aplicó también en Chile, ganaría respetabilidad internacional bajo el nombre de *crawling peg* o tipo de cambio reptante. Su gran ventaja era que garantizaba cierta estabilidad al poder de compra de las divisas obtenidas por los exportadores. Se daba respuesta así a un viejo reclamo de los productores de bienes exportables, que desde hacía tiempo se quejaban por los cambios bruscos en sus remuneraciones.

La sensata política cambiaria coincidió con el tan esperado crecimiento de las exportaciones. El estancamiento de las ventas externas de la Argentina

entre la década del 20 y principios de los años 60 era, con toda probabilidad, la estadística más llamativa para quien estudiara la evolución de la economía argentina hasta entonces. Caso único en el mundo, la Argentina había exportado en 1961 menos dólares que en 1928, siendo el valor unitario en dólares de las exportaciones aproximadamente el mismo. Desde antes de la caída de Perón se habían intentado diversas formas de estímulo a la producción agropecuaria para la exportación, que abarcaban tanto incentivos de precios (vía subsidios o tipos de cambio relativamente altos) como aliento a las mejoras tecnológicas, impulsadas desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Hasta comienzos de los años 60, sin embargo, las ventas externas solo habían superado con holgura la barrera de los 1000 millones de dólares anuales en la inmediata posguerra, época de altísimos precios de los alimentos. Fue recién durante el gobierno de Illia cuando se quebró, de una vez y para siempre, esa marca del aislamiento económico argentino.

UN PUNTO DE INFLEXIÓN

Exportaciones argentinas, en millones de dólares



Fuente: Apéndice estadístico.

Es cierto que la buena suerte ayudó a esa resurrección exportadora. En 1964 y 1965 los precios de los productos argentinos se mantuvieron en niveles comparativamente altos. Pero el aumento de valor tuvo más de crecimiento del volumen que de recuperación de precios. La Argentina pudo exportar más bienes agropecuarios en esos años sencillamente porque produjo más. Es notable que durante los años de Illia aumentara la participación de las actividades primarias en el producto global, en contra de la tendencia de largo plazo de estancamiento relativo de la producción rural. Buenas condiciones

climáticas y la esperada respuesta de los productores a los mejores precios se combinaron para que la producción agropecuaria en 1964/65 fuera alta en comparación al promedio histórico. En los cereales el aumento entre 1963 y 1965 llegó al 60 %, mientras que las existencias de ganado vacuno tocaban un récord de 51,4 millones, 20 % más que en el pico anterior de 1960.

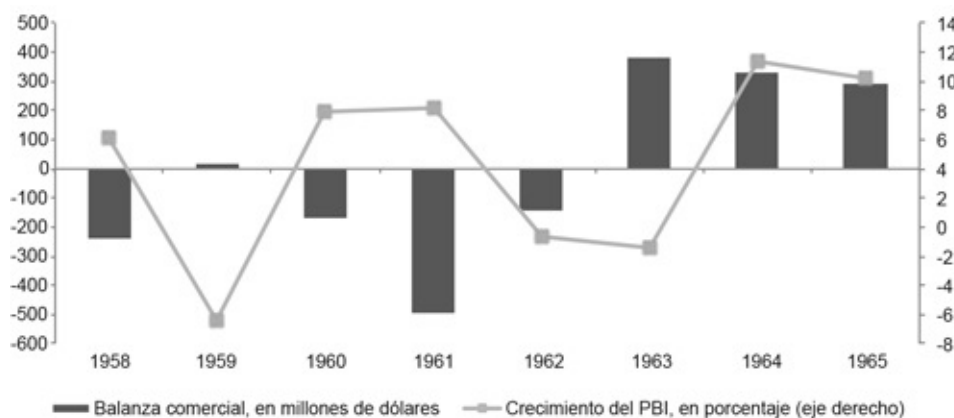
Hubo una importante excepción al manejo generalmente moderado de los asuntos económicos durante el gobierno radical. A poco de comenzado el mandato, Illia decidió la anulación de los polémicos contratos petroleros con empresas extranjeras que habían sido firmados en tiempos de Frondizi. Con ello hacía honor a sus promesas preelectorales, inspiradas en la tradición radical de mirar con cierta reserva al capital extranjero, sobre todo en este rubro. De un partido que se había opuesto con la mayor firmeza a los intentos de Perón por atraer capital internacional al sector petrolero argentino era mucho más esperable la actitud revisionista de Illia que la obsesión de Frondizi por firmar contratos con compañías extranjeras. La medida entrañaba, pues, una impecable coherencia ideológica, pero implicaba también un daño a la credibilidad argentina en su trato con inversores extranjeros. Más grave que eso, «la anulación» interrumpió bruscamente el crecimiento del sector petrolero argentino, acaso el logro más importante de la presidencia de Frondizi. La producción de petróleo, que se había triplicado entre 1957 y 1962, apenas mantuvo su nivel en la época de Illia. Se perdía así una oportunidad de complementar el aumento de exportaciones con otra fuente de ahorro de divisas; como consecuencia de la recesión petrolera, las importaciones de combustibles de 1965 doblaron a las de 1963.

La apuesta global del gobierno era que una reactivación estimulada por las políticas monetaria y fiscal, sumada a un manejo adecuado de las cuentas externas, era capaz de librar a la economía de la trampa del *stop and go* y conducirla a un camino de alto crecimiento. Para muchos, era una apuesta temeraria. La revista política *Primera Plana* juzgaba imposibles los ambiciosos planes del gobierno, en un informe especial titulado burlescamente «Alicia en el País de las Maravillas». Las proyecciones en cuestión eran las del Plan Nacional de Desarrollo, que estipulaba un crecimiento quinquenal de 33,6 % entre 1964 y 1969 y una situación de pagos aliviada por sucesivos superávits de comercio. Los reparos hacia el programa se centraban en la aparente incompatibilidad entre crecimiento rápido y recuperación sustancial del consumo, dos de los postulados del plan. Se razonaba que el impulso al consumo interno dado por la política fiscal y crediticia inevitablemente

restaría recursos a la inversión, con lo cual la posibilidad de crecer aprisa pasaba a ser remota.

La realidad estuvo más cerca de las estimaciones del gobierno que de las de sus críticos. Los dos años completos de administración radical (1964 y 1965) registraron una recuperación económica con pocos antecedentes en todo el siglo, promediando cerca de un 10 % de aumento anual del PBI. La participación de la inversión en el producto bruto se mantuvo cerca del 20 %, un nivel apenas más bajo que durante la fiebre inversora de los primeros años de la década. La reactivación impactó sobre el nivel de empleo, y llevó a la tasa de desocupación del récord de 8,8 % (julio de 1963) a apenas 4,6 % (octubre de 1965). Y no había síntomas de complicaciones en el frente externo. El auge exportador permitió acumular saldos comerciales favorables por valor de 1400 millones de dólares en 1963-1966, una cifra equivalente a un año de exportaciones.

CRECER SIN TRABAS Crecimiento y comercio



Fuente: Apéndice estadístico.

A comienzos de 1966, sin embargo, la sensación difundida por los críticos de que la economía marchaba a una nueva recesión era tan intensa como la percepción de que se avecinaba un nuevo golpe de Estado. Los argentinos se estaban adaptando a una historia que parecía cíclica, a un eterno retorno de crisis económicas y políticas. La historia reciente era invocada para predecir una pronta recesión:

El factor real por excelencia, que ha influido en los ciclos depresivos de la economía argentina es, sin duda, la crisis del

balance de pagos. Dos veces en los últimos 8 años, la evolución desfavorable del balance de pagos preluvió una inmediata recesión económica [en 1959 y 1962-63]. A pesar de las protestas de algunos miembros (ya no todos) del actual gobierno, el fenómeno parece estar repitiéndose en 1965 para desembocar a fines del año en curso y a lo largo de 1966: entonces, las huellas de la recesión quedarán marcadas en el registro del PBI^[140].

En efecto, en 1966 estuvo lejos de repetirse el *boom* del bienio anterior. Pero no se trató de una verdadera recesión: ni el PBI cayó (en realidad, aumentó cerca de un 1 %) ni hubo crisis de balanza de pagos. La desaceleración de la demanda interna evitó que aumentaran las importaciones, y el superávit comercial fue más alto que en los años previos. Por fin se podía alentar la esperanza de quebrar de una vez por todas el *stop and go*.

Si el instinto económico engañó a muchos, no puede decirse lo mismo del olfato político. Todos lo sabían, y todos sabían que todos lo sabían: el final de Illia estaba cerca. Su caída iba ser la muerte anunciada de un gobierno al que nada le había sonreído, salvo la economía.

Fantasia y realidad de una revolución nacional

Teniendo en cuenta la sucesión de crisis que había caracterizado a la política argentina en la década anterior a 1966, era comprensible que la figura de Onganía despertara la adhesión e incluso la admiración de una parte de la sociedad argentina. Pocas semanas antes del golpe, una encuesta revelaba que una sorprendente proporción de la población (que entre intelectuales y empresarios era mayoritaria) se pronunciaba en favor de la remoción de Illia, y su eventual reemplazo por Onganía. En el nuevo presidente se cifraban las esperanzas de muchos, tantas que de él llegó a escribirse:

La Nación y el caudillo se buscan entre mil crisis, hasta que, para bien o para mal, celebran su misterioso matrimonio [...] el advenimiento del caudillo es la apertura de una nueva etapa, la apuesta vital de una nación en dirección de su horizonte^[141].

Como hombre de armas, Onganía había liderado el sector «legalista», y había llevado adelante un exitoso proceso de profesionalización y despolitización de

las Fuerzas Armadas. Ahora que una nueva experiencia constitucional era descartada por ineficiente e ilegítima se abría una oportunidad para repetir a gran escala el experimento de modernización que había tenido lugar entre los militares. Para muchos, era una apuesta que bien valía la suspensión por tiempo indeterminado de las costumbres democráticas.

El golpe de 1966 (bautizado «Revolución Argentina») era más ambicioso en sus fines que cualquiera de los anteriores, con la posible excepción del de 1930. No se trataba únicamente de derrocar a un gobierno resistido por los militares; la idea-fuerza era avanzar en el desarrollo económico para recién entonces volver a una normalidad institucional «sobre bases más sólidas». Con ese propósito se anunciaba un plan general que abarcaba como fases sucesivas un «tiempo económico» (en el que se haría de la Argentina un país rico), un «tiempo social» (en el que todos pasarían a participar del bienestar dado por esa riqueza) y solo al cabo de ellas un «tiempo político», señalado por la instauración de un sistema político permanente y estable. La «revolución», se insistía, no tenía «plazos sino objetivos».

Desde luego, no era fácil cristalizar un proyecto tan vasto, sobre todo sin tener una idea clara —que no existía— acerca de cómo llevarlo a cabo. Hacia fines de 1966, con medio año de gobierno ya transcurrido, la imagen inicial de un Onganía modernizador y hasta progresista se había trocado por la de un presidente cerrado y personalista con una acentuada tendencia al autoritarismo. A ello había contribuido, sobre todo, el rechazo de la opinión pública a «la noche de los bastones largos», un episodio de represión policial a los estudiantes que se oponían a la injerencia del gobierno en la universidad. Tampoco eran muy populares las clausuras a publicaciones opositoras o el celoso cuidado de la moral y las buenas costumbres, que marchaba a contramano del generalizado clima de liberación (femenina, sexual) que se imponía en Occidente.

Los años 1967 y 1968 transcurrieron con la quietud de superficie que puede esperarse en un país donde la suma del poder público está en manos de una persona. La actividad de los partidos políticos había sido suspendida desde el principio, las Fuerzas Armadas habían cedido todo el poder de decisión al presidente, la prensa estaba sujeta al visto bueno del gobierno y los sindicatos no se decidían a revertir completamente su actitud inicial de bienvenida al golpe de Estado. Tal como había ocurrido durante los años finales de Perón, no es que no hubiera oposición sino que el sistema político imperante (o, mejor dicho, su misma inexistencia) descartaba toda expresión de disidencia. La Iglesia, dividida como estaba en sectores que abarcaban casi

todo el espectro ideológico (incluyendo una importante mayoría favorable al gobierno) no podía convertirse de ningún modo en el bastión opositor que había sido en los tiempos finales de Perón. En esas condiciones, la única posibilidad de rechazo era a través de la protesta popular o incluso de la oposición armada. El Cordobazo, en 1969, tuvo un poco de las dos. Lo que se había iniciado como un planteo sindical y universitario fue tomando un cariz de creciente rebeldía hasta convertirse en una batalla entre el Ejército y grupos de activistas que llegaron a controlar el centro de la ciudad de Córdoba. Se había perdido «el orden», hasta entonces la única materia en la que el régimen de Onganía había rendido a la altura de las expectativas. La revuelta de Córdoba fue rápidamente vencida, pero el gobierno estaba herido de muerte.

A partir del Cordobazo, el proyecto de la Revolución Argentina entró en una prolongada fase decadente. Todavía habrían de transcurrir cuatro largos años antes de que el poder volviera a manos civiles, pero en ningún momento se estuvo cerca de recomponer la aprobación de los primeros tiempos. Mes a mes el gobierno perdía el poco crédito que le quedaba, en medio de una atmósfera cada vez más enrarecida por las acciones de organizaciones como el Ejército Revolucionario del Pueblo, los Montoneros y las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Ya no había razones para sostener a Onganía. El asesinato de Aramburu, llevado a cabo por Montoneros a mediados de 1970, fue el empujón final para el malogrado «caudillo». Los militares, encabezados por Alejandro A. Lanusse, decidieron reemplazarlo por el ignoto general Roberto Marcelo Levingston. Durante su breve gobierno, el país asistió a una creciente conflictividad, que incluyó duros planteos sindicales y frecuentes atentados terroristas. Levingston se abstenía de considerar una próxima salida electoral, optando en cambio por buscar adhesiones a cierto matiz nacional populista que intentaba imprimirle a lo que quedaba de la «revolución». Pero las voces favorables a una normalización institucional comenzaron a sonar más fuerte a partir de *La Hora del Pueblo*, un documento acordado entre representantes de diversos partidos políticos. La inepticia y la independencia de criterio de Levingston para enfrentar este y otros reclamos acabaron por restarle el apoyo de las Fuerzas Armadas.

Era hora de preparar una salida lo más elegante posible, y Lanusse decidió encabezar personalmente esa tarea. Designado presidente, se esforzó por distender la situación política. Fue rehabilitada la actividad de los partidos, se iniciaron conversaciones con los dirigentes más importantes, y se entabló un puente de comunicación con Madrid, donde residía el mayor beneficiario de

la apertura política sin restricciones que propugnaba Lanusse. Es que a través del así llamado Gran Acuerdo Nacional, el presidente pretendía evitar el alto costo que se había pagado durante casi dos décadas por la proscripción electoral del peronismo. Después de una luna de miel inicial, Perón y Lanusse entraron en un juego de presiones y desafíos mutuos, a través de intermediarios, que definiría el futuro político de ambos. Pero el expresidente en el exilio llevaba las de ganar. Contaba con el apoyo, en la palabra y en la acción, de su antiguo aparato sindical y de la efervescente juventud peronista. Mientras tanto, los episodios de violencia se sucedían unos a otros y Perón aparecía como la única figura capaz de restaurar la paz.

Para las elecciones finalmente celebradas en mayo de 1973, una cláusula de residencia en el país impidió la participación de Perón. Fue elegido un fiel vicario, Héctor Cámpora, con la mitad de los votos. El poder formal, por poco tiempo, estaba en manos de un personaje menor. Pero el poder real volvía a ese hombre ya anciano que en 1972 pisaba nuevamente suelo argentino, después de diecisiete años en el exilio.

Mundo feliz

Un marco institucional en el que lo único constante es la repetición de fuertes sacudones cada dos o tres años está lejos de ser el ámbito ideal para que la economía funcione normalmente. Las vías de influencia de la política sobre la economía son, sin embargo, difíciles de desentrañar. No es fácil entender cómo fue que la Argentina tuvo un desempeño económico más que aceptable en medio del inestable mapa político del decenio que siguió a 1963. Una parte de la explicación está en el influjo positivo sobre la economía argentina de otros factores que también la afectaban, fuera de la política. De todos ellos, el saludable contexto internacional no fue el menos importante.

La década en cuestión fue para el mundo la culminación de lo que se ha llamado «los años dorados», período que abarca desde el fin de la Segunda Guerra hasta 1973. Tal caracterización no parece apropiada si se considera solo la superficie política. Después de todo, en los años 50 y 60 el mundo vivió bajo la amenaza de autodestrucción que significaba la Guerra Fría. En la década posterior a 1963, en particular, sobresalieron la costosa aventura de Estados Unidos en Vietnam, la afirmación del imperialismo soviético en Checoslovaquia tras la efímera Primavera de Praga (1968) y la radicalización del conflicto árabe-israelí, manifiesta en las guerras de los Seis Días (1967) y de Yom Kippur (1973). Todos ellos eran episodios que de uno u otro modo se

relacionaban con el conflicto global entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Pero, al mismo tiempo, tendencias más lentas y silenciosas delineaban la historia mundial de un modo más profundo y a la vez más feliz. Resumir esos desarrollos en una única cifra es pecar de economicismo, pero describir la época sin consignar la fabulosa tasa de crecimiento de la economía mundial es poco menos que imposible. El producto per cápita de los 56 países para los que se cuenta con datos confiables aumentó a un ritmo de 2,9 % anual en 1950-73, contra un promedio de 1 % en la primera mitad del siglo. Los últimos diez años de ese período fueron algo así como «la edad de oro de la edad de oro»: el aumento del PBI se aceleró al 3,3 % per cápita o, más impactante, al 5,3 % en términos globales, un dinamismo con el que a fines del siglo xx los países desarrollados no podrían soñar. Nunca en la historia del mundo, ni antes ni después, hubo un lapso de diez años en que se igualase el crecimiento de 1963-73.

Por su tamaño como economías, Europa Occidental, América y Oceanía anglosajonas y Japón fueron decisivos en ese desempeño global. Su producción conjunta alcanzaba el 58 % del total en 1973 (con una población que no llegaba al 20 %). Pero el resto del mundo creció a la par de Occidente. Los países de Europa Oriental (incluida la URSS) y los de África estuvieron apenas por debajo del promedio mundial: 5,1 % y 4,7 % respectivamente, en la década anterior a 1973. Y en América Latina (6 %) y Asia (6,3 %, sin contar a Japón) se superó levemente la media mundial.

Solo se tomó plena conciencia del carácter único y quizás irrepetible de ese auge cuando ya estaba concluido. Recién entonces se empezaron a buscar sistemáticamente sus causas. No hubo un único factor detrás del inédito registro de crecimiento de 1950-73. Cuesta determinar qué peso tuvo cada uno, pero hay coincidencia en que, en mayor o menor medida, influyeron el paso acelerado de la innovación tecnológica, la expansión del comercio mundial y de los movimientos de capital, la coordinación y cooperación internacional de ambos lados de la Cortina de Hierro y el compromiso de los gobiernos con políticas de estímulo a la demanda agregada.

El avance tecnológico no consistió solamente, ni siquiera primordialmente, en el descubrimiento de nuevas técnicas para fabricar los mismos productos que antes. Tanto o más importante fue la difusión a gran escala (sobre todo, desde los Estados Unidos hacia el resto del mundo) de tecnología que ya se conocía, y la introducción de bienes más complejos que no existían al finalizar la Segunda Guerra. La fiebre tecnológica no fue una

casualidad. Un virtuoso mecanismo circular empezó a funcionar con intensidad: a medida que las personas se hacían más ricas y podían disminuir la proporción de su ingreso dedicada a los consumos básicos, aumentaba la demanda por productos de mayor calidad, lo que incentivaba la investigación dirigida a ampliar la gama de ofertas que enfrentaba el consumidor. Paulatinamente, productos de mayor valor agregado sustituían a los más simples, y ese mayor valor agregado no era otra cosa que mayor ingreso para alguien. La proporción de recursos destinados a la investigación creció continuamente, tanto en el sector privado como en el sector público, y dio frutos —a veces inesperados— en diversas áreas. La competencia tecnológica en la industria bélica, por ejemplo, tuvo importantes aplicaciones en la producción civil. Aun en sectores no industriales, la veloz evolución tecnológica dejó sus huellas: fue una época de avances cruciales en la biotecnología, la cría de ganado y la agronomía, y al mismo tiempo la era de la silenciosa «revolución verde» (la difusión de cultivos de alto rendimiento a países subdesarrollados).

Después de veinte años de crisis, el comercio mundial resurgió a partir de la década del 50, tendencia que se acentuó en el decenio 1963-73. El valor en dólares de las exportaciones mundiales, que en 1950 permanecía en un nivel cercano al de 1929, no estuvo lejos de quintuplicarse entre aquel año y 1973, promediando un crecimiento de 7 % al año. Mucho de este incremento se explica por el comercio de productos industriales entre países desarrollados. En algunos casos, la división internacional del trabajo llegó a un grado tal que un mismo bien se producía con componentes de varios países. Detrás de esos experimentos antes desconocidos estaban las operaciones de las grandes empresas multinacionales, extendidas a un creciente número de países. El financiamiento externo (sobre todo, el dinero norteamericano que viajaba a Europa) en un principio se había limitado a la ayuda oficial, por cierto bastante cuantiosa. Pero en los 60 las inversiones norteamericanas en el exterior se multiplicaron. Característico de la época fue el progresivo predominio de las inversiones norteamericanas en el Viejo Continente, que no dejaba de generar cierto recelo en los dirigentes europeos, y en algunos casos —notoriamente, el del general De Gaulle— una abierta oposición.

Era lógico que la gran expansión de posguerra se desarrollara bajo el auspicio y el liderazgo de los Estados Unidos. No solo se trataba del guardián militar de Occidente, también era por lejos la mayor potencia económica. En 1973, pasadas ya más de dos décadas en las que Europa y Japón habían crecido más rápido que Estados Unidos, el PBI norteamericano todavía

excedía al de Japón, Alemania, Francia y el Reino Unido tomados en conjunto. Es cierto que las instituciones creadas sobre el final de la Segunda Guerra, desde las Naciones Unidas hasta el Banco Mundial, eran todo lo multilaterales que permitían las circunstancias. Pero en ciertos aspectos el predominio norteamericano era inocultable. El caso más evidente era el sistema monetario internacional. De acuerdo con lo establecido en la Conferencia de Bretton Woods, en 1944, el dólar estadounidense era el sostén de todo el dinero occidental. Los demás países usaban como moneda de reserva el dólar, que a su vez estaba respaldado en oro. El sistema tenía un antecedente poco afortunado: el efímero *gold-exchange standard* o *patrón cambio oro* de los años 20. Sin embargo, hasta bien entrada la década del 60, el esquema de Bretton Woods tuvo un éxito reconocido por todos. Incluso un francés, Valery Giscard d'Estaing, concedía en una reunión anual del Fondo Monetario que sus reparos a la organización monetaria de posguerra no implicaban un cuestionamiento total:

No quiero que nos rindamos a ese tipo de nomadismo intelectual por el cual uno se trata de escapar de un sistema existente apenas aparecen sus debilidades, olvidando los sustanciales beneficios que ha traído y los peligros que ha ayudado a evitar^[142].

Más allá de sus pros y sus contras como arreglo monetario, Bretton Woods tuvo el mérito de acostumar a los países desarrollados a coordinar sus políticas económicas. Finalmente, se había aprendido la lección de los desgraciados años 30: la guerra de devaluaciones y aumentos de tarifas no convenía a nadie. Europa, más que nadie, optó por los beneficios de la integración económica, con la creación de la Comunidad Económica en 1957.

El entendimiento entre los gobiernos de Occidente en su gestión económica era necesario para cerrar filas detrás de los Estados Unidos. Pero habría sido difícil sin que existiera cierto acuerdo intelectual sobre lo que era una «buena política económica». Ese consenso mayoritario existía. Hasta finales de los años 60 nadie cuestionaba, en esencia, el papel irrenunciable del Estado como garante del bienestar, la prioridad de objetivos como el pleno empleo y el alto crecimiento, o los instrumentos que había que usar para asegurar esos fines. Las diferencias entre republicanos y demócratas, conservadores y laboristas, demócrata-cristianos y socialdemócratas, eran marginales al lado de lo que habían sido en el pasado y de lo que serían en los 70 y los 80. Un «capitalismo reformado», basado en la propiedad privada

pero con una presencia importante del Estado para corregir las desigualdades sociales y garantizar el pleno empleo, era aceptado por casi todos.

El keynesianismo y el Estado de Bienestar disfrutaron en esos años de su propia época de oro. Las tasas de desempleo de Occidente estaban en un nivel que para cualquier país de fines del siglo xx resulta sencillamente utópico. A mediados de los 60, un programa de austeridad del gobierno británico dirigido a detener la especulación contra la libra provocó «un creciente desempleo, que excedió el 2 % de la fuerza de trabajo en el verano de 1967 [...] este nivel de desempleo debe haber sido políticamente costoso para el gobierno de Wilson^[143]». En Estados Unidos, la desocupación fue en general más alta que en Europa, pero nunca sustancialmente superior al 5 %. La receta keynesiana para combatir el desempleo se usó siempre que fue necesario. En 1964, el Congreso norteamericano votó una importante reducción de impuestos, buscando reducir el desempleo a un nivel «intermedio» de 4 %. Era la *New Economics* de los gobiernos demócratas, que tendría vigencia hasta el despertar inflacionario del final de la década. Incluso los alemanes, que por su experiencia hiperinflacionaria de los años 20 se cuidaban de utilizar el déficit fiscal como instrumento de política económica, votaron en 1967 una Ley de Crecimiento Económico y Estabilización que daba al gobierno la libertad necesaria para llevar adelante políticas anticíclicas de gasto público. También les habían perdido el miedo a los instrumentos monetarios. Poco antes, el Bundesbank había empezado a «actuar agresivamente para quebrar la recesión». Los fantásticos números de crecimiento y empleo respaldaban la gestión de los gobiernos. Por fin, los economistas parecían haber liberado a su disciplina del complejo de «ciencia lúgubre» que le había impuesto Carlyle más de un siglo atrás.

Los indicadores sociales reflejaron la nueva prosperidad y el carácter democrático que intentó darle el Estado de Bienestar. La esperanza de vida al nacer aumentó en siete años durante la «edad de oro», en parte como resultado de la mejor alimentación y los avances en medicina, pero también gracias a la vocación igualitaria de los gobiernos de Occidente. En algunos países de Europa, el gasto social (en salud, educación, subsidios a los pobres y desempleados) llegó a representar el 60 % del gasto total, y la proporción de empleados públicos en áreas de salud y educación trepó al 40 %. A pesar de la guerra de Vietnam, el número de empleados de escuelas en Estados Unidos superó por primera vez al del personal de defensa, en 1970.

Pero para ese entonces —comienzos de la nueva década— la configuración feliz de desarrollo con equidad ya había empezado a

resquebrajarse. En agosto de 1971, el presidente norteamericano Richard Nixon, jaqueado por la necesidad de financiar los gastos bélicos con emisión monetaria y por una balanza comercial que por primera vez en el siglo registraba un saldo deficitario, decidió devaluar el dólar, lo que implicaba abandonar la convertibilidad entre esa moneda y el oro. En simultáneo, congeló por noventa días precios y salarios e implementó un arancel de 10 % que gravaba a la mayor parte de las importaciones del país, de modo de presionar a otros países a revaluar sus monedas y así mejorar la competitividad estadounidense. El arancel extraordinario solo duraría cuatro meses, algo más que el congelamiento de precios y salarios, pero el abandono del patrón oro sería permanente: el acuerdo de Bretton Woods llegaba a su fin. Poco después, en febrero de 1972, el presidente estadounidense realizó una histórica visita a China, que marcó el inicio del acercamiento entre este país y el mundo occidental.

Se inauguraba una nueva época. En pocos meses, el orden económico vigente desde la posguerra quedaba atrás y se sentaban las bases de una nueva configuración que caracterizaría a las décadas siguientes: monedas flotantes, globalización, y el comienzo de una larga marcha: la de la expansión de China. En lo inmediato, el sistema monetario se tornó más inestable, lo que dejó abierta la puerta a presiones inflacionarias, aunque en este sentido el golpe más grave llegaría a fines de 1973, cuando un conjunto de países productores de petróleo suspendió las exportaciones de crudo a Estados Unidos y países aliados, lo que llevó a un marcado aumento de su precio. La crisis del petróleo activó en las principales naciones occidentales una inflación algo más que moderada, a la par que dio lugar a una recesión global que preludiaría un período de relativo estancamiento.

La Argentina en carrera

Si el mundo en general tardó en tomar conciencia de que pasaba por uno de sus mejores momentos en materia de crecimiento, ¿qué no decir de la Argentina, donde se hablaba de una economía en crisis mientras el producto per cápita crecía, en 1963-73, más rápido que en los grandes centros mundiales? Una errónea percepción ayudó a difundir la idea de un «estancamiento argentino en la posguerra», noción que es imprecisa no por una sino por dos razones. En primer lugar, el crecimiento de la Argentina no se desaceleró en 1945 sino en 1930. Pero, además, no se trató de un proceso ininterrumpido que permita hablar de un único gran período. La economía

Argentina floreció durante una primavera nada corta, aunque no tan larga como los «gloriosos 30 años» de los países centrales. Durante el decenio 1963-73 y sus alrededores (los límites exactos probablemente sean los años 1958 y 1974), la Argentina creció como nunca antes lo había hecho.

De haber crecido en 1963-73 a la misma tasa que en el resto de los 60 años posteriores a la crisis de 1930, el PBI per cápita de 1990 no habría sido de 6300 dólares, como fue, sino tan solo de 4300. Dando vuelta el ejercicio, si desde la Depresión la economía argentina hubiese tenido el dinamismo de 1963-73 (algo sin duda imposible en medio de las diversas crisis mundiales), el PBI per cápita de 1990 habría estado por encima de los 40 000 dólares, doblando al de Estados Unidos. Así las cosas, incluir a los años 60 entre las décadas perdidas es negarle a la Argentina su breve edad de oro de la posguerra.

Por extraño que parezca, es muy probable que un problema meramente estadístico haya sido una de las causas de la discrepancia entre las percepciones y la realidad. Hubo más de una «corrección hacia arriba» en las estimaciones oficiales del crecimiento de los 60. La más reciente consigna un crecimiento del PBI global de 6,7 % anual en 1963-73, una más vieja lo estima en 5,5 %, y una tercera en 4,9 % (los números usados acá suponen un 6 %). Una diferencia de dos puntos porcentuales, acumulados a lo largo de una década, no es insignificante. Es notable que la crítica más sustantiva de un comentarista a un libro sobre esa época se debiera a la publicación de «las nuevas estadísticas del BCRA». El autor del libro (Guillermo O'Donnell) se defendía:

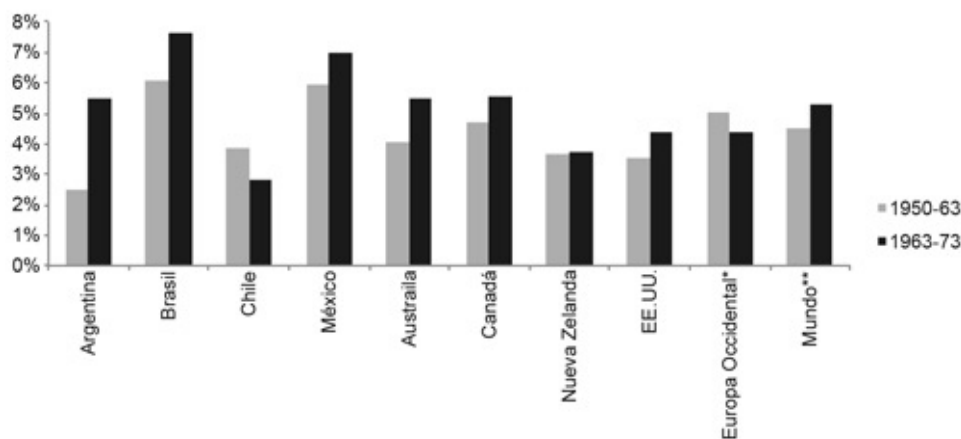
las nuevas series del Banco Central de la República Argentina [...] no habían sido publicadas cuando escribí *Modernización y Autoritarismo* y muestran una tasa de crecimiento superior a la resultante de las series anteriores. Esto sugiere una reflexión: los datos que utilicé eran los disponibles «para todo el mundo» y en ellos puede haberse en parte fundado (la lectura de innumerables declaraciones de grupos y organizaciones ayuda a corroborarlo) una *percepción de estancamiento económico*^[144]....

Esa percepción equivocada se alimentó también del clima intelectual de la época. Ciertas tendencias de la economía despertaban más pesimismo que optimismo y ensombrecían la imagen que la Argentina tenía de sí misma, porque acentuaban lo que se consideraba una de las causas del subdesarrollo:

la dependencia de los países de la *periferia* respecto a los centros mundiales de producción. La influencia externa se manifestaba tanto en el progresivo aumento del endeudamiento externo como en el creciente peso de las empresas multinacionales, fomentadas en la Argentina durante casi toda la década (en este sentido, el gobierno de Illia fue una excepción). La *teoría de la dependencia*, de gran predicamento entre los intelectuales latinoamericanos, sostenía que la posición subalterna de las economías dependientes era funcional a las necesidades de las economías centrales, que tenían suficiente poder y suficiente interés como para bloquear cualquier perspectiva de desarrollo autónomo.

EL GRAN SALTO ADELANTE

Tasas de crecimiento promedio anual del PBI total



*Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

**Muestra de 56 países de Maddison (1995).

Fuente: Maddison (1995).

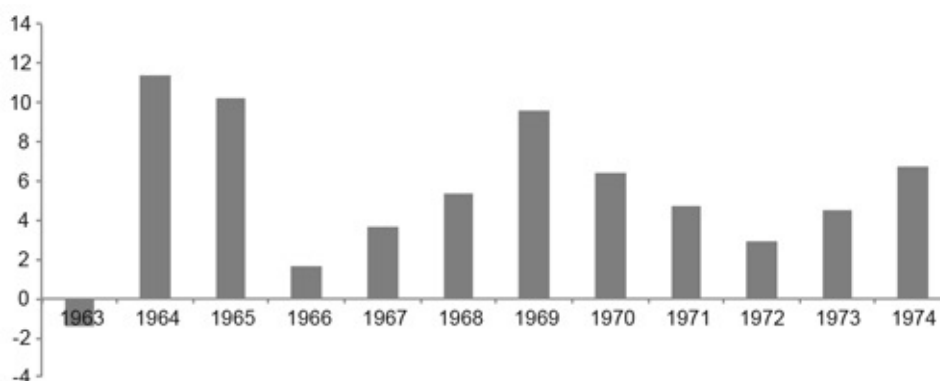
Además, la decepción respecto al propio desempeño se reforzaba por un fenómeno que, paradójicamente, iba a contramano de las predicciones de la teoría de la dependencia. Fue en la década del 60 cuando comenzó a hablarse del «milagro brasileño», que en la Argentina despertaba menos admiración que envidia. La correcta impresión de un estancamiento relativo entre la Depresión y fines de los 50 se acentuaba en el contraste con la *performance* brasileña: mientras que el PBI per cápita en la Argentina había aumentado solo 26 % en 1929-1960, el de Brasil se había multiplicado por un factor de 2,11. Aunque en los años 60 el país logró revertir su pérdida de posiciones a nivel mundial, siguió cediendo terreno frente a Brasil, lo que seguramente

desdibujó la apreciación del más que aceptable desempeño argentino en esa década. Pero compararse con Brasil era medirse contra uno de los países de más rápido crecimiento en todo el mundo durante el período 1930-1973. Además, es probable que el vertiginoso desarrollo brasileño tuviera bastante de lo que se denomina «convergencia», la tendencia de los países más pobres a crecer más una vez que «despegan».

Una curiosidad ilustra mejor que nada la dinámica evolución del PBI argentino en los años 60 y principios de los 70. Como se ha visto, muchos descartaron por voluntaristas las proyecciones del Plan Nacional de Desarrollo de 1964. Miradas retrospectivamente, sin embargo, es probable que se trate de las estimaciones más acertadas en la historia de la planificación económica. El PND proyectaba una tasa de crecimiento quinquenal del PBI de 33,6 % en 1965-69, y exportaciones e importaciones acumuladas, en el mismo período de cinco años, por valor de 7614 y 6086 millones de dólares, respectivamente. Los números terminaron siendo: 34 % de crecimiento, 7529 millones de dólares de exportaciones y 6162 millones de dólares de importaciones. También se acertó al calcular un leve retroceso en la inversión, como porcentaje del PBI. Si esas proyecciones describían un utópico «país de las maravillas», tal como se dijo en su momento, debe admitirse que la economía argentina de ese tiempo funcionó «maravillosamente».

EN VÍAS DE DESARROLLO

Variaciones porcentuales anuales del PBI argentino



¿Qué fue lo que ocurrió —además de la tracción ejercida por la expansión mundial— para que la economía argentina por fin recuperara el crecimiento, que parecía haberse perdido treinta años atrás? En esencia, hubo una

prolongación de ciertas tendencias que ya se notaban durante el período de Illia: mientras los avances en la productividad rural permitieron relajar la restricción externa de la Argentina, la recuperación de la inversión iniciada en tiempos de Frondizi ayudó a consolidar el desarrollo industrial. En lo que sigue se analizan con algún detalle esos progresos.

La modernización del agro

De la actividad agropecuaria argentina en los años 60 se ha dicho:

Analizada en conjunto, la evolución de la producción agropecuaria [...] puede juzgarse como modesta, y muy por debajo de los niveles que pueden alcanzarse dada la calidad de los recursos naturales, las posibilidades tecnológicas y la capacidad empresarial existentes en Argentina^[145]....

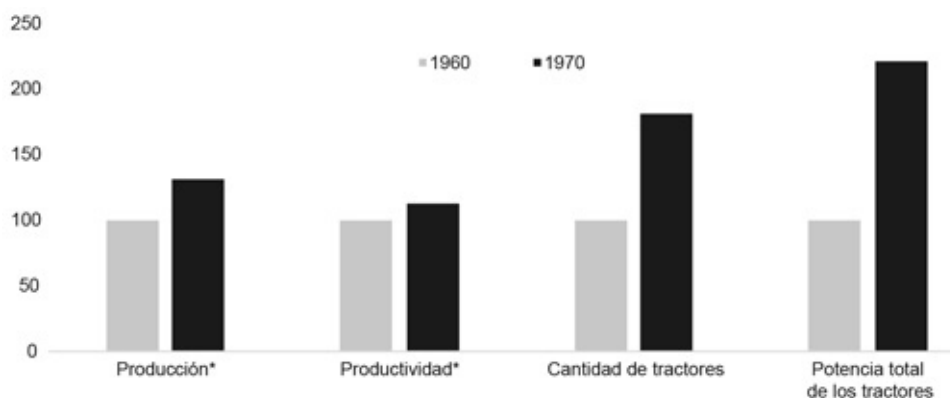
Pero también se ha escrito:

Lo más notable [del desempeño económico argentino en los años anteriores a 1973] fue el crecimiento del sector agropecuario pampeano, que revirtiendo el largo estancamiento y retroceso anterior se inició a principios de los años sesenta^[146]....

También aquí hay discrepancias estadísticas, porque existe más de un índice del producto rural. Además, la volatilidad propia de la producción agropecuaria hace que la tasa de crecimiento dependa mucho de los años que se tomen como puntos de partida y de llegada. En cualquier caso, la cita pesimista y la cita optimista pueden conciliarse por otra razón. La primera habla del sector agropecuario «en la Argentina», y la segunda de la producción rural «pampeana». Es cierto, por un lado, que las actividades primarias en la Argentina fueron menos dinámicas que la economía en conjunto. El aumento de la producción de bienes primarios a lo largo de los diez años anteriores a 1973 fue de entre 25 % y 30 %, alrededor de 2,4 % anual. Comparada con la tasa de crecimiento global de la economía en la misma época (6 %), la *performance* del sector rural parece bastante pobre. Pero también es cierto que, luego de tres décadas de estancamiento, las pampas argentinas volvieron a dar fruto abundante.

El renacimiento de las pampas fue un logro de la agricultura más que de la ganadería. Entre los quinquenios 1960-64 y 1970-74, la producción de lo que más tarde serían los cinco principales cultivos pampeanos (trigo, maíz, soja, sorgo, girasol) pasó de 12,5 a 20,7 millones de toneladas anuales, un aumento de nada menos que 5,1 % al año. La clave de la recuperación pampeana fue tecnológica. La «revolución mecánica» en el agro, ese imperativo de todos los gobiernos de los años 50 por el que mucho había bregado Frondizi, por fin se concretó a gran escala. El parque de tractores estuvo cerca de duplicarse en el curso de diez años. Además, como la fuerza motriz de las nuevas máquinas era mayor que la de las más antiguas, la potencia total creció en mayor proporción que la cantidad de tractores.

EL RETORNO DE LAS PAMPAS **Índices de productividad y tecnología (1960=100)**



Fuente: Cirio (1988). *Datos correspondientes a campañas 1961/62 y 1968/69, promedios trienales; provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Datos de tractores para región pampeana.

En los 60 también llegaron a la Argentina algunos beneficios de la revolución verde. Paulatinamente se fue difundiendo el uso de semillas mejoradas. La producción de sorgo granífero y de maíz —las estrellas de la agricultura en esa época— se basó cada vez más en variedades híbridas, tendencia que se iba a acentuar y extender a otros cultivos (el girasol, por ejemplo) en los años siguientes. De todos modos, a comienzos de los 70 era claro que, a pesar de los avances, faltaba mucho para equiparar la productividad del agro argentino con la países más avanzados.

La política hacia el agro atenuó un poco el énfasis en los «precios remunerativos» que había sido característico de los gobiernos posperonistas hasta entonces. No se quería reeditar la serie de bruscas devaluaciones que se

había experimentado en tiempos de Aramburu, Frondizi y Guido, todas ellas seguidas de progresivos aumentos de costos y precios internos que atenuaban el beneficio inicial de la depreciación sobre la rentabilidad exportadora. Según afirmaba el ministro de Agricultura de Illia, las políticas de devaluaciones erráticas a partir de la Revolución Libertadora habían probado su ineficacia: «Mayores precios no se tradujeron en mayor producción». Con el tiempo se reconocería que, aunque en un plazo corto los incentivos de precio son estériles, en el largo plazo la producción crece en respuesta a precios más altos. En otras palabras, el agricultor o el ganadero reaccionará a los incentivos de precios si advierte cierta estabilidad en el poder de compra de su productos.

En 1963-73, el tipo de cambio y los impuestos a la exportación («retenciones») se combinaron en general de una forma que impidió oscilaciones bruscas en la rentabilidad de los bienes rurales, sobre todo en la rentabilidad de la agricultura. No es que haya habido una estrategia intencional y continuada de «incentivos estables», pero a la hora de tomar las medidas de corto plazo las sucesivas administraciones se cuidaron de no castigar en exceso al sector agropecuario. La política de devaluaciones moderadas y periódicas en tiempos de Illia tenía ese efecto estabilizador sobre las ganancias. Un ejemplo todavía más claro es el de 1967-70, una época de estabilidad de precios agrícolas (asentada en un tipo de cambio fijo) en la que fueron recortándose las retenciones para compensar a los productores por aumentos de costos. Eso ocurrió luego de que el gobierno contrapesara el crecimiento de los precios de exportación (surgido de una devaluación) con un fuerte incremento de las retenciones. Y a comienzos de los 70, cuando empezó a notarse un aumento sostenido en los precios mundiales de los alimentos, se introdujeron «derechos especiales móviles» (impuestos) a la exportación que atenuaron el incremento de los precios locales de esos bienes. Como se verá, sin embargo, las oscilaciones periódicas del precio de la carne fueron una excepción decisiva al patrón medianamente estable de los precios agropecuarios durante el período.

Otro tema recurrente en el debate de políticas hacia el sector rural fue el impuesto a la tierra libre de mejoras. El propósito de la iniciativa era gravar los lotes por su productividad potencial, de manera que los tributos al sector rural no desalentaran la eficiencia. La idea no era nueva. Medio siglo antes que el gobierno de Illia, los socialistas habían presentado una propuesta similar para afrontar el déficit del Tesoro provocado por la Primera Guerra. El

proyecto del gobierno radical no prosperó, y hubo que esperar hasta 1969 para que se estableciera una versión *sui generis* del gravamen.

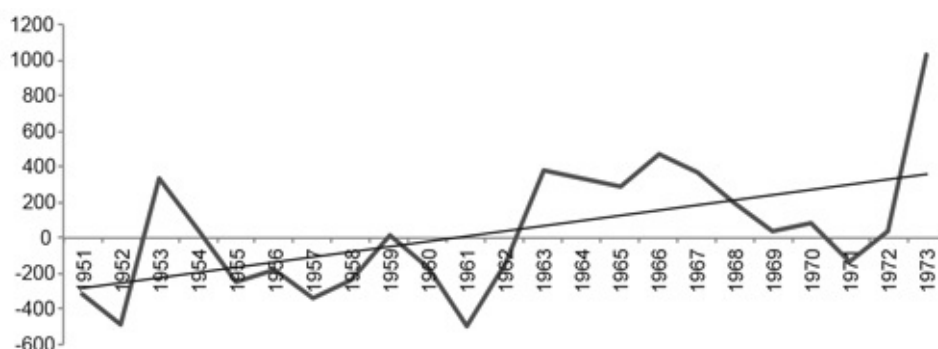
Quince años de dificultades serias en la balanza de pagos habían enseñado a los gobiernos a respetar ciertos límites en el trato al sector rural. Las administraciones de 1963-73 mostraron que habían aprendido esa lección. Dentro del esquema global de economía protegida, que esencialmente se mantuvo, el campo encontró su lugar. No era el sitio de privilegio de las primeras décadas del siglo, pero era suficiente para seguir siendo el nexo principal —y ahora dinámico— entre la Argentina y los mercados mundiales.

El alivio externo

La recuperación de la agricultura se reflejó en un mayor volumen de exportaciones. Eso permitió modificar la tendencia estructural al déficit de comercio que había sido característica de la Argentina en la década anterior. Mientras que entre 1951 y 1962 las exportaciones habían superado a las importaciones solo tres veces (una cada cuatro años), diez de los once años del período 1963-73 cerraron con superávit comercial. Ello permitió que, a pesar del déficit en los «rubros invisibles» (intereses de deuda, dividendos y utilidades de empresas multinacionales), la cuenta corriente fuera positiva seis veces, y negativa cinco, en 1963-73. La Argentina retornaba así a la combinación de superávits de comercio y déficits en los «servicios financieros» que había sido característica hasta los años 50.

UN SALDO MÁS POSITIVO

La balanza comercial argentina (en millones de dólares) y su tendencia



Fuente: Apéndice estadístico.

El excedente de comercio se explica por el crecimiento significativo de las exportaciones, que fue acompañado por un aumento más lento de las importaciones. Tomando un índice 100 para el período 1951-1962, el volumen de ventas al exterior pasó a 169 en 1963-73, en tanto las compras de productos extranjeros aumentaron solo a 129. Cuando se toma el valor en dólares en lugar del volumen la diferencia es todavía mayor, porque en el segundo lapso los términos de intercambio fueron, en promedio, levemente superiores. Esa mejora, no obstante, está concentrada en los tempranos años 70. En 1973 los términos de intercambio argentino tocarían su punto máximo desde 1951, gracias a un aumento de la demanda mundial de alimentos provocada por la aceleración del crecimiento previa a la crisis de principios de los 70.

Aunque el fenómeno central del comercio internacional argentino fue la recuperación de las exportaciones agropecuarias (hecho capital para suavizar lo que hasta entonces había sido una sistemática escasez de divisas) poco a poco se fueron perfilando otras tendencias tanto o más interesantes. De los años 60 datan los primeros acercamientos a los países socialistas como destino de los productos argentinos. Lo que en un principio fue un suceso aislado y audaz (los embarques de cereal a China durante la presidencia de Illia), se convertiría en un objetivo deliberado del gobierno peronista a partir de 1973. Era una buena oportunidad, porque la Comunidad Económica Europea ya había comenzado a aplicar su «política agrícola y ganadera común», que para los países exportadores de alimentos no significaba otra cosa que proteccionismo.

Un hecho mucho más palpable que esa incipiente apertura de mercados de exportación fue la diversificación de los productos vendidos. Fue en esa época cuando las exportaciones no tradicionales (básicamente, industriales) se instalaron definitivamente como un rubro significativo de ingreso de divisas, pasando del 10 al 20 % del total exportado entre 1962 y 1972. Esa noticia tenía que ver con la evolución por la que atravesaban la industrialización argentina y las ideas y políticas asociadas a ella.

En busca de una industria madura

El debate en torno al modelo de desarrollo apropiado para la Argentina continuó nutriéndose de la experiencia. En primer lugar, a pesar de la mejora en la balanza de pagos durante los años 60, persistía la preocupación por la restricción externa de la Argentina. Aunque la profundización del desarrollo

industrial (el proceso de sustitución de importaciones en las ramas básicas) no se había completado totalmente, se fue haciendo evidente que el margen para reemplazar producción importada por producción nacional era ya muy pequeño. Al mismo tiempo, comenzaron a tener más peso los argumentos que cuestionaban la eficiencia del sector industrial argentino. La idea de la industria infante empezaba a ser algo forzada en muchos casos, salvo que se estuviera pensando en una infancia de varias décadas.

Ambas inquietudes convergían en un punto. Cada vez más, se coincidía en la necesidad de exportar productos industriales. Con ello se dejaría de depender del sector agropecuario para obtener divisas, y al mismo tiempo se estimularía la competitividad internacional de la industria argentina. Como el impuesto a la tierra, la expansión de las exportaciones de manufacturas era una vieja aspiración, cuyos orígenes se podían rastrear por lo menos hasta el Plan Pinedo de 1940. Pero esa pretensión solo se había concretado —de un modo parcial y transitorio— durante la Segunda Guerra Mundial, cuando las dificultades para el transporte desde Europa habían abierto mercados en América Latina e incluso en Estados Unidos. En 1964, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno radical hacía suyas algunas de las críticas «eficientistas» a la industrialización argentina:

En un mercado cerrado, el precio tiende a estar determinado por el costo de la unidad de producción menos eficiente, lo que no estimula ninguna mejora en las condiciones de producción. Es imposible considerar la eliminación de todos los tipos de protección, ya que hay una necesidad de conservar las fuentes de trabajo y de respetar intereses legítimos [...] Pero es necesario revitalizar la presente situación estática, programando una reducción gradual de impuestos y sobrecargas, de manera de modificar la estructura de costos, restablecer un mercado competitivo y permitir que la industria compita en los mercados de exportación [...] Esta última propuesta es el resultado del grado de desarrollo conseguido, que hace de la expansión gradual de mercados externos una necesidad para aprovechar las ventajas determinadas por las economías de escala, y también para liberar parte de la producción de las fluctuaciones de la demanda interna [...] El proceso de reestructuración de las exportaciones es vital, fundamentalmente por la tendencia del comercio internacional a interesarse principalmente en la línea de productos manufacturados, y solo en menor medida en

materias primas y alimentos, cualquiera sea su grado de elaboración [...] Las necesidades de la economía en general son tales que, en orden de asegurar crecimiento estable en el largo plazo, la industria debe ser competitiva en los frentes externo e interno^[147]....

Un punto a favor de este tipo de llamados era la evolución de la industria brasileña, que parecía estar pasando de una etapa de sustitución de importaciones a otra de expansión exportadora. La política económica argentina no fue sorda a esa corriente. Mientras que las exportaciones tradicionales estuvieron sujetas a retenciones durante la mayor parte del período, las no tradicionales fueron estimuladas con reembolsos de los impuestos internos, acceso a un sistema de «*draw-back*» (que compensaba a los exportadores por los aranceles que habían pagado por sus insumos), deducciones en el impuesto a los ingresos y crédito subsidiado. En 1967, se implementaron simultáneamente una devaluación, una reducción de aranceles y un aumento de las retenciones a las exportaciones, cuyo efecto conjunto debía ser la mejora de la competitividad industrial. El intento fue bastante breve porque la inflación fue deteriorando poco a poco el beneficio inicial de la devaluación, pero de todos modos era otra señal de que una conciencia industrial-exportadora estaba en ascenso. Un estímulo distinto se aplicó durante el gobierno de Lanusse: dentro de un complejo esquema de tipos de cambios múltiples, se favorecía a los exportadores de productos no tradicionales permitiéndoles vender una proporción de las divisas en el mercado financiero, que registraba un precio del dólar superior al tipo de cambio comercial. Sobre el final del período, la combinación de medidas de aliento a la exportación era tal que «fuentes de la conducción fiscal estiman que se han desbordado los niveles previstos para el año en materia de alicientes impositivos a la exportación».

Esas políticas seguramente incidieron en el comentado crecimiento de las exportaciones industriales. Pero, más allá de sus intenciones, las medidas no alcanzaban para revertir el sesgo favorable a la venta en el mercado interno que desde hacía tiempo tenía la industrialización argentina. No es difícil entender esa inclinación de los empresarios a vender fronteras adentro. Si para las ventas externas podían contar con algún subsidio, siempre era en una magnitud menor que el beneficio implícito en la protección que brindaban, en el mercado interno, los altos aranceles y demás restricciones a la importación. Así las cosas, no es extraño que el crecimiento de las exportaciones industriales fuera acotado. En realidad, el repunte de los productos

manufacturados en el comercio argentino era en buena medida un resultado del creciente peso de la industria en la economía. Cuando se considera la contribución de las exportaciones al desarrollo industrial en el período 1963-73, la cifra es decepcionante: solo un 2,9 % del crecimiento se dirigió a los mercados externos.

Con el tiempo, las voces en favor de un cambio de estrategia hacia un esquema más decididamente industrial-exportador comenzaron a oírse con frecuencia, hasta hacerse dominantes. Como una réplica de las discusiones de los años 40 sobre si era conveniente estimular a todas las industrias o solo a las «naturales» —y no a las «artificiales»— también las propuestas industrial-exportadoras de los 60 y 70 tenían una versión indiscriminada y una versión especializada. De un lado se proponía un esquema en el que cada rama de la industria tuviera la protección adecuada, dada su productividad, pero que esa protección fuera simétrica para las exportaciones y la sustitución de importaciones. Eso podía lograrse, por ejemplo, con un sistema de tipos de cambio múltiples que asignara un tipo distinto para cada actividad industrial, o con una adecuada combinación de tipos de cambio, aranceles y subsidios a la exportación. No se trataba con ello de desproteger a unas para favorecer a otras, sino de ofrecer incentivos generalizados a la exportación de manera de descomprimir las cuentas externas. Una propuesta más audaz —en tanto implicaba una alteración mayor en el patrón de desarrollo industrial— era la de ir hacia un esquema industrial-exportador especializado en lo que años atrás se llamaban las «industrias naturales», es decir, aquellas en las que el país tenía ventajas comparativas. Solo así se podría exportar volúmenes suficientes como para aprovechar los beneficios de la producción a gran escala. El aliento debía concentrarse en aquellas actividades industriales que requerían factores de la producción (capital, trabajo) en proporciones parecidas a las existentes en la Argentina:

en lugar de una dispersión del esfuerzo, lo que es más conveniente es la concentración del esfuerzo en un menor número de actividades industriales y en un menor número de firmas por industria desarrolladas en cambio a una escala mucho mayor [...] Para llevar el aprovechamiento de las economías de escala a su plenitud, obviando el problema de la escasa dimensión del mercado nacional, debería sin duda encararse la exportación de manufacturas [...] Resulta deseable elegir actividades que usen los factores en la proporción y calidad en la que los tenemos o podemos tener a corto plazo.

Así, parecería conveniente seleccionar actividades que no usen demasiado capital, relativamente, y que usen mano de obra del tipo que tenemos o podemos desarrollar durante el período de vida de la inversión^[148].

Más allá de sus aspectos cualitativos, lo cierto es que, cuantitativamente, la evolución de la industria en la década que siguió a la recesión de 1962/63 fue francamente alentadora. Por lo pronto, el ritmo de crecimiento industrial se aceleró, lo que explica buena parte del rápido incremento del producto global en esos años. En una medida difícil de estimar, las fuertes inversiones de la época de Frondizi contribuyeron a esa expansión, porque habían ampliado la capacidad instalada. El crecimiento industrial, que en 1951-58 había sido del 5,3 % anual, y en 1958-64 del 3,8 %, entre 1964 y 1971 llegó al 7 %, mayor que el del conjunto de la economía. Además, al contrario de lo que había ocurrido durante los años de Frondizi, la industria generó muchos empleos. Dos tercios de los puestos de trabajo industriales creados entre 1951 y 1970 correspondieron al período iniciado en 1965. La diferencia no se explica solamente por la aceleración general del crecimiento; también ayudó la recuperación relativa de las industrias más intensivas en trabajo, que en los años anteriores habían quedado muy rezagadas en relación a las actividades que utilizaban capital en una mayor proporción.

El aumento del empleo se combinó con un crecimiento de los salarios reales, de modo que la participación de los asalariados en el ingreso nacional se recuperó a lo largo de la década. No está clara la magnitud de esa recuperación: unos estudios hablan de un aumento del 37 al 40 %, otros de un cambio del 40,6 al 50 % (el mismo porcentaje que durante el primer peronismo). En cualquier caso, tampoco los trabajadores de entonces podrían contestar con precisión cuánto habían variado sus ingresos. Esa incapacidad era una de las consecuencias (seguramente no la más importante) de la alta inflación.

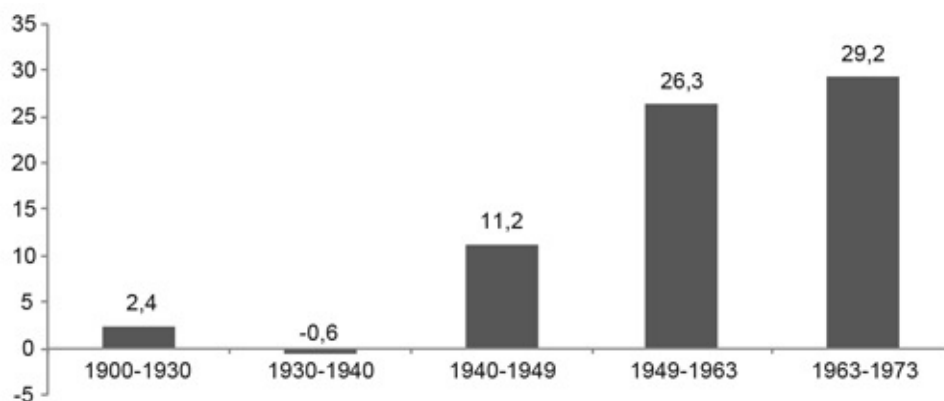
Vivir con inflación

Al finalizar los años 60, la Argentina ya se perfilaba como candidata seria al récord mundial de inflación sostenida en el siglo xx. Una publicación de las Naciones Unidas la ubicaba entre los ocho países con más alta inflación en todo el mundo. A comienzos de los 70 llegó un consuelo de tontos: el aumento persistente de los precios pasó a ser un mal de muchos, al

desmoronarse en el mundo desarrollado la estabilidad diseñada en Bretton Woods. Lo que allí era casi una novedad, en la Argentina ya tenía una historia bastante larga, que se remontaba al final de la Segunda Guerra Mundial. En 1963-73 no apareció la inflación; solo siguió creciendo, como venía siendo habitual desde hacía un par de décadas.

HISTORIA DE UNA INFLACIÓN

Tasa anual promedio para distintos períodos del siglo



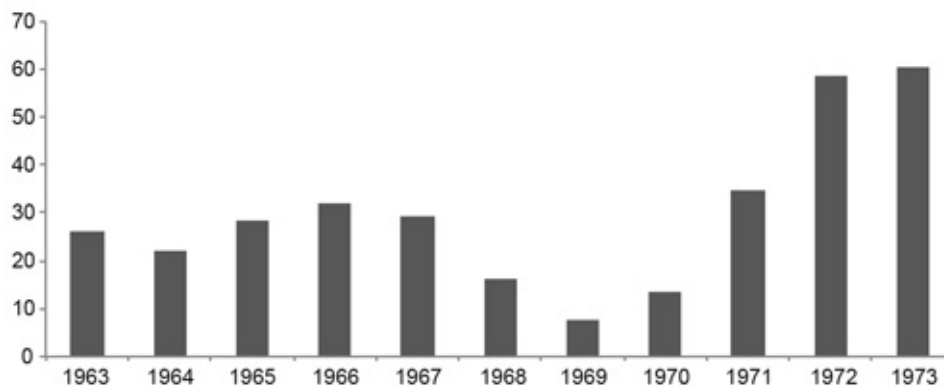
Fuente: Apéndice estadístico.

Lo mismo que ante una enfermedad desconocida, ante la inflación no había acuerdo ni en el diagnóstico ni en el tratamiento. En realidad, tampoco estaba claro en qué medida era dañina la inflación, aunque ya nadie consideraba, como en otras épocas, que fuera beneficiosa (por ejemplo, para mejorar la distribución del ingreso aumentando los salarios). Entre sus perjuicios se enumeraba por lo general alguna combinación de estos: la incertidumbre respecto a los precios futuros, que desalentaba los planes de largo plazo; la intensificación de las múltiples pujas distributivas derivada de la necesidad de redefinir los precios continuamente; el deterioro de las cuentas públicas, al quedar rezagado el valor de impuestos y tarifas; el desaliento al crédito en moneda local; su carácter discriminatorio contra quienes menos acceso tienen a mecanismos de defensa como el mercado de cambios; y, finalmente, los costos asociados al menor uso del dinero, del que la gente se desprende más rápido cuando los precios están aumentando. El problema era que, aunque se coincidiera en la descripción cualitativa de sus efectos, era difícil o imposible medir su gravedad. El desacuerdo sobre el daño que provocaba la inflación seguramente influyó para que los distintos gobiernos dieran distinta prioridad a las políticas de estabilización de precios. Eso se reflejó en la variabilidad de

la inflación. Tomando el decenio 1963-73, el promedio anual de aumento de precios fue 29 %, pero hubo años (1972, 1973) cercanos a 60 % y un año (1969) en que la inflación fue de un solo dígito (algo que no se repetiría en el siguiente cuarto de siglo).

MARCHAS Y CONTRAMARCHAS DE LA INFLACIÓN

Tasa anual de inflación minorista



Fuente: Apéndice estadístico.

Más problemático y también más polémico que el debate en torno a los efectos de la inflación era el disenso respecto a sus causas. La explicación tradicional de la inflación era la monetarista. Nutrida en la teoría cuantitativa del dinero (que sostiene que los precios se mueven proporcionalmente a la oferta monetaria), señalaba a la rápida expansión de la cantidad de dinero como causa única de la inflación. Si se querían detener los aumentos de precios, no había más que frenar esa expansión. La posición monetarista se debilitó con la experiencia de 1962-63. En ese bienio, la cantidad de dinero había aumentado 37 % y los precios mayoristas 95 % (tomando solo 1962, la oferta monetaria creció al 6,9 % y los precios mayoristas al 42,3 %), mientras la recesión se profundizaba. Ciertamente, otros factores habían entrado en juego (la incertidumbre política había provocado una huida del dinero que aceleró los precios, y la recesión era ante todo un estadio más del ciclo de *stop and go*) pero el episodio no dejaba de ser una batalla perdida para el monetarismo.

El recurrente fracaso de los programas de estabilización era visto por quienes creían en la inflación estructural como una confirmación de sus teorías. En la óptica estructuralista, la inflación no era el resultado de políticas monetarias equivocadas sino un síntoma inevitable de defectos arraigados en

la organización económica. Aplicada al caso argentino, la idea era que no había una configuración posible de precios que fuera capaz de generar, simultáneamente, una distribución del ingreso aceptable y un crecimiento que no pusiera en peligro la balanza de pagos. Se podía priorizar el equilibrio externo, con precios para los productos exportables tan altos como fuera necesario para restringir la demanda interna y vender saldos importantes en el exterior. Pero en ese caso el salario real sería demasiado bajo como para ser aceptado por los trabajadores, ya que los productos de exportación (básicamente, alimentos) tenían mucho peso en la canasta de consumo. Además, es probable que ni siquiera así quedara garantizado el equilibrio externo, ya que la demanda de importaciones aumentaría a medida que se redistribuía el ingreso en favor de los no asalariados (se suponía que los no asalariados, al ser más ricos, demandaban una mayor proporción de importaciones que los asalariados, quienes concentraban su consumo en bienes de fabricación nacional como alimentos y productos industriales de menor calidad y con menos componentes importados). Si el gobierno cedía a la presión sindical por mejoras salariales (algo inevitable desde el punto de vista político), los precios industriales aumentaban por la inflación de costos. Las autoridades se veían forzadas, en ese caso, a convalidar la inflación a través de expansiones en la cantidad de dinero, porque de otro modo se caería en la recesión. Pero el círculo no cerraba: la espiral inflacionaria seguía funcionando porque las nuevas condiciones comprometían el equilibrio exterior, ya que a la par del salario crecía la demanda interna de productos exportables. La devaluación era el camino habitual para devolver los precios altos al sector agroexportador.

En esencia, la inflación estructural no era otra cosa que la cara monetaria del *stop and go*. En la medida en que la Argentina fue librándose de esa traba (gracias a las mejoras en la productividad agropecuaria y a cierto despertar de las exportaciones industriales) la visión estructuralista fue perdiendo terreno, como lo había perdido la monetarista. La inflación argentina no dejó de ser, sin embargo, un fenómeno con particularidades propias. El hecho mismo de haber convivido tanto tiempo con ella, por ejemplo, generaba expectativas de inflación que complicaban los intentos de combatirla. La persistencia de la inflación era una parte bien asentada de la «normalidad», que hacía inaplicable mucha de la experiencia internacional en la materia. Las grandes inflaciones europeas del siglo habían sido de un tipo bien distinto, mucho más repentino y más violento.

Entre 1963 y 1973 fueron variando el énfasis y el modo con que se trató a la inflación. Ya se dijo que para el gobierno de Illia la reactivación económica, antes que la estabilidad de precios, había sido el objetivo central. De hecho, de los diez períodos de gobierno que pueden contarse entre la mitad y el final del siglo (considerando como uno solo a cada uno de los cuatro gobiernos *de facto*), el de Illia es el único del que no puede decirse que llevara adelante un plan de estabilización más o menos orgánico. Hubo, es cierto, un intento por mantener bajo control los aumentos de precios, luego del expansivo año 1964. No era gran cosa lo que se pretendía: el programa financiero del gobierno contemplaba una reducción escalonada de la inflación, dando un primer paso de 22 % en 1964 a 20 % en 1965, con la idea de llegar al 10 % recién en 1969. Para ello se moderó el ritmo de expansión de la base monetaria (de 40 a 27 %), lo que fue posible gracias a cierta mejora en las cuentas públicas. La reactivación estaba ayudando a recomponer los ingresos fiscales, y el déficit global bajó de 5,8 a 3,6 % del producto. Pero el gobierno no pudo contener los aumentos salariales (llegaron al 35 %) y la inflación de 1965 estuvo muy por encima de las expectativas. En 1966 las metas fueron todavía más pretenciosas, y más restrictivas las políticas. Ya había comenzado a ceder la inflación cuando el golpe de junio acabó con el gobierno de Illia. Con la Revolución Argentina iba a llegar, después de algunas vacilaciones, un ataque más frontal a la inflación.

Un plan novedoso

Como ocurrió tantas otras veces en la Argentina de posguerra, hubo que esperar algún tiempo para que el nuevo gobierno lanzara el plan económico con que luego se lo identificaría. Es que durante los primeros meses de la Revolución Argentina no estaba clara ni siquiera la orientación general que tendría la conducción económica. Eso respondía a un problema de fondo. La aceptación compartida de ciertos objetivos bastante difusos (modernización, eficiencia) no podía ocultar un marcado disenso ideológico entre los «revolucionarios», tanto entre los que estaban en el poder como entre los que silenciosamente, o no tanto, habían apoyado el golpe. Esquemáticamente, puede hablarse de una tensión entre una tendencia nacionalista y otra liberal, aquella más identificada con una estrategia desarrollista y esta más inclinada a atenuar la presencia del Estado en la economía y a eliminar lo que consideraba su más visible consecuencia, la inflación.

El Ministerio de Economía estuvo en un principio a cargo de Néstor Salimei, sin que pudiera distinguirse una dirección clara en sus intenciones de mediano plazo. De su breve período pueden recordarse la intervención de los ingenios azucareros y el enfrentamiento con los obreros del puerto de Buenos Aires que se resistían a un plan de racionalización. Donde sí se diseñaba un programa más global era en el Banco Central, bajo la dirección de Felipe Tami. Se abogaba allí por un combate gradual a la inflación, a través de un pacto social entre empresarios y trabajadores, la progresiva reducción del déficit fiscal y ajustes periódicos en el tipo de cambio. Además se establecían ciertas líneas para la planificación del desarrollo económico. Pero Onganía daba signos de inclinarse hacia políticas más drásticas de lucha contra la inflación. Después de todo, se trataba de un objetivo explícito de la Revolución, cuya proclama inaugural afirmaba:

[La inflación es] el más terrible flagelo que puede castigar a la sociedad, haciendo del salario una estafa y del ahorro una ilusión.

Entre fines de 1966 y comienzos de 1967, dos cambios en la conducción económica renunciaron la puesta en marcha de un ambicioso programa antiinflacionario: la renuncia de Tami y el reemplazo de Salimei por Adalberto Krieger Vasena, quien tenía el antecedente de haber ensayado una estabilización en épocas de la Revolución Libertadora. El fracaso de un Plan de Acción Sindical, a principios de 1967, aportó el momento apropiado para intentarlo de nuevo. El 13 de marzo se anunció un Plan de Estabilización y Desarrollo. Incluía «la medida trascendental de fijar una nueva paridad del peso argentino igual a 350 por dólar, [que] asegura, por su magnitud, que no habrá más devaluaciones», según la definición del ministro. El mercado de cambios quedaba unificado a ese nuevo nivel, un 40 % superior al que estaba vigente antes del plan. Se trataba de una devaluación compensada, porque al mismo tiempo bajaban los aranceles de importación y se establecían impuestos de entre 16 % y 25 % a las exportaciones tradicionales, con lo que se amortiguaba el impacto sobre los precios internos de la valorización del dólar. El corazón del programa de Krieger Vasena era su política de ingresos. La intención era llegar a una configuración de precios y salarios más o menos aceptables para las partes, que no tuviera que ser revisada y eventualmente modificada por la vía de la inflación. Suspendidas las convenciones colectivas de trabajo, se concedió un aumento de salarios también destinado a ser «el último», al menos por los dos años siguientes. A su vez, se llegó a un acuerdo

de precios con las grandes empresas. A cambio de la promesa de no remarcar precios por un tiempo, las firmas recibían beneficios tales como ser incluidas entre las que podían vender a quienes obtuvieran créditos de consumo.

Es un hecho notable que el plan de Krieger Vasena se abstuviera casi por completo del remedio monetarista. La cantidad de dinero creció a tasas anuales de nada menos que 30 % en 1967 y 27 % en 1968. Esa política tenía una justificación razonable, coherente con el diagnóstico que estaba implícito en el plan. Con el congelamiento del tipo de cambio y los salarios, más los acuerdos de precios, se pretendía eliminar o al menos debilitar decisivamente las expectativas de inflación. La percepción de que los precios solo aumentarían moderadamente llevaría a la gente a mantener más dinero, revirtiendo la práctica de deshacerse rápido de los pesos para no verse castigada por la inflación. En esas condiciones, una política monetaria demasiado estricta era sencillamente impracticable. Si la gente demandaba dinero nacional, y las autoridades se resistían a expandir la masa monetaria de manera de colmar esa demanda, el precio del peso tendería a aumentar o, lo que es lo mismo, el dólar descendería del nivel establecido en 350. No quedaba otra posibilidad que ir acompañando con aumentos en la cantidad de dinero la desinflación de expectativas.

El plan consiguió reducir significativamente, y de manera bastante rápida, la tasa de incremento de precios. Entre diciembre de 1967 y el mismo mes de 1968, la inflación fue de 9,6 %, y de 6,7 % en los doce meses siguientes. No era la estabilidad perfecta que se pretende con un tipo de cambio fijo pero no dejaba de ser un gran comienzo. Además, el gobierno todavía contaba con la posibilidad de reducir las retenciones de manera de evitar un deterioro excesivo de la rentabilidad exportadora, cosa que hizo varias veces. Tal como ocurrió en las otras cuatro experiencias de estabilización con tasa de cambio preestablecida en la segunda mitad del siglo (las de 1959, 1978, 1985 y 1991), la actividad económica se vio estimulada por un acceso más fácil al crédito y un clima de mayor confianza para la inversión. El producto bruto comenzó su recuperación en 1967 (3,6 %), repunte que se consolidó en 1968 (5,3 %) y 1969 (9,6 %). Quedaba demostrado, para sorpresa de muchos, que «estabilización y desarrollo» no eran objetivos contrapuestos.

La recuperación de la demanda por dinero daba al gobierno cierto aire para poder financiarse de manera no inflacionaria mientras resolvía sus complicaciones fiscales. Se elevaron las tarifas, de modo de reducir el desequilibrio de las empresas públicas, fue aumentado el impuesto a las ventas, se crearon algunos tributos nuevos y comenzaron a cobrarse los

impuestos a las exportaciones. Todo eso permitió mejorar sustancialmente la recaudación, tanto que a pesar de un leve aumento del gasto público, el déficit se redujo a menos de la mitad (pasó de 4,2 a 1,8 % del PBI). No se descuidaba, entretanto, la inversión pública, que en términos reales creció cerca de un 55 % entre 1966 y 1970. De una larga lista de obras que se empezaron, se terminaron, o tuvieron su gran impulso a fines de los 60, se destacan la represa del Chocón, en Neuquén (una aspiración largamente demorada), el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná y el complejo Zárate-Brazo Largo (dos obras clave para superar el aislamiento de la Mesopotamia), la Central Nuclear Atucha, en la provincia de Buenos Aires, y la pavimentación de la ruta 3.

La lista de realizaciones no conformaba a los críticos nacionalistas, sensibilizados como estaban por el ingreso de capital extranjero, que reaccionó favorablemente a las nuevas condiciones. La cara más visible de esta nueva ola de inversiones del exterior era la compra de empresas argentinas. Los sectores bancario, automotor y de cigarrillos eran los preferidos por el capital extranjero. Se calculaba que la mayor firma de capital nacional ocupaba el puesto número 14 en el *ranking* de empresas que operaban en la Argentina. Más allá del efecto sobre la inversión, la entrada de fondos desde el exterior era importante para alejar los fantasmas de crisis de balanza de pagos. El Banco Central acumuló en 1967 más reservas que en cualquier año previo. Un gesto del gobierno ayudó a recomponer la confianza exterior en la Argentina: la sanción de una ley de hidrocarburos, que revertía la tan cuestionada política petrolera de la administración Illia.

El año 1969 cerró con un crecimiento del producto bruto (9,6 %) mayor a la tasa de inflación (7,6 %), algo que no se daba desde 1954 y que solo se repetiría veinticinco años más tarde. Pero a fin de año Krieger Vasena ya no estaba en el Ministerio de Economía. Había sido una de las bajas en el Gabinete provocadas por el Cordobazo. En un año brillante desde el punto de vista macroeconómico, al ministro lo habían derribado, según sus palabras, «los obreros mejor remunerados del país», los del cinturón industrial de Córdoba. Como contrapunto a cualquier relación simplista entre la economía y la política, ahí está el Cordobazo recordando que a veces una y otra marchan por caminos distintos.

El subsiguiente proceso de descomposición política de la Revolución Argentina se reflejó en la administración de la economía. Durante el año que transcurrió entre el Cordobazo y el reemplazo de Onganía por Levingston, fue ministro José María Dagnino Pastore. No las tuvo todas consigo: debió

padecer la fuga de capitales causada por la desconfianza que siguió a la remoción de Krieger Vasena, encarar las renegociaciones salariales y sufrir la «inflación vacuna» —el aumento acelerado de los precios de la carne—. A la reversión del flujo de divisas respondió con algunas medidas de contracción de importaciones, con las que logró generar un superávit comercial en 1970. Los otros dos problemas eran amenazas serias a la estabilidad de precios. Los salarios se renegociaron a niveles que estaban un 20 % por encima de los anteriores. Después de dos años de un deterioro suave de los salarios reales, los trabajadores por fin conseguían una posición algo más cómoda. Pero la inflación retomaba un curso ascendente, empujada por el precio de la carne. El quinquenio previo había sido de intensa faena, y ahora los ganaderos retenían los animales para repoblar sus existencias. Al mismo tiempo, estaba creciendo la demanda externa. Todo ello hizo que la carne llegase a acumular casi un 100 % de aumento en un año, a pesar de una veda parcial que buscaba moderar los precios y que enfrentó a los hombres de campo con el gobierno.

Cuando Levingston llegó a la presidencia, en junio de 1970, el ritmo anual de inflación ya era del 12 %, una tasa que, sumada a la de los años previos, parecía incompatible con un tipo de cambio estático en 350 pesos. A dos meses de iniciada la década del 70, Dagnino Pastore había asegurado que «El panorama con que se cierra la década de los años sesenta es alentador, pues ha preparado el terreno para la etapa de desarrollo sostenido con estabilidad». Los años se encargarían de desmentirlo.

Sin rumbo

El año 1970 marcó el paso a lo que puede considerarse una tercera fase en el ciclo de política económica. Después de una primera etapa de preparativos (junio de 1966-marzo de 1967) y una segunda de estabilización (marzo de 1967-junio de 1970) se ingresaba al período de declinación, que se prolongaría hasta 1973. Carlos Moyano Llerena, designado ministro por Levingston, se anticipó a las expectativas de devaluación, llevando el dólar a 400, y compensando el efecto sobre los precios con nuevas retenciones y reducciones de aranceles. Era un plan como el de 1967 pero a pequeña escala, que intentaba salvar los logros del programa original. Pero el presidente no tenía intenciones de encolumnarse detrás de una política antiinflacionaria. Como en tiempos de Illia, la prioridad volvía a ser el desarrollo económico, y no tanto la estabilidad de precios. Se buscaba un crecimiento asentado en el capital nacional, que compensara la extranjerización de los años previos.

Aunque no rechazaba totalmente el aporte externo, Levingston no ocultaba su inclinación nacionalista:

O somos autores y responsables de nuestro propio destino, con fe y con orgullo, o corremos el riesgo de orbitar en el vasallaje, según los designios de alguien que, desde afuera, determine nuestro destino^[149].

La figura de Aldo Ferrer, de orientación nacional-desarrollista, estaba más en línea con las nuevas prioridades del gobierno. Designado ministro en octubre de 1970, tomó una serie de medidas favorables a las empresas argentinas, fundadas en la idea de que «el sistema productivo y financiero argentino revela un alarmante grado de extranjerización. Esta situación debe rectificarse...» Con la «ley de compra nacional», se obligó a todas las dependencias estatales a adquirir bienes y servicios a firmas del país. También se orientó la política crediticia hacia las empresas nacionales. La política de gastos se hizo más expansiva. Para 1971 se anunciaba un aumento de 30 % en la inversión pública, que formaría parte de un nuevo Plan de Desarrollo («y Seguridad»). Se proyectaba para el quinquenio 1971-1975 una progresiva aceleración de la actividad económica, hasta alcanzar un crecimiento de 8 %.

Sobre fines de 1970 ya no quedaban rastros de la estabilización de Krieger Vasena. La inflación había vuelto a un valor superior a 20 % anual. El reemplazo del peso moneda nacional por el «peso ley 18 188» fue el primer cambio de signo monetario en el siglo, aunque estaría lejos de ser el último. El nuevo peso (que valía cien veces más que el anterior) rápidamente fue perdiendo posiciones frente al dólar. Se había restablecido el control de cambios, que hizo posible que el valor de la moneda estadounidense usada para importaciones y exportaciones creciera suavemente. Pero la cotización paralela se duplicó entre los septiembres de 1970 y 1971. Entretanto, las cuentas públicas iban perdiendo poco a poco la solidez de los años previos. El déficit de las empresas del Estado se duplicó entre 1969 y 1971.

Con Lanusse la economía siguió deteriorándose, pero ya estaba lejos de ocupar el centro de la escena. El «tiempo político» de la Revolución Argentina finalmente había llegado, pero apurado por las circunstancias y sin que se hubiesen cumplido los objetivos planeados inicialmente. Después del alejamiento de Ferrer, el Ministerio de Economía fue abolido y se dio rango ministerial a cuatro Secretarías (la de Industria, Comercio y Minería, la de Trabajo, la de Hacienda y Finanzas, y la de Agricultura y Ganadería). La

administración perdía así la poca capacidad que le quedaba para controlar las presiones sectoriales y evitar los desbordes inflacionarios. El desfile de ministros prosiguió: Juan Quilici, Cayetano Licciardo y Jorge Wehbe se sucedieron en la cartera de Hacienda. El vacío de poder en el manejo económico impidió casi cualquier medida que no fuera administrar la situación de corto plazo. El panorama económico se deterioró año a año entre 1970 y 1972, y fueron desdibujándose las cifras de crecimiento y superávit comercial que se habían conseguido los años anteriores. El déficit público y la inflación se triplicaron largamente en ese período. Con un aumento de precios de 58,5 %, el año 1972 pasó a ocupar el segundo lugar en el *ranking* del siglo.

Desgastado su propio poder por la evidente derrota en su puja con Perón, sobre el final de su período Lanusse optó por apoyarse en las organizaciones empresarias y la CGT. El último de los ocho ministros de la Revolución Argentina, Jorge Wehbe, pretendió con poco éxito apartarse hacia un manejo un poco más prudente que el que exigían esas entidades. Cámpora recibiría una economía inflacionaria, con casi todos los indicadores en retroceso.

Excepto uno. Lo que en 1972 era una tendencia alcista de los precios de exportación de los productos argentinos adquirió al año siguiente todas las características de un *boom*. Se acentuaba así, en forma temporaria, la relativa distensión de las cuentas externas que había sido característica del decenio 1963-73. El gobierno peronista contaría con esa carta decisiva a favor: podía expandir la economía sin temor a chocar con la restricción de la balanza de pagos, de manera de prolongar el crecimiento de la década anterior. Pero la posibilidad de crecer sin marchas y contramarchas no sería la herencia más duradera del período que acaba en 1973. La inflación seguiría en ascenso, como cifra de una inestabilidad que parecía imposible de purgar y como preocupación central del debate económico.

Capítulo VIII

Vértigo económico en tiempos violentos (1973-1983)

Retorno y derrumbe del peronismo

La gestión del general Lanusse, el último de los presidentes de la Revolución Argentina (1966-1973), consistió esencialmente en reconocer que un sistema basado en la proscripción del peronismo era inviable. El llamado a elecciones para 1973 fue ante todo una salida impuesta por las circunstancias, por el hecho ya evidente —después de veinte años sin elecciones presidenciales completamente libres— de que sin la participación del peronismo no podía alcanzarse una fórmula política medianamente estable. Fue, también, un gesto de resignación de parte de un gobierno crecientemente cuestionado, que veía cómo la situación escapaba a su control. Luego del Cordobazo (1969), la violencia se había extendido hasta hacerse habitual, acabando con la sensación de relativo orden que se había mantenido durante la primera fase del gobierno de Onganía. Los grupos armados que estaban detrás de los frecuentes atentados cuestionaban al «sistema» en un sentido muy profundo y global —en línea con lo que ocurría en otras partes del mundo— que excedía el problema de la proscripción electoral al peronismo. Pero, en el caso de Montoneros y otras agrupaciones menores, la rehabilitación de Perón era por lo menos un objetivo preliminar. Así las cosas, la vuelta del expresidente en el exilio no era solo un reclamo voceado por la juventud peronista; también era una exigencia respaldada por las armas de sus coetáneos, los «soldados de Perón».

Mientras que la vertiente juvenil con la que Perón contaba para forzar su regreso estaba impidiendo al gobierno mantener un mínimo de equilibrio político, los sindicatos (su otro gran apoyo) hacían muy difícil un manejo más o menos ordenado de la economía. Desde la derrota del plan Krieger Vasena, la inflación venía subiendo año a año. En 1971, 1972 y 1973 había superado con creces el 30 % anual, cifra que a lo largo de la década del 60 había sido un techo para el aumento de precios. Con mayor o menor énfasis, se coincidía

en que cierta limitación de las demandas salariales de los sindicatos era una condición necesaria para cualquier intento de estabilización. Ese control podía conseguirse por la fuerza, pero tenía más probabilidades de éxito si estaba asentado sobre la colaboración voluntaria de los gremios. Ya que esto último era prácticamente imposible para un gobierno no peronista, también era muy difícil detener o, aunque más no fuera, moderar la espiral inflacionaria.

Jaqueado por males políticos y económicos, Lanusse tuvo la desagradable tarea de preparar la transición hacia una democracia que incluyera al peronismo. Después de varias idas y venidas en la confección del calendario y las reglas electorales, el 11 de marzo de 1973 tuvo lugar la primera votación presidencial en toda una década. Perón no pudo participar por un artilugio legal sobre residencia en el país, pero el FREJULI, una alianza dominada por el justicialismo que llevaba a Héctor Cámpora como candidato, cosechó la mitad de los votos. El peronismo quedaba así en una posición a la que ya no estaba acostumbrado: la de ser gobierno. La nueva responsabilidad sería mucho más compleja que lo que entonces podía imaginarse.

El problema de fondo era la identidad del peronismo. ¿Qué era el peronismo? ¿Apenas un populismo sin demasiados compromisos doctrinarios, encolumnado detrás del liderazgo carismático de Perón? ¿O un partido más orgánico, de raíz sindical, en la línea del Labour Party de Gran Bretaña, favorable a una importante intervención pública que de todos modos respetara el principio de propiedad privada? ¿O, más bien, un movimiento revolucionario que pretendía hacer de la Argentina una nueva Cuba o repetir un experimento como el que estaba a punto de naufragar en el Chile de Allende? Mientras estuvo lejos del poder, Perón pudo evitar cualquier pronunciamiento demasiado explícito, prefiriendo en cambio una retórica poco comprometedora, que atrajera tanto al sindicalismo ortodoxo como a la radicalizada juventud peronista. Una vez llegada la hora de gobernar, sin embargo, urgieron las definiciones. La ilusión de un peronismo que sacudiera con sus políticas los cimientos económicos y sociales de la Argentina no pareció tan lejana luego de que Perón eligiera a Cámpora (un dirigente bien relacionado con los sectores más combativos del partido) como candidato a presidente. Era la coronación —y, al mismo tiempo, el comienzo del fin— de un largo y mutuo acercamiento entre Perón y el ala izquierda de su movimiento.

Pero con el correr de los acontecimientos fue haciéndose claro que el Perón de 1973 no era, después de todo, tan distinto del de 1946. Todavía pensaba en los términos corporativos con que había conquistado al

sindicalismo. Su idea de una armonía de clases unificada bajo su liderazgo seguía en pie el año de su muerte:

Alguna vez prediqué la armonía como categoría fundamental de la existencia humana; sigo creyendo en ella como condición inalienable para la configuración de la Argentina que todos anhelamos^[150].

Que Perón seguía confiando en la negociación entre los distintos componentes de la «comunidad organizada» quedó demostrado con la firma de un Pacto Social entre empresarios, trabajadores y gobierno, en junio de 1973. En su esencia, las ideas de Perón no habían variado demasiado. Pero un cambio en los modos y en el trato a los adversarios, una insistencia en la unidad nacional y un ánimo pacificador eran rasgos nuevos del veterano caudillo, que eran bienvenidos por buena parte de una sociedad harta de conflictos. Más dispuesto al diálogo con otros partidos, más consistente en su defensa de la democracia, el Perón de 1973 parecía haber agregado a su pensamiento de 1946 las lecciones aprendidas en el 55. Ese tono más legalista de su discurso no era del todo compatible con medidas como la amnistía general decretada por Cámpora, en la que se mezclaron presos políticos y comunes. Tampoco podía conciliarse con la violencia, que siguió en aumento y tuvo un pico en Ezeiza el día de su retorno definitivo. Con un presidente débil, por delegación, como era Cámpora, la puja por el poder dentro del peronismo —en gran medida causante de esa escalada de conflictos armados y atentados— se hacía incontenible y hasta se acentuaba. Enseguida comenzó a extenderse la convicción de que «estando Perón en el país, nadie puede ser presidente de los argentinos más que él», tal como se apresuraban a decir los sindicalistas. Cámpora y su vicepresidente renunciaron el 13 de julio, habiendo gobernado apenas cincuenta días, y bajo la presidencia provisional del presidente de la Cámara de Diputados Raúl Lastiri se convocó a nuevas elecciones para septiembre.

Detrás de ese 62 % del electorado que votó por la fórmula Juan Perón-María Estela de Perón se escondían esperanzas muy diversas. La pacificación del país, un retorno a la ortodoxia del primer peronismo, un aumento de los salarios, un giro a la izquierda o al nacionalismo en el programa económico, eran todas razones que se esgrimían para votar a Perón. Durante los escasos ocho meses que duró su gobierno (octubre de 1973 a julio de 1974), el líder del justicialismo debió soportar el peso de la inmensa expectativa que había creado. El ala más radicalizada del partido pasó de un apoyo reticente a la

oposición franca, después de la remoción de varios gobernadores de esa línea y de la recordada excomunión a los Montoneros que dejó medio vacía la Plaza de Mayo, en el acto de 1974 por el Día del Trabajo. La mitad llena de la plaza, básicamente el ala sindical y política del peronismo, tampoco defendió a Perón como él había esperado, vulnerando muchas veces los compromisos asumidos en el Pacto Social. En su última alocución pública, un Perón vencido confesaba lo mucho que le estaba costando gobernar, y dejaba entrever la posibilidad de una renuncia: «... si llego a percibir el menor indicio que haga inútil ese sacrificio, no titubearé en dejar este lugar a quienes lo puedan llenar con mejores probabilidades». No sería necesario: dos semanas más tarde, moría el presidente de la Nación.

Si al propio Perón le había sido difícil gobernar un país dividido, a la cabeza de un partido dividido, mucho más habría de costarle a su viuda, conocida como Isabelita, de escasas condiciones para conducir una Argentina convulsionada. Aunque el poder formal se mantuvo siempre en la persona de la presidenta (excepto durante un paréntesis forzado por «razones de salud») el poder real estaba en los grupos que, alternativamente, ganaban influencia sobre Isabel. Durante todo el año que siguió a la muerte de Perón, fue creciendo el peso político de José López Rega, quien como «mayordomo de palacio» en el exilio de Madrid había ganado la confianza del matrimonio Perón. Desde su puesto de ministro de Bienestar Social, López Rega intentaba crear un poder propio, y aprovechaba su influencia sobre la presidenta para limitar el peso de los gremialistas y del aparato partidario. Hacia mediados de 1975, en plena crisis económica, él y su grupo cayeron en desgracia, y el gobierno adquirió un tinte más sindical. Pero la suerte estaba echada. Ni el orden económico ni el orden político pudieron restablecerse. La violencia creció y en los cuarteles comenzó a conspirarse más abiertamente. El mandato de «aniquilación total» de la guerrilla que el gobierno impartió a las Fuerzas Armadas no sirvió para calmar la creciente exasperación militar. El vacío de poder denunciado por los golpistas existía. El 24 de marzo de 1976 se consumaba lo inevitable. Concluía por la fuerza la segunda experiencia del peronismo en el poder, ese extraño caso de un gobierno que cayó casi exclusivamente por las luchas internas en el partido oficial.

¿Revolución o reformismo?

A pesar del vuelco que significó la renuncia de Cámpora, el programa económico se mantuvo sin mayores alteraciones desde la salida de Lanusse

hasta, por lo menos, la muerte de Perón. Cuesta creer, por la copiosa crónica de acontecimientos que marcan el período, que se trate de apenas más de un año. Para la economía también fue un lapso rico en eventos, aunque la continuidad haya sido mayor que en el ámbito más estrictamente político. Un signo de ello es una peculiaridad probablemente única en el mundo: el de un ministro de Economía (Gelbard) que desempeñó sus funciones, sin interrupciones, bajo cuatro presidentes distintos (Cámpora, Lastiri, Perón e Isabelita).

Detrás de la designación del empresario José Ber Gelbard como ministro de Economía de Cámpora estaba la mano visible de Perón. Aunque no existía un conflicto abierto e insalvable que separara a Gelbard de las corrientes combativas del peronismo que rodeaban a Cámpora, un rasgo esencial del ministro sugería dificultades de convivencia: se trataba de un hombre de empresa. Su nombramiento se entiende cabalmente evocando una singular costumbre peronista. Al iniciar su primer mandato, Perón también había confiado a un empresario —Miguel Miranda— las riendas del Ministerio de Economía, dando comienzo a una tradición que Menem prolongaría, con sus propios matices, en 1989. En su calidad de líder de la Confederación General Económica (que agrupaba a los empresarios locales), Gelbard había tenido un papel protagónico sobre el final de la segunda presidencia de Perón. Como parte del cambio de rumbo que ensayara a partir de 1952, Perón había convocado en 1955 a un Congreso de la Productividad, del que habían participado la CGT y la CGE. Las negociaciones no habían sido muy fructíferas, pero habían mostrado una vez más la concepción corporativa y la consecuente receta cooperativa con que Perón encaraba los problemas económicos. En 1973 las urgencias no eran las mismas que en 1955, pero sí fue la misma la respuesta de Perón: sentar a empresarios y sindicatos en la mesa de negociaciones para acordar políticas. Un paso central de esa estrategia fue la firma de un Acta de Compromiso Nacional en mayo de 1973 entre la CGE, la CGT y el Ministerio de Economía. Los dos componentes principales del entendimiento —que pronto comenzó a llamarse Pacto Social— eran la puesta en marcha de reformas de fondo y el lanzamiento de un plan concertado de estabilización.

Aunque el centro de la discusión pública estuvo dominado por el programa de corto plazo, las iniciativas de más largo aliento son interesantes en tanto definen el proyecto económico con que Perón había regresado al país. Su orientación general ha sido descripta como «fuertemente intervencionista, moderadamente nacionalista, y distribucionista». Es que, en

todos los campos, las propuestas de gobierno eran una variante remozada (normalmente, más moderada) del primer peronismo. El tono del programa, reformista pero de ningún modo revolucionario, era acorde a la alianza de clases (industriales nacionales más trabajadores) que había sido la base del primer justicialismo. Para quienes habían apoyado al peronismo esperando cambios estructurales profundos, el plan de Gelbard era una desilusión, tanto que afirmaban

[Ya que] las pocas medidas de «largo plazo» que vamos conociendo [...] adolecen de las mismas limitaciones y debilidades del plan de corto plazo [...] parece posible prever que este «Plan de Reconstrucción y Liberación», si bien distinto en muchos puntos al proyecto de los sectores hegemónicos de las clases dominantes que era el plan Krieger Vasena, terminará como este unánimemente repudiado por la clase obrera y el pueblo^[151].

La actitud que el nuevo gobierno tomara respecto al capital extranjero era una cuestión especialmente sensible, dentro y fuera del peronismo, y se consideraba indicativa del lineamiento general de la política económica. El interrogante era natural, dada la ambigüedad que Perón había mostrado siempre —y mostraría hasta sus últimos días— en relación al tema. Casi póstumamente, al presentar su Modelo Argentino, las definiciones de Perón seguían siendo ambivalentes:

el capital extranjero debe tomarse como un complemento y no como factor determinante e irremplazable del desarrollo^[152].

En América Latina la reticencia a la participación de empresas multinacionales había ganado respetabilidad intelectual de la mano de la teoría de la dependencia. Una resolución del Pacto Andino, por ejemplo, consideraba que en ciertas áreas era necesaria la participación de empresas multinacionales, por sus contribuciones tecnológicas, pero que eran poco confiables como fuente de financiamiento del balance de pagos. Explícitamente fundada en esa resolución, una ley de inversiones extranjeras dictada en 1973 por el Congreso argentino procuraba limitar el peso del capital externo, que venía en aumento desde hacía dos décadas. Se especulaba, sin embargo, que la letra de la ley era más una concesión a los

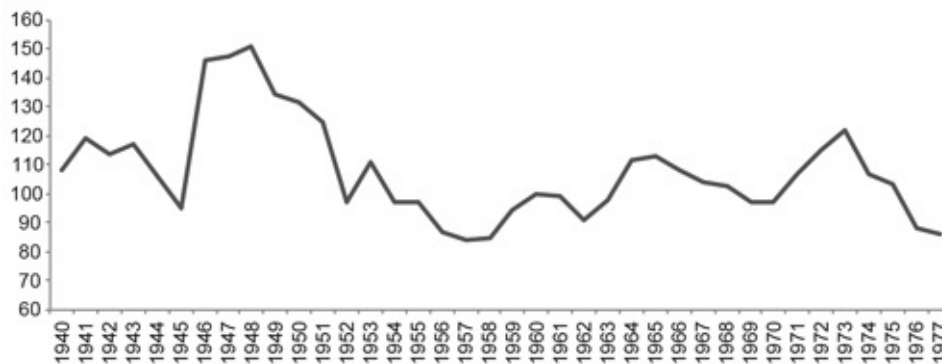
reclamos nacionalistas que una convicción del gobierno. La brevedad de la experiencia peronista y la presencia de otros factores desestabilizadores impiden valorar el efecto de la ley sobre la inversión extranjera, que fue magra en el período. Pero está claro que en los hechos el gobierno fue mucho menos duro hacia el capital internacional que en las palabras. No hubo nada parecido a las nacionalizaciones en masa del primer peronismo, y el gobierno no fue demasiado estricto en la aplicación de la ley.

Una diferencia sustantiva con la primera época de Perón se reflejó en el énfasis puesto en las exportaciones industriales. La industrialización peronista de los años 40 y 50 había estado fuertemente sesgada hacia el mercado interno. El impulso a las exportaciones manufacturadas argentinas había llegado recién a fines de los años 60 y a comienzos de los 70, lo mismo que en otros países latinoamericanos. Se ha dicho de la Argentina, Brasil, Colombia y México que a partir de fines de la década del 60 adoptaron políticas industrial-exportadoras. En esos países, la participación de las exportaciones manufacturadas llegaría por lo menos a un quinto del total de las ventas externas en 1980, destacándose el caso de Brasil con un 37 %. La contribución peronista a ese impulso fue la «Ley de protección al trabajo y la producción nacional». Además de ser «extremadamente proteccionista», en el nombre y en el contenido, introducía una serie de incentivos para la comercialización en el exterior de productos industriales, que se determinarían según las posibilidades de cada actividad. Se anunció además un generoso apoyo crediticio y técnico a las pequeñas y medianas empresas, confiando en su potencial exportador. Una vez más, el peronismo cambiaba su estrategia de impulso a la demanda agregada: si al principio (1946-51) había sido el consumo y después (1952-55) la inversión, ahora parecía llegar el turno de fomentar las exportaciones.

Este impulso exportador, desde hacía algún tiempo reclamado para superar lo que durante años había sido una tendencia al déficit en la balanza de pagos, aparecía justo cuando las cuentas externas argentinas estaban prácticamente en el mejor momento del siglo. El año 1973 cerró con un superávit de comercio de 1030 millones de dólares, récord histórico que duplicaba en términos nominales al registro máximo anterior, en 1946. Esa holgura, en verdad, era el resultado de un factor que debía considerarse transitorio. En 1973 los términos de intercambio tocaron su valor máximo desde los años 50, alimentando otra de las coincidencias entre las épocas de gobiernos justicialistas, desde el primer Perón hasta Cristina Kirchner: la tendencia creciente de los precios de exportación. Es que el colapso del

sistema monetario internacional de Bretton Woods, consumado en 1971, había permitido una mayor soltura en las políticas monetarias de los países desarrollados, generando la expansión que provocó el así llamado «boom de las materias primas». El viejo líder había vuelto al poder cuando el orden económico mundial que conocía y que en su momento supo aprovechar se derrumbaba, pero, en principio, para el balance comercial esto era más una bendición que un problema.

OTRO GOLPE DE SUERTE **Términos del intercambio externo, 1960=100**



Fuente: Apéndice estadístico.

El alto nivel de los precios de exportación no solo era importante para garantizar la salud de las cuentas externas, sino también para intentar una repetición de las transferencias intersectoriales de ingresos típicas del primer peronismo. El gobierno justicialista nacionalizó otra vez el comercio exterior, algo que en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra le había permitido socializar las ganancias derivadas de los altos precios de exportación de los productos del agro a través de la intermediación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio. Dos leyes gemelas de 1973 ampliaron las facultades de las juntas nacionales de granos y de carnes, que pasaron a monopolizar la exportación de esos bienes. La racionalidad era la misma que treinta años atrás: centralizar el comercio para tener cierto poder en los mercados internacionales. En la práctica, la ausencia de una estructura administrativa adecuada para esas funciones hizo que la comercialización no fuese muy distinta de la del régimen comercial del primer peronismo.

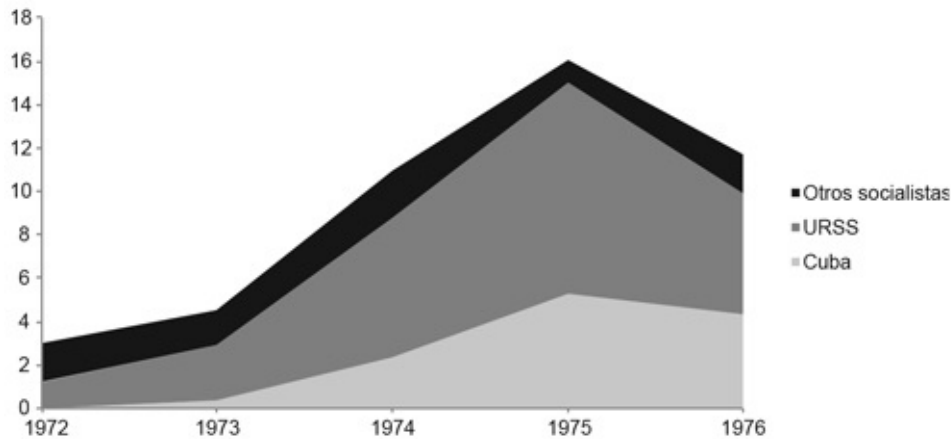
Este *déjà vu* del IAPI generó menos recelo entre los hombres de campo que dos iniciativas que, a su manera, restringían la propiedad privada de la

tierra. La más temida era un proyecto de Ley Agraria, que preveía la expropiación de tierras consideradas «improductivas», definidas como aquellas que en los últimos diez años hubieran rendido menos del 30 % de su «productividad normal». De ahí a una reforma agraria, pensaban los terratenientes, no había un gran trecho. Estaba fresco en su memoria lo que acababa de ocurrir en Chile, donde otro «gobierno popular» había expropiado 64 000 kilómetros cuadrados de tierras. Pero la ley agraria nunca pasó de proyecto. Sí se sancionó, en cambio, una norma que contaba con mucho mayor consenso político y técnico: la del impuesto a la renta potencial de la tierra. El viejo ideal de gravar sobre la producción posible antes que sobre la efectiva, de modo de alentar la productividad, se había cristalizado solo parcialmente con la legislación de 1969 de imposición sobre la valuación fiscal de la tierra. Fue solo a partir de una ley de 1973 que el monto de impuestos pagados se independizó del valor de lo producido. Se introducía así un incentivo a producir más.

Una tendencia que hacía unos años era apenas promisoriosa para el sector rural se consolidó hasta convertirse, acaso, en el logro más duradero de la administración peronista. Haciendo suya la vocación declaradamente «universalista» del peronismo, Gelbard firmó varios acuerdos comerciales con países socialistas, inaugurando un acercamiento que se prolongaría durante el resto del gobierno justicialista. Típicos de la época eran los titulares de los diarios anunciando negocios con «nuevos socios», normalmente países de Europa Oriental pero también naciones del Medio Oriente. En un lapso de cuatro años a partir de 1972, la participación de los países socialistas en el comercio de exportación argentino pasó del 3 al 11 %.

LOS SOCIOS SOCIALISTAS

Exportación a países socialistas como porcentaje de las exportaciones argentinas



Fuente: Di Tella (1983).

El peronismo de 1973 también rescató de su primera época otros elementos, como el de la organización monetaria. La expresión «nacionalización de los depósitos» no es del todo correcta para describir la reforma financiera del justicialismo. Lo que en realidad ocurrió fue, como en 1946, una virtual monopolización del sistema bancario. Los bancos pasaron a tomar depósitos en nombre del Banco Central, y a conceder crédito de acuerdo con el monto que este les asignara, monto que dependía no solo del valor de lo depositado en ese banco sino también de otros criterios. De este modo, el gobierno controlaba la cantidad de dinero de una manera más directa que con el sistema de reservas fraccionarias. Ese dominio más estricto de la política monetaria no era solamente una cuestión cuantitativa: también influía el Banco Central sobre la elección de los destinatarios finales del crédito, ya que podía asignar montos mayores a los bancos que prestaran a actividades consideradas más valiosas.

Limitaciones al capital extranjero, estatización del comercio exterior, términos de intercambio altos, resistencia del sector rural, centralización de la actividad bancaria: ¿peronismo de la primera o de la segunda época? Los dos coincidieron en esos puntos y se diferenciaron en otros: el peronismo de los 70 incorporó los nuevos datos de la realidad económica argentina, que recomendaban entre otras cosas ese énfasis en la exportación que se intentó dar con los acuerdos comerciales y las medidas de promoción. Fue en otro terreno, sin embargo, donde la política económica que Perón llevó adelante a partir de 1973 contrastó más con la de su primera presidencia, aunque guardando similitudes con la que se puso en marcha en 1952. De un solo golpe, se pretendió acabar con la inflación, ese fenómeno que los argentinos del siglo xx habían visto nacer bajo el gobierno peronista de los años 40.

Pacto Social, armonías y discordias

El diagnóstico sobre el que se basó la política antiinflacionaria de Gelbard era acorde a una concepción estructural de la inflación. El aumento sostenido de los precios, se pensaba, no era tanto producto de las expansiones monetarias a las que conducía el déficit fiscal, sino más bien el síntoma de una debilidad más profunda: la incapacidad de la economía para alcanzar un equilibrio mutuamente aceptado entre los ingresos del trabajo y los del capital. De acuerdo con esa óptica, frenar el aumento de precios no era exclusivamente un problema monetario o financiero, aunque lo incluyera. Quebrar las presiones inflacionarias requería como condición previa una limitación de las demandas sectoriales, que solo podría tener un éxito duradero si era aceptada por las partes en pugna.

La asociación entre inflación y conflictos de clase calzaba a medida con la armonización que Perón postulaba como solución a los problemas argentinos. El líder del justicialismo tenía una interpretación casi matemática de la armonía buscada:

En 1955 el trabajador recibía un 47,6 % del producido neto; las empresas recibían el resto. En este momento los obreros perciben el 33 % del producido bruto y el 67 % corresponde a los patrones. Eso tenemos que nivelarlo sin provocar una destrucción de valores. Tenemos que lograrlo por un acuerdo mediante el cual un día se sacrifica un sector y otro día lo hace otro. Lo constructivo es el diálogo y el acuerdo; con la lucha y el enfrentamiento destructivo no se gana nada. Ese equilibrio, que actualmente está roto, lo impondremos poco a poco, hasta llegar nuevamente a lo que el Justicialismo aprecia que debe ser: un 50 % del producto bruto para cada una de las partes^[153].

La política simultáneamente redistributiva y estabilizadora se articuló a partir del Pacto Social firmado apenas iniciado el período de Cámpora. Se acordó una configuración de precios y salarios, con la expectativa de que se mantuviese en el tiempo. Los sueldos fueron aumentados en un monto fijo, que para los trabajadores de menores ingresos representó cerca de 20 % de mejora. Se estableció un congelamiento de precios, de acuerdo con una lista oficial que para algunos productos preveía una reducción en los valores nominales. Se intentó dar a la nueva estructura de precios y salarios un carácter permanente con la suspensión de las convenciones colectivas de

trabajo por un lapso de dos años, tal como había ocurrido en tiempos del Plan Económico de 1952.

El Pacto Social significaba para las partes firmantes concesiones y responsabilidades que difícilmente podrían haberse negado a aceptar. Después de todo, era el plan de un gobierno que contaba con un apoyo mayoritario, y nadie quería quedar al margen de un proceso de decisiones que se suponía cooperativo. Pero la realidad era que ni los unos ni los otros estaban del todo conformes con lo que habían conseguido. Eso era especialmente cierto para los gremios, hasta el punto que se ha escrito que «nada era más contradictorio con un sindicalismo esencialmente reivindicativo como el sindicalismo argentino que los acuerdos derivados de la política concertada de precios y salarios propuesta por el nuevo gobierno peronista». Para muchos gremialistas, el Pacto Social significaba un recorte de poder, porque por un plazo fijo —y prolongado— desaparecía por completo su capacidad negociadora. Por otra parte, la recomposición salarial no estaba a la altura de lo que esperaban de un gobierno identificado con los trabajadores. El propio ministro de Trabajo, «hablando en su condición de sindicalista», había estimado que el nuevo salario mínimo se establecería en un nivel 100 % superior al valor vigente hasta entonces. Obligado Cámpora a renunciar y llegado Perón a la presidencia, muchos sindicalistas esperaron que el realineamiento político también implicaría una corrección del Pacto Social que beneficiara a los trabajadores. Poco tardó en frustrarse esa expectativa, ya que Perón ratificó el acuerdo y lo afirmó como la principal arma para el manejo económico de corto plazo. La decisión del presidente no dejaba lugar a las dudas: «Es un loco el que haya dicho que el Pacto Social puede ser denunciado. El Pacto Social se inscribe dentro de las coincidencias políticas del proceso en curso».

Los empresarios tampoco podían estar del todo satisfechos con un programa que tenía como propósito explícito y central reducir la proporción del ingreso nacional recibida por el capital. Aun así, tanto la Unión Industrial Argentina (que nucleaba a las empresas mayores, incluidas muchas multinacionales) como la Sociedad Rural y la Cámara Argentina de Comercio avalaron el Pacto Social impulsado por Perón. Esa aceptación era, en parte, una imposición de las circunstancias, pero también una reacción de relativo alivio, comprensible si se tienen en cuenta los escenarios alternativos que podían haberse esperado de un gobierno rodeado de grupos radicalizados, como era el de Cámpora. La propiedad de las empresas quedaba intacta y las firmas transnacionales conservaban su lugar. Al precio de una importante

concesión inicial y de la congelación de precios —que en muchos casos habían sido inflados por remarcaciones preventivas— los empresarios conseguían un valioso compromiso de limitación salarial. Por otra parte, habían aprendido que una inestabilidad como la de los dos años anteriores convertía en efímera cualquier ganancia obtenida, y quizás el poder del nuevo gobierno pudiera finalmente doblegar la inflación. ¿Por qué no dar un poco de crédito a un intento que tenía virtudes, como el respaldo popular y la colaboración gremial, cuya ausencia había influido en el fracaso de otros planes de estabilización?

Los números con los que cerró el año 1973 fueron francamente alentadores. El PBI creció 4,5 % en el año, mejorando el 3 % de 1972. El desempleo en el Gran Buenos Aires disminuyó, de 6,1 % a 4,5 % de la fuerza de trabajo. Al contrario de lo que había pasado en otros momentos de alta actividad, la balanza comercial mejoró: la mayor demanda de importaciones pesó menos que el aluvión de divisas conseguido gracias a la altos niveles de precios internacionales y producción de los bienes exportables. Pero nada de eso era tan impresionante como el registro de inflación. La cifra de 60 % de aumento de precios a lo largo de 1973 escondía dos mitades dispares, ya que en el segundo semestre la inflación había sido nula. Perón remarcaba, cada vez que se le presentaba la oportunidad, el hecho desacostumbrado de que la moneda argentina se hubiese revalorizado, de 12,5 a 10 pesos ley por dólar. Para fin de año, la consigna «inflación cero» ya era un logro —y un eficaz instrumento de propaganda— del gobierno justicialista.

El rotundo éxito inicial de las políticas de Gelbard tiene un interés que excede lo meramente histórico. Es casi un caso de laboratorio para entender la dinámica de la inflación y la estabilización, y la manera en que las expectativas acerca del futuro influyen sobre el presente. Desde luego, para frenar la inflación permanentemente es indispensable que la emisión de dinero sea moderada. Cuando se considera el caso de unos pocos meses, sin embargo, tanto o más importante que la política monetaria son las expectativas de la gente acerca de la marcha futura de los precios. Si, de algún modo, se logra instalar la creencia de que los precios se mantendrán estables, la gente estará dispuesta a mantener en sus bolsillos más dinero del que guardaba en la época de alta inflación. Aunque la emisión siga siendo importante, el efecto sobre los precios será mínimo, ya que no habrá la desesperación por deshacerse del dinero que es típica de la inflación alta. Los controles de precios pueden, durante un cierto tiempo, provocar ese estado de «estabilidad psicológica», cosa que sin dudas ocurrió durante los primeros

meses de Gelbard. La cantidad de dinero siguió expandiéndose, pero el aumento no se transmitió a los precios porque la gente prefirió incrementar sus tenencias de efectivo y depósitos, que entre principios y fines de 1973 subieron del 9,3 al 12,1 % del PBI.

Claro que si la prudencia en el manejo financiero tarda demasiado en llegar, el nuevo equilibrio se resiente. Eficaz como había sido el congelamiento de precios para quebrar las previsiones inflacionarias, era insostenible en presencia del significativo crecimiento de la demanda, causado a su vez por los aumentos en la cantidad de dinero y en los salarios reales. Pero es de notar que los primeros nubarrones para el Pacto Social aparecieron no por esa inconsistencia en la política interna sino como consecuencia de eventos externos, ajenos al control del gobierno. Cosa rara en la Argentina de posguerra, un país especialista en producir inflación se vio obligado por una vez a importarla. El fin del acuerdo de Bretton Woods y el primer *shock* petrolero de octubre de 1973 habían dado un impulso a la inflación mundial. Aquella bendición de los términos del intercambio favorables con que se había ilusionado Perón en un comienzo se convirtió en maldición muy rápidamente. El aumento de los precios de los insumos provenientes del exterior impactaba en los costos de las empresas, que reclamaron cierta libertad para trasladar esos incrementos a los precios. La resistencia sindical no se hizo esperar, y sus representantes en la Comisión de Precios, Salarios y Nivel de Vida (encargada de vigilar el cumplimiento del Pacto Social) exigieron el control por parte de la CGT sobre los balances de las empresas, para ver hasta qué punto se justificaban los reclamos de los industriales. Después de algunas marchas y contramarchas Perón tuvo que laudar, decidiendo la importación a precios subsidiados por el Estado de los insumos en cuestión. Era un lujo que el gobierno podía darse gracias a las cuantiosas reservas acumuladas durante el año, pero no dejaba de ser síntoma de nuevas dificultades.

La trama para un deterioro definitivo del Pacto Social ya era indisimulable a principios de 1974. El Acta de Compromiso Nacional había previsto para junio de ese año una revisión de los salarios que contemplara los aumentos en el costo de vida. Pero todo jugaba a favor de una aceleración de la crisis latente. El gobierno estudiaba un aumento de tarifas para contener el déficit fiscal, y de los combustibles para trasladar al mercado interno la suba en el precio internacional del petróleo. Al mismo tiempo, comenzó a hacerse evidente el desabastecimiento en ciertos productos. La explicación del gobierno (siendo tan alta la demanda, la producción no da abasto) era cada

vez menos creíble a medida que se comprobaban maniobras de acaparamiento y que crecía el mercado negro. La mayor presión para una corrección de políticas provenía, sin embargo, de los gremios, que en este sentido desafiaban el poder de Perón. El conformismo reticente de los primeros tiempos del pacto dejaba paso a un descontento creciente a medida que la inflación —leve, pero inflación al fin— iba erosionando el salario real. Se convocó a una «gran paritaria nacional», que en marzo de 1974 determinó un aumento de sueldos, tarifas públicas y combustibles y autorizó ciertas revisiones de precios.

A partir de entonces, la economía argentina pasó a una típica etapa de recalentamiento. Los índices de actividad fueron excepcionales en 1974 (6,7 % de crecimiento del PBI y un casi inexistente 2,5 % de desempleo) pero empeoraron la inflación (40 % de principios a finales de año) y las cuentas externas (balanza comercial deficitaria en el segundo semestre). También fue típico de la fase de deterioro que la suerte no acompañara. Más allá de su contenido primario —emocional y político ante todo— la muerte de Perón significó la desaparición de un factor equilibrante y coordinador, clave en el esquema acuerdista vigente. Las expectativas cambiaban de signo y se revertía el efecto estabilizador que habían tenido en los primeros meses. Para peor, en julio de 1974 la Comunidad Económica Europea impuso una prohibición sobre las compras de carne, complicación que se sumaba a la recesión internacional y al aumento persistente de los precios de importación argentinos. La suba en el valor de los productos extranjeros no alcanzaba para contraer su demanda, en tanto no se encarecían en relación a los precios nacionales porque el precio del dólar estaba fijo a pesar de la renovada inflación.

En septiembre de 1974, después de la tregua impuesta por la muerte de Perón, Gelbard fue reemplazado por el economista justicialista Alfredo Gómez Morales, cuya credencial más importante era la exitosa estabilización de 1952. La renuncia de Gelbard fue el resultado de una maniobra sindical poco disimulada. En contra de lo que podría haberse esperado, la CGT retaceó el apoyo al proyecto de Ley Agraria presentado por quien a esa altura de los acontecimientos era el último representante del plan económico de Perón. A quince meses de puesto en marcha, ese programa era cosa del pasado. Llegaba la hora de enfrentar los problemas que se habían acumulado sobre el rígido esquema del Pacto Social. Era una tarea difícil para un gobierno sin identidad, cooptado alternativamente por grupos enfrentados y

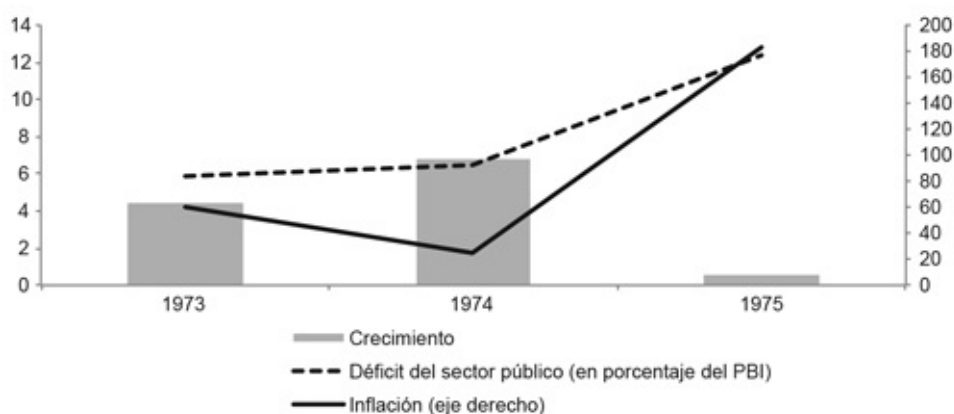
acechado, ante el vacío político abierto tras la muerte de Perón, por la sombra creciente de otro golpe militar.

Política económica de un gobierno disgregado

La aceleración vertiginosa de la crisis política y económica hace difícil y acaso inútil la descripción minuciosa de los acontecimientos que siguieron. El número de ministros ha sido en la Argentina un buen indicador del grado de estabilidad de la economía y de las políticas económicas. En los veinte meses que duró la presidencia de la viuda de Perón, pasaron por el Palacio de Hacienda seis ministros: Gelbard, Gómez Morales, Celestino Rodrigo, Pedro Bonanni, Antonio Cafiero y Emilio Mondelli, con una duración promedio que no llegó a los 100 días. Fuera de la expansión económica, cuya inercia se prolongó hasta principios de 1975, todos los indicadores transmiten el sombrío panorama de entonces.

UN CUADRO DESMEJORADO

Indicadores económicos durante el peronismo, en porcentaje



Los cambios de nombres y de políticas en el área económica acompañaban el movimiento pendular que se daba en lo más alto del poder, donde alternativamente dominaron el tronco peronista-sindical y el círculo de López Rega. Gómez Morales, apoyado por los gremios pero resistido por el grupo íntimo de la presidenta, ensayó una serie de correcciones graduales a lo que quedaba del esquema montado por Gelbard y Perón. Permitió varios ajustes de precios y salarios, al tiempo que intentaba avanzar, salvando resistencias que provenían de todos los frentes, hacia políticas más de fondo, como la

reducción del déficit fiscal y la atracción al capital extranjero. El problema más urgente era la delicada situación de las cuentas externas, que no mostró signos de recuperación después de una devaluación moderada. Una estrategia más drástica se aplicó una vez que Rodrigo, apoyado por López Rega, accedió al Ministerio de Economía. Se anunció un paquete de medidas que incluía una devaluación de 100 %, incrementos de las tarifas públicas en una proporción similar o mayor y la liberalización de casi todos los precios. Era el Rodrigazo, que ganaba un lugar en la memoria colectiva al lado de otras conmociones también recordadas con aumentativos. Para los sindicatos, que por ese entonces acababan de negociar en las convenciones colectivas correcciones salariales del 38 %, el nuevo plan equivalía a una declaración de guerra. Cuando la presidenta ratificó las limitaciones a las demandas de las organizaciones obreras, el país se paralizó. La movilización gremial forzó las renuncias de López Rega y Rodrigo, dando lugar a una nueva etapa de predominio sindical en el gobierno y a la consecuente renegociación de los salarios pactados.

A esa altura (mediados de 1975) la economía ya estaba pasando de la expansión a la recesión. La situación de pagos se tornó desesperante, y el nuevo equipo económico tuvo que recurrir a un acuerdo con el FMI, el primero de un gobierno peronista, y mantener un alto precio del dólar. Se consideraba que en el contexto de semianarquía imperante detener la inflación era imposible, siendo más razonable una política indexatoria para los salarios, el tipo de cambio y la deuda pública, de manera de, al menos, evitar reajustes violentos y desgastantes. Un nuevo cambio de Gabinete a principios de 1976 desplazó a Cafiero, que fue sucedido por Mondelli. Para ese entonces la credibilidad en la política económica era nula. El ministro declaraba que no tenía un plan, sino tan solo «medidas», y la presidenta parecía ante todo preocupada por mantener cierta imagen de dignidad frente al final que se avecinaba. «No me lo silben mucho al pobre Mondelli», pedía a los sindicalistas. El déficit fiscal ya estaba totalmente fuera de control, habiendo llegado a lo largo de 1975 a la inédita cifra de 12,4 % del PBI. En marzo, el incremento de precios alcanzó un ritmo técnicamente hiperinflacionario: por primera vez en la historia, los precios mayoristas aumentaron más del 50 % en un solo mes. Pero el gobierno de Isabel no llegó a anunciar ese registro. El día 24 se habían alzado con el poder, una vez más, los hombres venidos de los cuarteles.

Diez años después, una nueva solución final

En medio de ese descalabro político y económico que era la Argentina de principios de 1976, no fue extraño que el golpe de marzo fuera recibido con alivio por una parte de la sociedad argentina. Hasta el propio gobierno —o lo que quedaba de él— parecía ansioso por librarse de una responsabilidad que ya lo excedía largamente. La reacción de la dirigencia política, que había tolerado intervenciones militares en circunstancias mucho menos graves, fue de resignación antes que de resistencia. La sensación de que «ningún cambio puede ser para peor» era más fuerte que cualquier argumento legalista; era inútil apelar a la paciencia, a la esperanza de una renovación presidencial que, de acuerdo con lo que se había legislado durante la Revolución Argentina, llegaría en 1977.

El móvil inmediato del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional era, por supuesto, la eliminación de los grupos armados, en particular el ERP y Montoneros. Tanto era así que entre los planes políticos previos al golpe se manejó la alternativa de un gobierno relámpago que en seis meses acabara con la guerrilla y llamara a elecciones. Pero ese calendario era insuficiente para los objetivos de más largo alcance que se anunciaron una vez derrocado el gobierno de Isabel. Sin distinguirse en esto de los golpistas de diez años atrás, los integrantes de la Junta Militar del 76 hablaban de la necesidad de erradicar ciertos males básicos que, según entendían, eran incompatibles con un funcionamiento ordenado de la economía y de la sociedad. Pero en su diagnóstico y sus propuestas los militares del Proceso sí pensaban distinto que los de la Revolución Argentina. Había que evitar a toda costa la tentación corporativa y estatista, percibida como el verdadero nudo gordiano de los problemas nacionales. Al contrario, su proyecto de largo plazo vislumbraba una sociedad despolitizada y con un Estado menos poderoso. Claro que esos deseos, lo mismo que la mención de la democracia como forma preferible de gobierno, estaban perdidos en el confín de una larga serie de acciones preliminares que resultaban mucho más urgentes, y que nunca se llegarían a concluir.

Una de ellas sí pudo terminarse en los tiempos y en las formas que se había planeado, e incluso con algún adelanto. Hacia 1978, la aniquilación de las organizaciones guerrilleras era un hecho. Descabezado el ERP a mediados de 1976 y exiliada la cúpula de Montoneros en 1977, la suerte de lo que uno y otro bando consideraban una «guerra» ya estaba echada a poco más de un año del golpe de marzo. En la elección de sus víctimas, cuya suerte podía ir de la detención y el exilio a la tortura y el asesinato, los militares fueron coherentes

con lo anunciado: «Nuestros enemigos son los subversivos, los amigos de los subversivos, y los indiferentes» había dicho el gobernador-interventor de Buenos Aires. La erradicación de la guerrilla y todo lo que se asemejara a ella significó para el Proceso una primera colisión entre una de sus fantasías (pertenecer al mundo «occidental y cristiano») y la realidad. La violación sistemática de los derechos humanos era conocida y repudiada por la diplomacia norteamericana —inspirada en el principismo demócrata del presidente Jimmy Carter— y por los más importantes países europeos, donde el testimonio de miles de exiliados originaba lo que para el gobierno *de facto* era una «campaña antiargentina».

Hubo otro tema saliente en el ámbito de la política internacional durante la presidencia de Jorge Rafael Videla (1976-1981). Hacia fines de 1978, después de más de un siglo sin conflictos exteriores, la Argentina estuvo a punto de entrar en guerra con Chile por una cuestión limítrofe también centenaria. Los buenos oficios de un cardenal, no menos que la oportuna prudencia de Videla, permitieron una salida pacífica de último minuto que difirió la cuestión, finalmente resuelta en 1984. La tensión con Chile fue uno de esos episodios que de tanto en tanto hacían visible el disenso entre los hombres de armas. Suspendida toda actividad política desde 1976, la lucha por el poder tenía lugar entre los militares. Era una disputa sorda, muchas veces ignorada por una población desinformada, en la que se mezclaban conflictos políticos con motivos meramente oportunistas. Con todo, se pudo llegar a 1981 con el esquema político intacto, y hasta lograrse una curiosa innovación institucional: una sucesión presidencial entre gobernantes *de facto* respetando un cronograma que se había programado en el acta fundacional del Proceso.

Pero ya desde antes de la asunción del general Roberto Viola (marzo del 81) un desgaste creciente estaba corroyendo al régimen debajo de la superficie. Era la razón misma de ser de todo el Proceso lo que estaba en cuestión: sin grupos armados que combatir, y —como se verá— sin resultados económicos respetables que exhibir, el gobierno había perdido toda iniciativa. A medida que el Proceso se marchitaba por sí mismo, reverdecía lentamente la actividad de los partidos. Hacia mediados de 1981 se formó la Multipartidaria, a partir de las agrupaciones que más votos obtendrían en 1983. Radicales, peronistas, intransigentes, desarrollistas y demócratacristianos tenían así al menos un canal común para reclamar por una salida institucional. Paralelamente, iba tomando más fuerza y haciéndose sistemática la protesta por los «desaparecidos», cuyo asesinato solo sería

reconocido por los militares pocos meses antes de las elecciones de 1983. En este punto, el Proceso parecía seguir matemáticamente el curso de la Revolución Argentina, solo que con diez años de diferencia. Videla había sido, como Onganía, un presidente fuerte que con el tiempo había ido perdiendo los apoyos iniciales. Viola, como Levingston, la figura débil, carente del capital político de su antecesor, durante cuya presidencia se había hecho obvia la necesidad de un rápido final. Faltaba el Lanusse, el hombre que se decidiera a forzar el ya necesario llamado a elecciones. Pero la analogía no puede llevarse tan lejos. El tercer presidente del Proceso no quiso resignarse al pobre papel de preparar una salida lo más digna posible para un régimen en franca decadencia. No era el general Leopoldo F. Galtieri hombre de rendirse fácilmente, por lo menos hasta entonces.

Independientemente del desempeño estrictamente militar (tema complicado y de todos modos poco relevante dada la evidente superioridad del adversario), es difícil encontrar un solo acierto político en el antes, el durante o el después de la intervención argentina en Malvinas (abril-junio de 1982). Se concibió como una operación de salvataje al Proceso antes que como una verdadera empresa nacional, se especuló con apoyos internacionales que nunca llegaron, se rechazaron propuestas de paz cuando aún parecía haber tiempo (misión Haig), considerándose las cuando ya era demasiado tarde (propuesta Belaúnde Terry), se retaceó la información a la sociedad y hasta se ensayaron interpretaciones honrosas de la derrota en medio de la frustración popular.

Malvinas fue el tiro del final para el Proceso. El año y medio transcurrido hasta la elección de Alfonsín en octubre de 1983, bajo la presidencia de Reynaldo Bignone, fue un período más de disgregación de un gobierno *de facto*, como habían sido, a su manera, 1931, 1963 y 1971-73. En tanto los objetivos de esta última experiencia militar habían sido mucho más ambiciosos que los de las anteriores y la desilusión proporcionalmente mayor, y en tanto se había fracasado no solo en el gobierno en general sino en el área específica de las Fuerzas Armadas, la posibilidad de consolidar definitivamente un sistema democrático aparecía en 1983 como menos remota que en cualquier oportunidad anterior de restablecimiento institucional.

El ocaso de Lord Keynes

En el área económica, la declaración de principios del Proceso de Reorganización Nacional estuvo a cargo del flamante ministro José Alfredo

Martínez de Hoz, un empresario proveniente de las vertientes más liberales de la democracia cristiana. En su mensaje inaugural de casi dos horas y media no solo se anunciaban una serie de medidas dirigidas a manejar la situación de corto plazo; se sugería, además, una orientación general que, de completarse y mantenerse, implicaría una sustantiva redirección de la política económica. Aunque por un lado Martínez de Hoz aseguraba que «la economía argentina no tiene ningún mal básico o irreparable» y que «la Argentina no es exactamente un país subdesarrollado», por otro lado suscribía un diagnóstico según el cual la inflación —el problema dominante por entonces— obedecía a falencias profundas en la organización económica. La reivindicación de la iniciativa privada y la eliminación del déficit fiscal por la vía de un ordenamiento del Estado (temas sobre los que no se daban mayores precisiones) eran presentados no solamente como objetivos deseables en sí mismos, sino como condiciones necesarias para el tránsito hacia la estabilidad de precios. Por otra parte, se entreveía en el discurso inicial de Martínez de Hoz una revalorización del comercio internacional —llamada a tener una importancia fundamental en su política subsiguiente— y se criticaban y derogaban las medidas de desaliento a las exportaciones, especialmente las agropecuarias.

El enfoque que subyacía en los anuncios de Martínez de Hoz no era únicamente una respuesta a una nueva encrucijada de la historia argentina. Tenía mucho que ver, también, con un clima de época que a principios de los 70 recién estaba amaneciendo. Sorpresivamente, el consenso intelectual de los años 60, asociado a conceptos como keynesianismo, Estado de Bienestar o pleno empleo pasó en esos años a una fase de crepúsculo acelerado. Richard Nixon, un republicano, había declarado a fines de los 60 la unanimidad de ese consenso: «todos somos keynesianos ahora^[154]». Una década más tarde, un respetado economista argentino auguraba:

«Los keynesianos son buena gente... yo tengo un amigo keynesiano». Tal como pintan las cosas no me extrañaría que esta frase se empezara a escuchar en los círculos de los economistas^[155].

Diez años no son muchos para la historia del pensamiento. De ello podría dar fe el propio Keynes, cuyas ideas habían esperado bastante más que eso para ser aceptadas. ¿Cómo fue posible, entonces, que se renegara tan pronto de esa manera de pensar la economía que había hecho feliz a una generación? El hecho era que el keynesianismo empezó a perder batallas en los dos campos

donde tres décadas atrás las había ganado: en las mentes de los economistas, teóricos y prácticos, y en el más visible mundo de la economía real, de la producción, el empleo y los precios. Los primeros signos de cambio se dieron de manera paralela, en los dos terrenos, justo cuando Nixon anunciaba la hegemonía del keynesianismo.

Por un lado, sobre finales de la década del 60 la inflación mundial comenzó a ser un problema. En los años previos a 1965, el aumento de precios anual en Estados Unidos había estado por debajo del 2 %, pero en 1969 ya se acercaba al 6 %. En realidad, esto no era incoherente con las descripciones y las prescripciones keynesianas. La aceleración de los precios no era otra cosa que el costo de reducir el desempleo (de 6 % a menos de 4 % entre 1963 y 1969), tal como predecía la sencilla curva de Phillips. Menos desempleo exigía más inflación, eso estaba claro, y era una regla estable con la que podían balancearse los objetivos de la política económica.

Todos pensaban así o, mejor dicho, casi todos. En 1968, Milton Friedman y Edmund Phelps desarrollaron independientemente una idea que cuestionaba a la curva de Phillips y a las políticas activas asociadas a ella. Las expansiones monetarias reactivantes, sostenían, son eficaces para reducir el desempleo solo si provocan una inflación mayor a la esperada. Cuando se verifica esa asimetría entre expectativas y realidad, las firmas ven aumentar sus precios de venta más allá que lo que crecen los costos salariales, negociados a partir de las previsiones inflacionarias. El punto de Friedman y Phelps era que si el gobierno insistía con políticas de expansión, todo el mundo esperaba una inflación mayor, y sería necesario todavía más estímulo inflacionario para reducir el desempleo. El corolario era decepcionante: mantener la desocupación en niveles muy bajos (inferiores a lo que se llamó «tasa natural de desempleo») requería no ya una inflación moderada, sino un aumento persistente, eventualmente explosivo, en la tasa de inflación.

Fue una profecía acertada aun cuando los postulados teóricos sobre los que se asentaba pudieran discutirse. Una de las víctimas fue justamente Nixon, cuyo intento por reducir la inflación a costa de un mayor desempleo fue un fracaso: las expectativas inflacionarias eran ahora más altas y, si es que seguía existiendo algo como una curva de Phillips, no estaba en su lugar, es decir, donde había estado durante los 60. El abandono del sistema monetario de Bretton Woods, en 1971, y la crisis del petróleo en 1973, añadieron más confusión al ya convulsionado estado de cosas en la economía y la teoría económica. Antes de la recesión mundial del 74-75, «inflar la economía» era una frase con sentido nada ambiguo: lo que se inflaba era, al mismo tiempo,

los precios y la producción. Los 70 vieron nacer un neologismo como «estanflación», que describía el fenómeno inédito de recesión combinada con alta inflación. Entretanto, el pesimismo respecto a la capacidad del gobierno para influir sistemáticamente sobre el nivel de actividad recibía nuevo sustento teórico. La macroeconomía basada en las «expectativas racionales», presentada en sociedad en 1973, no solo daba por sentado que no había una relación estable entre desempleo e inflación. Más que eso, cuestionaba el hecho hasta entonces indisputado de que, al menos en el corto plazo, los instrumentos monetarios tenían algún poder para reducir la desocupación. La idea era que el uso y abuso de las políticas activas acostumbraba a todos a esperar mayor inflación y un nivel de desempleo inalterado como único resultado viable. Incorporar esa verdad de hierro a las expectativas de precios las hacía mucho más precisas, y en la misma medida esterilizaba cualquier intento por combatir el desempleo acelerando los precios. Más allá de los argumentos técnicos, en el fondo de estas nuevas ideas subyacía un cuestionamiento radical a la capacidad misma del Estado para hacer política económica. La tesis fundamental era que, independientemente de la acción de los gobiernos, una tendencia automática, intrínseca en el sistema, llevaba a la economía a un equilibrio indefectible, aquel que estaba definido por la «tasa natural» de desempleo.

La interacción entre el mundo de las ideas y la economía real se daba también en otros ámbitos. El carácter internacional tanto de la crisis de Bretton Woods como del *shock* petrolero ponía en un primer plano el estudio de las balanzas de pagos. Los análisis en la tradición keynesiana eran atacados también en este campo. Aunque desarrollados en los Estados Unidos (más específicamente, en la Universidad de Chicago, de donde provenían también Friedman y la escuela de expectativas racionales) los nuevos enfoques en esta área eran especialmente relevantes para países relativamente pequeños, como la Argentina. La esencia del «enfoque monetario de la balanza de pagos» estaba en su nombre: el resultado neto de los pagos internacionales de un país era, antes que nada, un fenómeno monetario, y debía analizarse como tal. Los economistas keynesianos, siempre preocupados por la producción y el empleo, se habían concentrado excesivamente en las exportaciones e importaciones, considerando a los aspectos monetarios como meros residuos de lo que pasaba en el sector real. Los análisis tradicionales de la balanza comercial tenían sus virtudes, pero eran insuficientes para comprender el resultado global de la balanza de pagos. La idea central era que, en una economía abierta, los desfases entre la oferta y la demanda de dinero se

corregían a través del sector externo. Cuando funcionara un tipo de cambio fijo, toda expansión monetaria no compensada por un aumento de la demanda de dinero quedaría automáticamente anulada por la reducción de las reservas internacionales, que serían requeridas en reemplazo de la emisión indeseada. En el caso de un tipo de cambio flexible, el alza en la cantidad nominal de dinero no se traduciría en un incremento real porque el valor de las divisas se ajustaría hasta que los precios internos —determinados por el tipo de cambio— crecieran lo suficiente como para llevar la oferta real de dinero a niveles compatibles con la demanda. No había un largo trecho entre esa descripción y la prescripción de limitar la expansión monetaria a las necesidades de liquidez, para evitar, según el caso, una reducción de las reservas o una depreciación cambiaria. En definitiva, se extendía a las economías abiertas el escepticismo respecto a la posibilidad de estimular la producción apelando a instrumentos monetarios.

La decadencia de la macroeconomía keynesiana arrastraba consigo a instituciones y políticas que, aunque no en todos los casos se derivaran estrictamente de sus proposiciones teóricas, estaban asociadas a ella. Todavía no era claro cuál sería, o en realidad si es que existiría, el paradigma sustituto de aquel que había hecho del Estado un protagonista central en todo Occidente. En el ámbito intelectual, la evolución era relativamente rápida: en 1974 el Premio Nobel de Economía fue para Friederich von Hayek, y en 1976 para Friedman, dos adalides en el cuestionamiento al Estado tal como se lo había conocido desde la Segunda Guerra. Pero en la política económica la influencia fue más tardía y solo se hizo obvia con el cambio de década, cuando las administraciones de Thatcher en Gran Bretaña y Reagan en Estados Unidos iniciaban su campaña contra el Estado de Bienestar y los respectivos bancos centrales adoptaban las enseñanzas del monetarismo. La evolución en el mundo de las ideas y en el de las políticas económicas había sido, una vez más, asincrónica. Según lo describiría Hobsbawm:

Tras 1974 los partidarios del libre mercado pasaron a la ofensiva, aunque no llegaron a dominar las políticas gubernamentales hasta 1980, con la excepción de Chile, donde una dictadura militar basada en el terror permitió a los asesores estadounidenses instaurar una economía ultraliberal, tras el derrocamiento, en 1973, de un gobierno popular. Con lo que se demostraba, de paso, que no había una conexión necesaria entre el mercado libre y la democracia política^[156].

«La excepción de Chile» era poco relevante para el mundo desarrollado, pero de ninguna manera para la Argentina. Además de la cercanía geográfica, el desarrollo político de los 70 emparentaba a chilenos y argentinos. De ambos lados de los Andes, una etapa de movilización política y social se había cerrado con un golpe militar que no preveía plazos. Cuando la Junta Militar se hizo cargo del poder en la Argentina, hacía ya dos años y medio que Pinochet gobernaba en Chile. Desde entonces se venían llevando adelante políticas de liberalización, con las que se pretendía revertir lo que se presentaba como un prolongado *crescendo* de intervencionismo:

el caos sembrado por el gobierno marxista de Allende solamente aceleró los cambios socializantes graduales que se fueron introduciendo en Chile ininterrumpidamente desde mediados de la década del 30^[157].

El péndulo de la política económica se movió en Chile con más rapidez que en la Argentina. En pocos años, la economía chilena había pasado a ser una de las menos reguladas y estatizadas de Occidente. Se habían liberado prácticamente todos los precios, unificado el mercado cambiario, privatizado la banca y levantado las regulaciones sobre las tasas de interés. El déficit fiscal había disminuido hasta convertirse en un superávit en 1979 y la economía se había abierto primero al mercado internacional de bienes y después al de capitales. Las reformas tuvieron un costo alto: el desempleo aumentó hasta estabilizarse en torno al 17 %. Pero la inflación, al principio insensible a la medicina monetarista, empezó a ceder en 1977. Y a partir de la aplicación de políticas cambiarias inspiradas en el enfoque monetario de la balanza de pagos (prenunciando la evolución del precio del dólar en 1978 y 1979, y fijándolo entre 1979 y 1981) pareció alcanzarse la feliz combinación entre baja inflación (9 % en 1981) y alto crecimiento (un promedio de casi 8 % anual entre 1976 y 1981). La experiencia chilena basada en el enfoque monetario de la balanza de pagos terminaría en una profunda crisis y en un obligado viraje de políticas en 1982, pero a fines de los 70 era natural que los militares argentinos se fijaran, con una mezcla de admiración y envidia, en los avances de un vecino que, de un momento a otro, podía ser también un enemigo.

Política financiera: de la reforma a la crisis

A juzgar por la enunciación de intenciones, le esperaban a la Argentina reformas del mismo signo que las ocurridas en Chile. Martínez de Hoz planteó una lista de prioridades acorde a la coyuntura de marzo de 1976, caracterizada por una incipiente hiperinflación y una dramática situación de pagos externos. Los tres objetivos principales de su política económica serían, en orden decreciente de importancia, la estabilidad de precios, el crecimiento económico y una distribución del ingreso «razonable». Se decía que la esencia de la nueva política sería el paso «de una economía de especulación a una de producción». Lo que sigue es la triste historia de un programa que no pudo acercarse, casi por ningún momento, a los fines que se había propuesto.

La política del equipo económico se inició aplicando una estrategia antiinflacionaria gradualista, rasgo que se mantendría durante todo el período de Martínez de Hoz. La memoria del Rodrigazo estaba demasiado viva como para intentar algo del estilo. Además, la configuración de precios relativos definida por los niveles de salarios, precios y tipo de cambio parecía consistente con el objetivo oficial de corregir el déficit externo, porque durante los últimos meses del gobierno peronista se habían corregido los desfasajes que anteriormente existían entre esas variables. En lugar de recurrir a una devaluación, se liberaron los precios y se fue ajustando el tipo de cambio a la inflación, en tanto los salarios fueron congelados por un tiempo para solo después evolucionar de acuerdo con los aumentos de precios. El resultado fue el buscado: el salario real cayó bruscamente (cerca de un tercio de su valor de marzo, en un par de meses). Con instrumentos algo distintos, se había conseguido lo que tantas otras veces: contraer el gasto a través de la caída de salarios, de manera de obtener un superávit comercial por la disminución del consumo de bienes exportables y de las importaciones. Mientras se esperaba esta corrección en las cuentas externas, un crédito del Fondo Monetario ayudaba a cumplir con las obligaciones más urgentes.

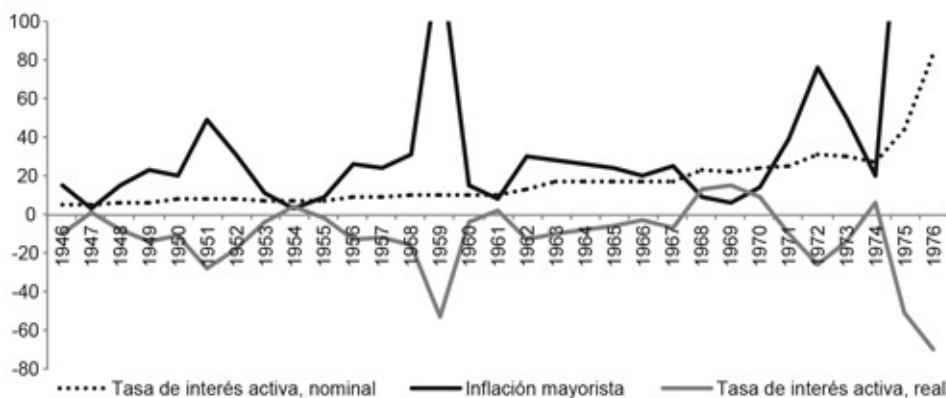
Pasado un año del golpe militar, era indiscutible que, en comparación con el caos de marzo, la economía había recuperado al menos cierto orden y previsibilidad. La combinación de políticas cambiaria, salarial y arancelaria, ayudadas por las devaluaciones que se habían heredado del momento final del peronismo, logró generar un superávit comercial a lo largo de 1976. El déficit fiscal estaba declinando. Y en materia de inflación ya se había superado el descontrol. El comienzo había sido particularmente alentador: en junio de 1976 se había llegado a un registro de solo 2,7 % mensual, en un marco de libertad de precios (nadie podía imaginar entonces que ese récord se mantendría en pie durante casi diez años). Pero fue un episodio fugaz,

empujado por la recuperación de la demanda de dinero, que se alejaba así de su piso de marzo. La evolución a partir de allí no fue tan brillante. A principios de 1977, el índice se había estabilizado en alrededor de 7 % por mes, y el gobierno parecía no tener claro qué hacer con la inflación. El recurso a una «tregua de precios» de cuatro meses a partir de marzo y a una política de reducción arancelaria para aquellos productos que registraran alzas injustificadas era un acto reflejo que no estaba en sintonía con el espíritu generalmente ortodoxo del gobierno y que denotaba la ausencia de una estrategia global en un área clave.

Mientras buscaba a tientas la manera de doblegar la inflación, el equipo económico introdujo uno de los cambios más drásticos del período, una excepción a su política generalmente gradualista: la reforma financiera. Desde 1946, el sistema bancario argentino había alternado etapas de relativa libertad con épocas de mayor regulación, las últimas asociadas a los gobiernos peronistas. La diferencia entre las dos formas de organización era el papel de los bancos en la distribución del crédito. Durante el primer peronismo, y en menor medida durante el trienio 1973-76, la capacidad prestable de cada banco dependía de las asignaciones que obtuviera del Banco Central, teniendo poco que ver con la cantidad de fondos que recibiera como depósitos. Eso no fue así entre 1957 y 1973, pero aun en esta etapa hubo límites para las tasas de interés. Dado que la tendencia de la inflación fue creciente, y que las tasas reguladas no aumentaban en la misma medida que la inflación, la Argentina tuvo tasas de interés reales negativas desde la posguerra hasta 1977, con las únicas excepciones de algunos pocos años de singular estabilidad de precios.

DINERO BARATO

Tasa de interés activa, nominal y real, antes de 1977



La reforma financiera de 1977 implicaba un cambio sustancial en el mercado de capitales argentino. Las medidas principales eran la liberación de las tasas de interés y la «desnacionalización» —más correcto sería hablar de «descentralización»— de los depósitos, de modo que la capacidad prestable de los bancos quedaba atada a su habilidad para captar depósitos. Disposiciones complementarias regulaban los encajes de manera de neutralizar sus efectos sobre la tasa de interés. Como habitualmente ocurre cuando se lanza una reforma estructural, razones de oportunidad y de convicción respaldaban la iniciativa. Si el gobierno realmente quería acabar con la «economía de especulación», era inevitable un cambio como el que se proponía. Ya que existía un circuito informal con tasas libres, y además había bonos del gobierno indexados al nivel de precios, quienes tenían acceso a créditos en el mercado formal podían colocarlos en alguna de esas alternativas y se aseguraban enormes ganancias.

Probablemente, el sistema bancario formal habría colapsado de no haberse introducido una reforma en esa línea. No tenía sentido prestar a tasas reales de interés que en 1976 eran de —60 % anual, es decir, tasas que para el prestamista significaban una pérdida de más de la mitad de su capital en un año. A esta motivación dictada por el sentido común se agregaban otras más elaboradas que resaltaban no ya la imposibilidad sino la ineficiencia de un sistema tan regulado. Por un lado, se suponía que la aparición de tasas de interés reales positivas estimularía el ahorro. Además, la existencia de un costo real de los créditos haría que operaciones improductivas (entre ellas, comprar cualquier bien y revenderlo en la fecha de maduración del crédito) dejaran de ser rentables, con lo cual el ahorro se canalizaría a las inversiones de alta productividad real.

Algunas de esas expectativas parecieron cumplirse parcialmente. El número de bancos (aunque no el de otras instituciones financieras) aumentó de 119 a 219 entre mayo de 1977 y mayo de 1980, en un proceso que desde el ámbito oficial fue percibido como un indicador de una mayor competencia. Las tasas reales, si bien tuvieron un comportamiento muy volátil, pasaron a formarse como era previsible bajo las nuevas reglas: a las tasas de interés internacionales se les sumaba el riesgo de depreciación cambiaria, y las tasas locales podían resultar positivas —cuando dicha suma era mayor a la inflación vigente— o negativas —si era menor—. Aunque de vez en cuando sus expectativas se vieron defraudadas, pasó a ser frecuente que los ahorristas obtuvieran rendimientos reales positivos, y fue en respuesta a ello que los

depósitos a plazo pasaron del 5,9 % del PBI en 1976 a 16,5 % en 1980. Menos nítido fue el efecto de la reforma financiera sobre el ahorro interno: quizás la reaparición de tasas de interés reales positivas estimulara el ahorro, pero la remonetización consecuente posibilitó la paulatina reconstrucción de un mercado de crédito para consumo; si bien la tasa de ahorro interno tuvo un pico en 1977, lo más probable es que ello no se debiera a la reforma financiera sino a políticas económicas que deprimieron los salarios reales y el consumo popular.

La expansión financiera que siguió se inició de modo bastante improvisado, y acabó en un verdadero caos. La reforma derivó en un esquema con amplias facilidades para entrar al mercado, escasas regulaciones y ausencia de adecuadas evaluaciones de riesgo. Adicionalmente, el espíritu liberal de los cambios introducidos mal se compadecía con un mecanismo que poco tenía de liberal. Se mantuvo una amplia garantía a los depósitos —que ahora incluía a colocaciones a tasas libres— sin que existiera un adecuado sistema de supervisión, que es su contraparte natural. Bajo un régimen de tasas libres, la combinación de ausencia de cierto «control de calidad» a la cartera de los bancos con un sistema de garantía pública de los depósitos era potencialmente explosiva, más aun cuando, tras varias décadas de tasas reguladas, los participantes del mercado financiero no estaban acostumbrados a que el crédito tuviera un costo real. Se montaba así un escenario de alto riesgo. Por un lado, los bancos competían por la captación de fondos, con tasas de interés crecientes. Por otro lado, debían financiar esas prácticas con una adecuada contrapartida del otro lado de la hoja del balance, es decir, prestando también a tasas altas. Pero quienes tomaban esos créditos caros eran justamente las empresas en apuros que no conseguían financiamiento en condiciones más razonables, y que por el hecho mismo de tener que pagar un alto precio por el financiamiento tendían a embarcarse en operaciones cuya inusual rentabilidad escondía en verdad un importante riesgo. En todo caso, la esperanza de los deudores riesgosos —o de los apostadores oportunistas— era que, como había sido práctica común en la Argentina, un golpe inflacionario terminaría aliviando la carga financiera cuando esta se volviera intolerable.

Los depositantes, en cambio, en tanto no se destara una corrida generalizada, llevaban una vida más tranquila con la reforma. Sabían que, aunque poco hiciera por supervisar la calidad de los préstamos, el Banco Central sí estaría allí para, en última instancia, responder ante la defección de los deudores y los bancos. Mientras tanto, la falta de una regulación adecuada dejaba espacio para múltiples operaciones desleales por parte de instituciones

financieras: los autopréstamos —es decir, la canalización de créditos hacia empresas vinculadas, de dudosa solvencia, otorgados bajo seudónimos tan llamativos como «Poncho Negro» o «Sandokán», fueron unas de las más frecuentes.

La presión alcista sobre las tasas que estos mecanismos imponían se reforzaba por la presencia en el mercado, como importantes demandantes de crédito, de las empresas públicas, que en 1977 habían pasado a ser autónomas desde el punto de vista financiero. El sistema pudo sobrevivir mientras duró la rueda de la fortuna de una monetización especulativa, pero hizo crisis a partir de la liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR), una entidad que, al amparo de la combinación entre falta de regulación, libertad de tasas y amplia garantía pública, había llegado a ser el mayor banco privado del país. Las autoridades, que se habían resistido a rescatarlo posiblemente porque querían aplicar un «castigo moral», se verían forzadas a intervenir luego. Tras la caída del BIR se desató una corrida que en un principio acabó con otros tres bancos importantes y terminó afectando a todo el sistema financiero. A pesar del generoso sistema de garantías —ampliado aún más en el marco de la crisis— los ahorristas retiraron sus depósitos de diversas entidades, transfiriéndolos hacia instituciones percibidas como más seguras —de propiedad estatal o privada extranjera— o bien convirtiéndolos en divisas. Durante ese fatídico año 1980, el Banco Central debió asumir el control de unas 60 instituciones.

Con la crisis financiera comenzó la fase terminal del programa económico de Martínez de Hoz. Poco antes, el almirante Massera había declarado: «No es verdad que hayamos pasado de una economía de especulación a una de producción». En realidad, no se habían alcanzado ni ese objetivo general ni los fines más concretos que se había propuesto Martínez de Hoz desde los comienzos. Cuatro años habían pasado y la economía apenas había crecido. Más grave aún —de acuerdo con el orden de prioridades del gobierno— era que la inflación siguiera siendo un problema sin solución.

Política de estabilización: del monetarismo a la tablita

En el área crucial de la estabilización de precios, la política de Martínez de Hoz fue, más que gradualista, ecléctica y hasta errática, con marchas y contramarchas sucediéndose unas a otras. En un principio, no hubo una clara estrategia contra la inflación, salvo el tradicional expediente recesivo basado en la reducción de los salarios reales. En 1977 se exploraron alternativas heterodoxas: la mencionada tregua de precios y las primeras reducciones

arancelarias con propósitos antiinflacionarios. Pero la inflación no cedía, y hacia mediados de ese año se ubicaba en el inaceptable nivel de 140 % anual.

Fue entonces que, tras la tregua de precios, llegó el turno del monetarismo entendido a la manera tradicional. Los números fiscales eran mucho más robustos que en 1976, y además se decidió que los desequilibrios del Estado y de las empresas públicas se financiaran en el mercado de crédito. De ese modo, podía reducirse el ritmo de creación de dinero. Así se hizo, en una magnitud que era todo un logro para un país «megainflacionario»: entre junio y noviembre del 77, luego de la puesta en marcha de la reforma financiera, la oferta monetaria aumentó a razón del 2,6 % mensual. Pero el fracaso en materia antiinflacionaria fue mayúsculo, ya que en el mismo período los precios aumentaron a una tasa de casi 10 % por mes. Para peor, esa política cortó la recuperación en el nivel de actividad económica, que ya llevaba un año. Una recesión breve pero violenta redujo la producción en alrededor de 5 % en los doce meses posteriores a junio de 1977. Las tasas de interés se dispararon, llegando en ocasiones al imposible nivel de 10 % mensual, en términos reales. Fue la primera recesión de la posguerra no provocada por dificultades en la balanza de pagos.

En realidad, la retracción productiva era una implicación lógica de la contracción monetaria, según las enseñanzas de Friedman y los suyos. Hasta que las expectativas de inflación no se ajustaran a la nueva política, no podía esperarse otra cosa que una recesión. Martínez de Hoz parecía entender el punto:

La actual situación financiera es típica de un ajuste transitorio debido, en gran medida, a la sobreestimación por parte de los empresarios de la tasa de inflación^[158].

La coherencia monetarista exigía, por supuesto, insistir con la moderación en la creación de dinero hasta que las expectativas se adecuaran a la política de desinflación. Pero había algo más profundo que estaba fallando, y que tenía que ver con las diferencias entre una economía cerrada al mercado internacional de crédito y una economía abierta a esa influencia. Desde los comienzos, el gobierno intervenía en el mercado cambiario, comprando y vendiendo dólares de manera de conseguir el nivel deseado del tipo de cambio. Este nivel se determinaba de acuerdo con una política de *crawling peg*, es decir que el tipo de cambio seguía aproximadamente a la inflación pasada. El hecho era que el gobierno no podía tener todo a la vez: o elegía el precio del dólar o elegía la cantidad de dinero. Si, como era el caso entonces,

se pretendía mantener cierto valor del tipo de cambio, la determinación de la oferta monetaria dependía exclusivamente del comportamiento de la gente. Cuando la cantidad de dinero fuera menor a la deseada, el aumento en las tasas de interés se encargaría de atraer dólares del exterior que, intercambiados por pesos al tipo de cambio establecido por el gobierno, alimentaban la cantidad de dinero. Monetarismo y *crawling peg* eran incompatibles, y uno de los dos debía ser abandonado.

Hacia mayo de 1978, pareció que la decisión final del gobierno era determinar la cantidad de dinero y renunciar a la política cambiaria. El Banco Central dejó de intervenir activamente en el mercado de divisas (aunque ocasionalmente siguió comprando dólares), permitiendo que el tipo de cambio alcanzara «su propio equilibrio». La nueva política provocó una fuerte apreciación real. Un turista que viniese a la Argentina en junio con la idea de ver el Campeonato Mundial de Fútbol y quedarse un par de meses más de vacaciones comprobaría con asombro, a la hora de partir, que los precios medidos en dólares eran un 15 % más altos que al llegar. Es que la inflación se mantenía alta en un nivel que poco tenía de equilibrio: entre 6 y 9 % por mes. ¿Qué sentido tenía para el gobierno persistir en una política que nada le hacía a la inflación y a la que se consideraba responsable del estancamiento de la economía?

Así que a fin de año se decidió otro golpe de timón. Si no funcionaba como método antiinflacionario el control monetario, era mejor manejar el tipo de cambio de modo de poner una cota a los precios nacionales. El 20 de diciembre se anunció un cronograma (la *tablita*) especificando el valor del dólar durante 8 meses a partir del principio de 1979. Se preveía una reducción gradual en la tasa de aumento del tipo de cambio, de 5 % mensual en enero a 3,7 % en agosto. Otras «pautas» completaban la fase de «profundización y ajuste» del programa de Martínez de Hoz. Las tarifas públicas, los salarios mínimos y el crédito interno tenían sus propias tablitas. El propósito de todas esas pautas era disciplinar la inflación, llevándola a un nivel compatible con el que se hacía explícito en esos cronogramas. Se confiaba en que la suave trayectoria anunciada para tarifas y salarios actuaría sobre los costos de las empresas moderando la inflación.

Pero la mayor apuesta estaba en la evolución del dólar. La idea era que si, por ejemplo, el precio en dólares de los bienes comerciables aumentaba 10 % al año en el mercado internacional, y la tablita preveía un incremento de 60 % en el tipo de cambio, el aumento del precio local de los bienes comerciables no podía estar lejos del 70 %. En otras palabras, la tasa de inflación iba a estar

determinada por la suma de la inflación internacional más el ritmo de la devaluación. Otra resolución reaseguraba este mecanismo: habría recortes especiales de aranceles a la importación para aquellos productos cuya inflación fuera mayor a la internacional más la tasa de depreciación.

A primera vista, el esquema tenía sus ventajas. En primer lugar estaba, por supuesto, la declinación prevista de la tasa de inflación, que se acentuaría a medida que la velocidad de devaluación se redujera. Pero un beneficio no menor del plan del 20 de diciembre era que no se vislumbraba como recesivo. Ya se había sufrido bastante con la política de altas tasas de interés durante la etapa monetarista de Martínez de Hoz. Ahora se esperaba todo lo contrario: al hacerse previsible el ritmo devaluatorio, el atractivo para prestar en pesos aumentaba considerablemente. Una operación de ese tipo es mucho menos riesgosa (y, por lo tanto, se cobra menos por ella) cuando se sabe a ciencia cierta, o casi cierta, cuánto va a valer el dólar en el momento de recuperar el préstamo.

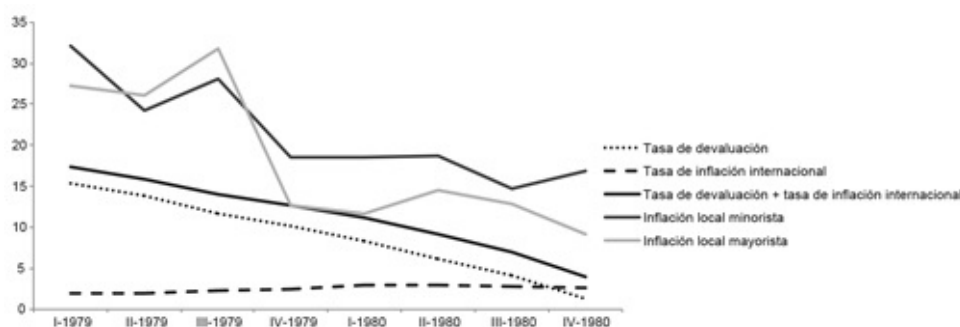
El efecto inicial de la tablita tuvo una doble cara. Por un lado, hubo en 1979 una expansión de la actividad económica, en parte porque la demanda agregada se recuperó al compás del descenso en las tasas reales de interés, que durante varios meses fueron negativas. Pero la caída del interés real se dio de un modo distinto del que esperaba el gobierno, ya que se debió menos a la reducción en el «riesgo país» (que debería haber actuado, y en alguna medida actuó, acercando las tasas nominales de Argentina a las del resto del mundo) que a la cara desagradable del programa de estabilización: la persistencia de una inflación alta, que hizo que las tasas reales estuvieran muy por debajo de las nominales.

Es que el plan antiinflacionario falló en su cometido específico. Durante el primer año de la tablita (1979), no podía haber sido más desalentador lo que pasó con la inflación, a saber: nada. Entre 1978 y 1979, la inflación minorista apenas había disminuido, de 171 % a 163 %, y la mayorista no solo no había caído sino que había aumentado levemente, de 146 % a 149 %. La pervivencia de la alta inflación era mala en sí misma, por supuesto, pero con el esquema de la tablita tenía un efecto adicional quizás más grave. El aumento del precio del dólar estipulado por la pauta cambiaria era de poco más de 60 %, mucho menor al de los precios. Así se iba acumulando un atraso cambiario que, al abaratar las importaciones y hacer menos rentable la exportación en general, tendía a deteriorar la balanza comercial. El gran interrogante era, obviamente, por qué seguía alta la inflación, por qué no se

daba la convergencia que las autoridades habían esperado entre inflación local e inflación internacional (más tasa de devaluación).

DIVERGENCIA

Tasas trimestrales de inflación local e internacional y de devaluación



Fuente: Canitrot (1981).

Las explicaciones se multiplicaban. Al principio hubo quienes sencillamente negaban el atraso cambiario, señalando que la alta inflación nacional no era otra cosa que una consecuencia de la aceleración de los precios internacionales, en particular de aquellos que comerciaba la Argentina. Desde el gobierno se ensayaban explicaciones en esa línea, y hasta se publicaba un índice de precios «descarnado», es decir, que no contaba el aumento de la carne. Una visión optimista consideraba que esa tendencia era un fenómeno de equilibrio sintomático de cambios más profundos, como el abandono de las políticas de desaliento a las exportaciones agropecuarias o la incorporación de la Argentina al circuito financiero internacional.

Pero, fuera del gobierno y una minoría de economistas, se coincidía en la gravedad del problema del atraso cambiario. De manera algo incompatible con el enfoque monetario de la balanza de pagos, se apuntaba a la expansión del circulante —empujado por las entradas de dinero exterior o por motivos fiscales— como causa de la divergencia. Más coherentemente con la filosofía del programa, se atribuía la excesiva inflación al dinamismo de la demanda, empujado por el alto nivel de gasto público o privado, estimulados a su vez por las tasas de interés negativas. Esta hipótesis tenía cierto sustento en 1979 (año en el que el PBI se expandió un 7,7 % y el desempleo tocó su mínimo histórico) pero ya no en 1980, con tasas de interés reales anormalmente altas y recesión. Finalmente, desde posiciones más heterodoxas se resaltaba la influencia de la inercia inflacionaria y del arraigo de prácticas indexatorias,

cuya desaparición era poco probable en el contexto de un programa gradualista.

El tema del atraso cambiario estaba instalado en el debate y atentaba contra las expectativas de supervivencia de la tablita. Era obvio que la Argentina era un país caro en comparación al mundo; el chiste era que los pobres iban de vacaciones a Uruguay, la clase media a Brasil, y solo los ricos podían quedarse en el país. La balanza de comercio, fuertemente positiva entre 1976 y 1979, cambió bruscamente de signo en 1980. Muchos sectores industriales, e incluso quienes habían sido aliados incondicionales del ministro, como la Sociedad Rural Argentina, planteaban explícitamente la necesidad de apartarse del esquema de pautas cambiarias. El gobierno, por su parte, no era del todo claro en su compromiso con esa política. El cronograma cambiario se siguió anunciando con anticipación, pero en ocasiones de manera un tanto ambigua. Ya en marzo de 1980, ante la inquietud de un periodista que pedía pronunciamientos más explícitos, Martínez de Hoz respondía:

Estamos buscando que la gente viva sin que el Estado le tenga que dar pautas. No hay necesidad. La inflación seguirá cayendo sin necesidad de que demos pautas^[159].

A lo largo de 1980 la confianza se fue deteriorando. La crisis bancaria fue una primera señal, que obligó al Banco Central a desprenderse de una proporción nada despreciable de las reservas que había acumulado los años anteriores. Propuestas para afianzar la credibilidad, como la de ofrecer seguros de cambio para transacciones a realizarse en el futuro, se desecharon. Se fue ensanchando la cuña entre las tasas de interés en pesos y en dólares, una medida de la desconfianza. La estampida de las tasas, empujadas también por la crisis bancaria, reforzaba el incipiente ciclo recesivo y ponía entre la espada y la pared a las empresas endeudadas. A mediados de año, un informe sobre los distintos sectores productores de bienes era poco menos que apocalíptico. Salvo en las industrias automotriz («mayor producción y alta rentabilidad») y naval («suave viento en popa»), todo era quejas. En agricultura, «unanidad: nadie está contento»; ganadería, «una depresión sin precedentes»; siderurgia, «en el camino de la debacle»; petroquímica, «la retracción no cesa»; celulosa y papel, «estamos todos castigados»; electrodomésticos, «lo único firme es el desaliento»; textil, «en la cuerda floja»; alimentación, «una evolución de signo negativo^[160]». Ese era el tono general.

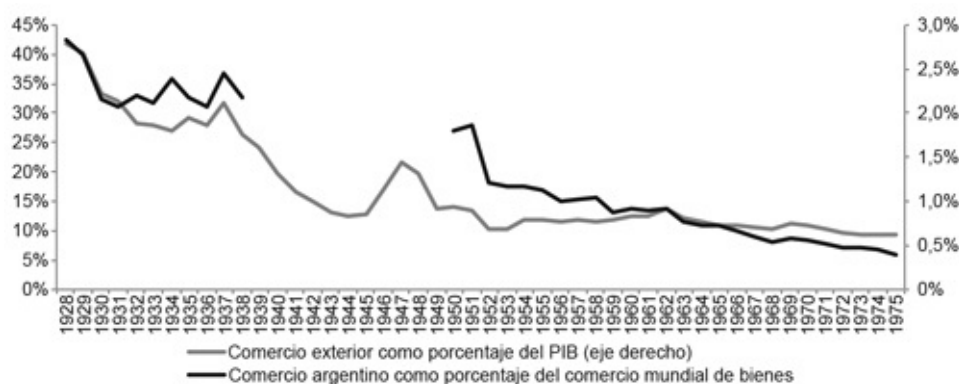
En julio de 1980 se había anunciado una nueva «profundización» del plan de estabilización, que incluía, además de medidas para reducir el déficit público, el levantamiento de las últimas trabas para tomar créditos en el exterior. Hubo cierta respuesta efímera y de corto plazo de los capitales externos, pero la credibilidad ya parecía estar irreversiblemente minada. Se esperaba con ansiedad la renovación presidencial de marzo de 1981, sin que el futuro jefe de Estado se pronunciara sobre hombres o sobre políticas en el área económica. Para la tablita, el «silencio de Viola» era más perjudicial que mil palabras y se descontaba su abandono. Solo el 5 % de los banqueros consultados para una encuesta en octubre de 1980 confiaban en el cronograma cambiario tal como estaba previsto hasta marzo de 1981. Se anunció primero una corrección hacia arriba de la tasa de depreciación, pero no fue suficiente para detener lo que hacia fines de 1980 era una corrida contra el peso. En febrero, finalmente, una devaluación no programada de 10 % acabó con la tablita, aunque formalmente permanecían en pie pautas del dólar hasta agosto. La desconfianza se convirtió en pánico, y a fines de marzo la pérdida de reservas acumulada desde octubre rozó los 5000 millones de dólares (más de la mitad). Era una economía con pronóstico reservado, aquejada por una inflación que amenazaba con acelerarse y sumida en una honda recesión, la que legaban Videla y Martínez de Hoz a sus sucesores, Viola y Lorenzo Sigaut.

Política comercial: de la apertura exportadora a la avalancha importadora

A lo largo de toda la administración Videla-Martínez de Hoz, la apertura de la economía al comercio internacional fue el segundo tema más importante en el debate de la política económica, solo superado por la lucha contra la inflación. En realidad, si los planes del gobierno en ambos campos se hubiesen cumplido, la reforma comercial habría significado una revolución acaso mayor que la derrota de la inflación, ya que implicaba un cambio drástico en el modelo de desarrollo argentino tal como se lo conocía desde los años 30. Desde ese entonces, la participación del país en el comercio mundial venía cayendo ininterrumpidamente, lo mismo que el valor de las exportaciones e importaciones expresadas como proporción del PBI.

LEJOS DEL MUNDO

Comercio argentino como porcentaje de su PBI y del comercio mundial



Fuente: Maddison (1995) y apéndice estadístico.

Resulta curioso que, aunque uno de los hechos más recordados de la época de Martínez de Hoz es la avalancha importadora, el énfasis inicial de la apertura estuvo del otro lado de la balanza de comercio. Al cabo de menos de un año del golpe militar, las retenciones a las exportaciones tradicionales habían sido recortadas sustancialmente, y a fines de 1978 todos los impuestos a la venta exterior habían desaparecido, para no reaparecer hasta después de la caída de Martínez de Hoz. En el rubro de las exportaciones no tradicionales, desde hacía un tiempo fomentadas por medidas crediticias e impositivas, no hubo una estrategia sistemática, prefiriéndose en cambio una consideración caso por caso. Si bien es imposible determinar con precisión cuánto influyeron las políticas oficiales favorables a la venta externa, el hecho es que la producción de bienes exportables (y el valor de las exportaciones) aumentó significativamente con Martínez de Hoz. Contando los cinco cultivos principales, entre los cuales la soja ganaba rápidamente posiciones, la producción había alcanzado una nueva plataforma cercana a los 35 millones de toneladas hacia comienzos de los 80, contra un promedio apenas superior a 20 millones durante el gobierno peronista. La posibilidad de una reacción ante mayores precios debe desecharse —porque en realidad los valores de venta no estuvieron por encima de los de años anteriores— pero es lógico pensar que sin la eliminación de las retenciones no habría habido tal dinamismo. La producción agrícola de exportación también se vio favorecida por un evento externo. En 1980, Estados Unidos impuso un embargo cerealero a la URSS por su intervención en Afganistán, del que la Argentina decidió abstenerse. Ese año, la mitad de las exportaciones de granos tuvo como destino el

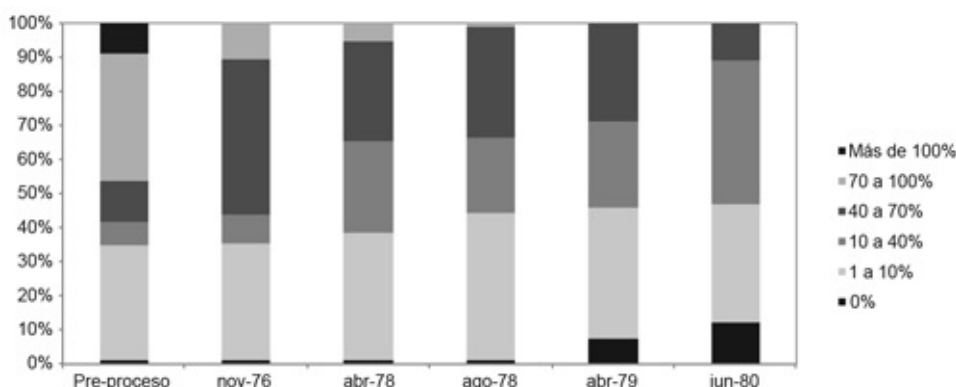
mercado soviético. Aun cuando después la proporción descendería, la Unión Soviética se consolidaría como cliente importante de los productos argentinos, coronando con éxito una de las pocas iniciativas con efectos duraderos del gobierno peronista.

En cuanto a las importaciones, la acción aperturista fue pausada en por lo menos dos sentidos: se trató de un programa de reducciones arancelarias graduales que a su vez fue dado a conocer de manera gradual. Que la política fuera progresiva en lugar de drástica tenía la ventaja de evitar una reestructuración productiva demasiado brusca, particularmente peligrosa para los sectores que competían con las importaciones, expuestos durante el período a otras fuerzas recesivas, como las altas tasas de interés y la apreciación cambiaria. Dentro de esa ruta gradual, los momentos críticos de la apertura fueron tres: noviembre de 1976 (se bajó el arancel máximo a 100 %), diciembre de 1979 (contemporáneamente con la tablita, se anunció un cronograma de disminución de aranceles a las importaciones con horizonte en 1984) y julio de 1980 (se apuró ese esquema). También se tomaron, de tanto en tanto, medidas parciales con objetivos más específicos. Para contener la inflación se dispuso un recorte de aranceles a aquellos productos cuyo precio aumentara más de lo que era compatible con la tablita, y para fomentar la inversión se aceleró la reducción de tarifas a la importación de bienes de capital.

Por otra parte, dos factores contribuyeron a moderar la apertura comercial importadora. De un lado, los frecuentes desvíos a la vocación declaradamente librecambista. Un régimen especial para la industria automotriz, una ley de promoción industrial que protegería a actividades nuevas y la supervivencia de casi todos los cupos de importación existentes fueron los ejemplos más importantes. Al amparo de esos desvíos crecía y se consolidaba un empresariado nacional de nuevo cuño —los «capitanes de la industria»— cuya importancia económica se extendería hasta fines de siglo. De otro lado, a los matices de la apertura debe sumarse el hecho de que, en muchos casos, el efecto económico de la caída de aranceles era prácticamente nulo. Eso ocurría cuando la protección resultante de las reducciones todavía era bastante alta como para que el precio del bien de importación en el mercado internacional se mantuviera por encima del precio de venta en el mercado local. Estimaciones para principios de 1977 —es decir, cuando ya había tenido lugar la primera fase de liberalización del comercio exterior— ubicaban este margen de protección excedente en un 57 % del precio internacional.

ABAJO EL ARANCEL

Evolución de la estructura arancelaria bajo Martínez de Hoz

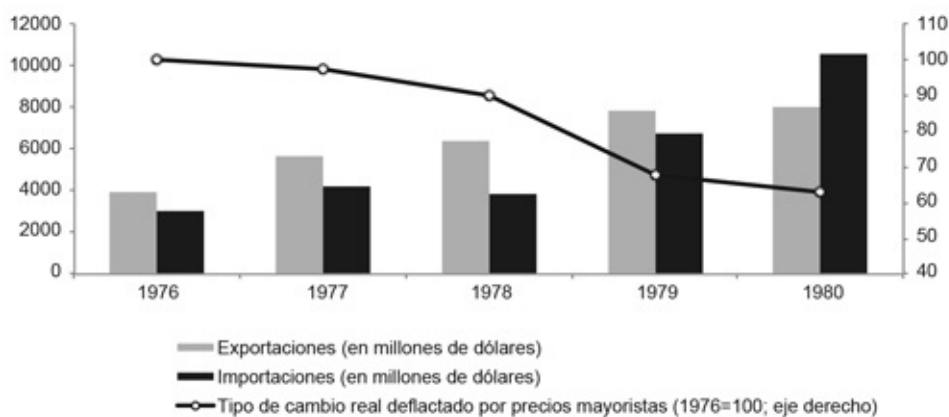


Fuente: De Pablo y Martínez (1988).

La pregunta que surge a la indagación histórica es: ¿por qué una estrategia de apertura como la descrita —gradualista y matizada por varias excepciones— desembocó finalmente en un aluvión masivo de importaciones y en un creciente desequilibrio comercial? La respuesta es que no pueden juzgarse las políticas específicamente comerciales como algo aislado, pasando por alto las potentes influencias de la macroeconomía. De hecho, el problema del atraso cambiario sería determinante en la suerte final del intento aperturista de Martínez de Hoz. La reducción de controles al comercio exterior y el programa de estabilización fueron prácticamente simultáneos; ambos se insinuaron en 1976, 1977 y 1978 para recién llevarse adelante con más decisión en 1979 y 1980. Fue una combinación de políticas que alteró bruscamente los precios relativos de los distintos sectores de producción. Crudamente, se puede clasificar a los bienes producidos internamente en exportables (que en la Argentina son básicamente productos rurales), importables (dominados por el sector industrial) y no comerciables (la mayoría de los servicios, además de los bienes cuya importación o exportación no es rentable por barreras naturales, como los altos costos de transporte). La reducción de impuestos al comercio exterior favorecía a los exportables respecto a los importables, mientras que la política de estabilización, en tanto provocaba una apreciación del peso, mejoraba la relación de precios de los bienes no comerciables respecto a los comerciables. Los productos de exportación ganaban por un lado y perdían por otro, lo que ayuda a explicar por qué las organizaciones rurales tuvieron una actitud ambivalente ante la política económica, que tornó a oposición cuando el atraso cambiario se hizo intolerable. Pero el sector más perjudicado era el

industrial. Las importaciones, estimuladas por el retraso del dólar y por la apertura, representaron una competencia que para muchas ramas manufactureras resultó perjudicial, y además provocaron un fuerte déficit de comercio. En 1980 esas tendencias se acentuarían, hasta hacerse insostenibles, por la continuada apreciación cambiaria y el inicio de la recesión. La oportunidad para una reversión global de la política económica —incluida la apertura— llegaría al año siguiente, luego del recambio presidencial.

CUANDO EL TIPO DE CAMBIO IMPORTA **Exportaciones, importaciones y tipo de cambio real**



Fuente: Winograd (1984) y apéndice estadístico.

No es fácil determinar con exactitud cuánto de la expansión importadora se debía a la apertura y cuánto al atraso cambiario, pero está claro que la apreciación monetaria fue un factor crucial. Cálculos de protección efectiva para 1979, que medían cuánto se beneficiaba cada actividad con los precios relativos vigentes en comparación con una situación de libre comercio, mostraban hasta qué punto la desprotección que sentían algunos sectores era atribuible al bajo nivel del dólar. Solo tres ramas industriales mantenían una protección efectiva mayor a la que existiría con aranceles iguales a cero y con un tipo de cambio apenas 10 % más alto que el que regía en ese entonces. La percepción de los empresarios era coherente con esas estimaciones:

el principal motivo por el cual los sectores productores de bienes transados (bienes que sustituyen importaciones y aun bienes de exportación) levantan voces de alarma contra la actual apertura no está tanto en los efectos que esta por sí

misma produce sino en el efecto de un supuesto atraso cambiario que se deriva de la aplicación del Plan de Estabilización emprendido simultáneamente con la apertura^[161].

La evolución sectorial de la producción nacional acusó el impacto de la nueva configuración de precios relativos. En el sexenio 1974-1980 la industria redujo entre tres y cuatro puntos su participación en el PBI. En las ramas textil y papelera la combinación de apertura, atraso cambiario y bajo crecimiento económico fue tan pronunciada que produjo caídas netas de alrededor de 15% en el segundo lustro de los 70. Mientras tanto, la contribución de las actividades agropecuarias lograba mantenerse (la expansión en las pampas era compensada parcialmente por el estancamiento de cultivos industriales) y la proporción de construcción y otros servicios crecía.

El final del gobierno de Videla coincidió con el desmoronamiento de lo que habían sido sus principales políticas. La tablita se abandonaba, el sistema bancario apenas empezaba a revelar sus múltiples fragilidades y la apertura se tornaba insostenible en combinación con el atraso cambiario. Quedaba para los sucesores de Martínez de Hoz una empresa ingrata: debían administrar una economía inflacionaria, endeudada y recesiva sin contar con el margen de maniobra necesario para dar a esos problemas una solución de fondo.

Crisis sobre crisis

Desde el punto de vista de la política económica, el trienio 1981-1983 fue similar a los años finales de Isabel. Un régimen que empezaba a tener sus días contados no podía ofrecer otra cosa que una sucesión de ministros y planes volteados por la crisis política o económica de turno. Tres presidentes y cuatro ministros se sucedieron a partir de la caída de Videla y Martínez de Hoz. Lorenzo Sigaut (marzo a diciembre de 1981) fue el único ministro de Viola; Roberto Alemann, el único de Galtieri (diciembre de 1981 a junio de 1982), y Dagnino Pastore (julio-agosto de 1982) y Jorge Wehbe (agosto de 1982 a diciembre de 1983), los de Bignone. Los herederos de Martínez de Hoz, como los de Gelbard, tuvieron que hacerse cargo de una economía que venía acumulando desequilibrios evidentes. En marzo de 1981, los problemas más urgentes eran el atraso cambiario, la sangría externa —provocada ya no solamente por el déficit comercial sino también por la fuga de capitales—, la

enorme deuda externa, pública y privada, y la recesión productiva. El déficit fiscal y la inflación también eran inaceptablemente altos, pero su eliminación era imposible para gobiernos débiles, como resultaron ser los de 1981-83. Había además un rechazo generalizado a cualquier cosa que se pareciera al celo antiinflacionario de Martínez de Hoz —asociado sin más a los padecimientos de 1981— que hacía imposible la puesta en marcha de un programa global de estabilización.

Lo que sigue es un breve repaso a las políticas de los años de agonía del Proceso, todas ellas signadas por las urgencias externas y obstaculizadas por una inflación alta y variable. Con Sigaut se abandonó definitivamente la tablita y hubo varias devaluaciones, cada una mayor que la anterior. Tres días después de un infortunado vaticinio («El que apuesta al dólar pierde») se desdobló el mercado cambiario para que el dólar utilizado para operaciones financieras alcanzara su propio techo, mientras se mantenía bajo control el dólar comercial. El problema del déficit externo era simultáneamente atacado con medidas arancelarias que dejaban sin efecto el programa quinquenal de reducciones puesto en marcha en el 79. Al mismo tiempo se iniciaba el proceso de estatización de deuda externa privada, a través de la concesión de seguros de cambio a precios que siempre resultaban ser un subsidio del Estado al deudor. Entretanto, las noticias del exterior no eran nada buenas. Justo cuando la hora del monetarismo acababa de cerrarse en la Argentina, en los países desarrollados se combatía la inflación con una fuerte restricción de la emisión, lo que disparó las tasas de interés internacionales y encareció el servicio de la deuda externa. Al finalizar 1981, las obligaciones externas del país estaban en un nivel 31 % por encima del de doce meses atrás. Con la economía debatiéndose en lo que sería la mayor recesión desde la crisis del 30 (9 % de caída del PBI en 1981-82) se puso en marcha en noviembre un sistema de control de las tasas de interés para morigerar la retracción productiva. El ensayo fue breve, porque al poco tiempo un golpe de palacio acabó con la presidencia de Viola, pero tuvo un significado simbólicamente importante. Con la re-regulación de las tasas de interés se cerraba el círculo de contrarreformas que, en menos de un año, dejó sin efecto las principales políticas de Martínez de Hoz: la tablita cambiaria, la apertura comercial y la libertad de tasas de interés.

Con Alemann a cargo del Ministerio de Economía a partir de la asunción de Galtieri se inició algo así como una efímera contracontrarreforma, inspirada en tres principios definidos por la negativa. Los objetivos eran la desinflación, la desregulación y la desestatización de la economía. Apenas

pudo avanzarse hacia esas metas porque el conflicto en las Malvinas acabó con Galtieri y su equipo. De todos modos, es difícil creer que, de no haber habido guerra, los militares habrían respaldado el ambicioso y liberal programa de Alemann, cuando poco tiempo antes habían dado apenas un apoyo tibio a una versión más tímida como la de Martínez de Hoz. La brevedad de su paso por el Ministerio de Economía impidió a Alemann ir más allá de un temerario manejo del corto plazo en la más pura clave ortodoxa. Se liberó el tipo de cambio, se congelaron tarifas y salarios públicos (mientras la inflación alcanzaba el 7 % mensual) y se dejó sin efecto el control a las tasas de interés. Por motivos fiscales se reintrodujeron impuestos a la exportación y se modificó la estructura arancelaria, todo ello para reducir las necesidades de financiamiento y contener la emisión, que por casi cuatro meses fue prácticamente nula. Más allá de sus objetivos de largo alcance, en lo inmediato era un plan recesivo aplicado a una economía en recesión, que se ganó el rechazo de casi todos los sectores. El clima laboral se hizo intolerable e incluyó movilizaciones callejeras, por primera vez desde el comienzo del Proceso.

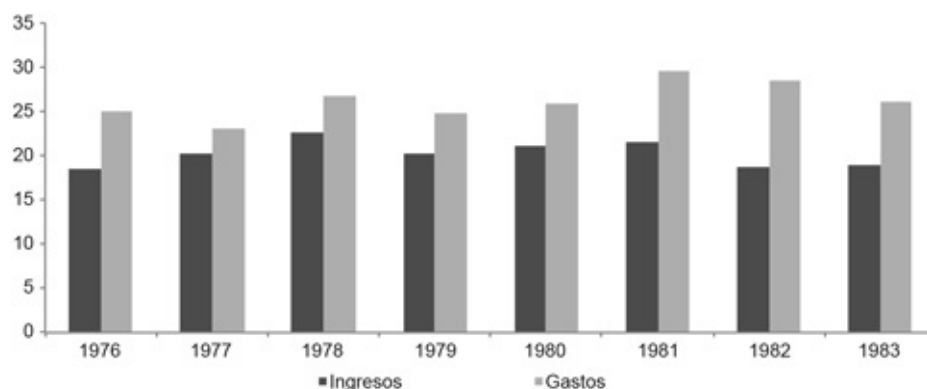
Desde el punto de vista estrictamente económico, Malvinas no fue el impacto exterior más importante en 1982. Mucho más grave resultó ser la crisis de la deuda latinoamericana. Desencadenada a partir de la amenaza de moratoria de México, cortó toda posibilidad de tomar nuevos préstamos en el exterior. «Deuda» era la palabra más leída en las secciones económicas de los diarios durante 1982, porque las había en magnitudes enormes y de todos contra todos: del sector privado al exterior y a los bancos nacionales, del sector público al financiero y al exterior, de los bancos al Estado y al extranjero. No es fácil comprender cómo fue que todos se habían endeudado tan por encima de sus capacidades de pago. Es cierto que las condiciones de fines de los 70 habían sido excepcionalmente favorables para gastar tomando préstamos, y que en ese entonces era imposible prever un cataclismo como el del 82. Pero hubo también bastante de imprevisión. En el caso del sector privado, quizás influyó la ausencia de una cultura financiera que hiciera notar que las tasas de interés ya no eran la ficción que habían sido durante años.

El gobierno fue en buena medida responsable del endeudamiento de fines de los 70. La prioridad dada a la lucha contra la inflación hizo que se optara por un financiamiento crediticio antes que monetario del déficit. Esa decisión no era descabellada si se mantenía la diferencia entre ingresos y gastos públicos en niveles manejables, pero no fue eso lo que ocurrió. Después de pasar de un desequilibrio de 12,4 % del PBI en 1975 a uno de 3,7 % en 1977,

el déficit no solo no siguió bajando sino que aumentó, llegando a 5,5 % en 1980 y, en los años de disgregación del Proceso, a alturas comparables a las de 1975. La mejora en las cuentas del gobierno había debido mucho al final de la cuasihiperinflación de 1975, al detenerse con ello la erosión inflacionaria de los ingresos del Estado. Pero se hizo mucho menos por bajar el gasto que por aumentarlo, y en el quinquenio 1976-1980 las erogaciones del sector público resultaron levemente más altas que en los años del peronismo, aun expresándolo como porcentaje del producto bruto. El efecto fiscal de las «privatizaciones periféricas» (es decir, de ciertas actividades secundarias de las empresas públicas) fue el que podía esperarse: periférico. Pesaron más el esfuerzo rearmamentista para guerras reales o potenciales y el impulso a la inversión pública característico de los militares.

LAS CUENTAS DEL PROCESO

Gastos e ingresos de la administración central, en porcentaje del PBI



Fuente: Ferreres (2010).

El hecho era que en 1982 el endeudamiento no era solo un problema de los que debían sino una amenaza para toda la economía. Particularmente preocupantes eran las obligaciones con el exterior, encarecidas por la depreciación cambiaria y por el aumento en las tasas internacionales de interés. Las deudas de empresas con bancos locales, en tanto, también eran una peligrosa amenaza, que ponía en jaque al sistema financiero. Castigadas por la recesión y los pagos de intereses, las empresas contagiaban sus dificultades a sus acreedores. Con Sigaut ya se habían intentado mecanismos de refinanciación, pero la gran condonación llegó a mediados de 1982. Dos meses bastaron para que el ministro Dagnino Pastore y el presidente del Banco Central Domingo Cavallo, sucesores de Alemann, iniciaran una

enorme redistribución de riqueza favorable a los deudores, cosa que al mismo tiempo mejoraba la situación de los bancos. Se dispuso que las deudas contraídas crecieran de acuerdo con una tasa de interés regulada, muy por debajo de la inflación esperada, con lo cual se licuaba el valor real de las obligaciones. Asimismo, se compensaba a los bancos con créditos del Banco Central también extendidos a tasas reales de interés negativas. Con una inflación en alza, que en julio tocó el máximo de todo el Proceso (los precios mayoristas crecieron 27,9 % en el mes) se logró librar a los deudores del grueso de su carga. El precio de las refinanciaciones lo pagaba el ahorrista en pesos por la vía del impuesto inflacionario. Después de todo, Keynes no estaba tan anticuado; sesenta años antes había escrito:

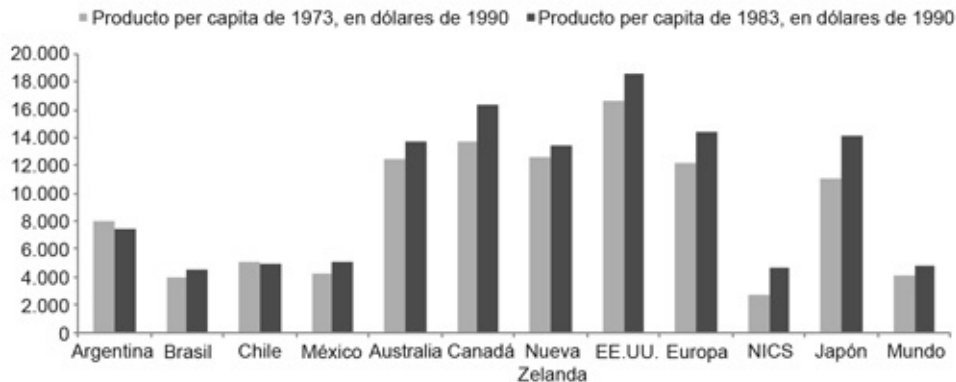
Los dueños de pequeños ahorros sufren silenciosamente, como la experiencia muestra, estas enormes depredaciones, cuando habrían derribado a un gobierno que les hubiese quitado una fracción de ese monto por medios más deliberados pero más justos^[162].

En 1982, como en 1972 y 1962, Wehbe tuvo la dura misión de manejar la economía de un gobierno en despedida. El margen de acción era pequeño en un contexto muy politizado, con las Fuerzas Armadas y los partidos en estado abiertamente deliberativo. La inflación siguió en aumento (apuntalada por una política laboral que llevó el salario real al máximo en todo el Proceso), pero comenzó a vislumbrarse el final de la profunda recesión de 1981-82. Más importante que la evolución de corto plazo fue el continuado proceso de socialización de deudas, del que ahora se beneficiaban sobre todo los deudores con el exterior. Claro que el Estado, que asumía estas deudas, no podía licuarlas, como se había hecho con las deudas entre argentinos. Eran dólares contantes y sonantes los que se adeudaban, por un monto que en 1983 rondaba los 45 mil millones. De ese total, casi un 70 % correspondía al Estado, contra cerca de 50 % un par de años atrás. El gobierno democrático recibía así un problema con dos caras. Para poder cumplir con sus compromisos debería conseguir suficientes recursos fiscales y al mismo tiempo obtener un adecuado superávit comercial. Heredaba, además, una economía que se había acostumbrado a vivir con inflación, después de ocho años en los que el índice de precios nunca había variado menos de 100 %. No era poca carga para una democracia de la que se esperaba casi todo.

Nuestra larga década perdida

Los 70 fueron para el mundo desarrollado años de relativo estancamiento, pero América Latina todavía pudo crecer con el envión de los 60. En los 80, los países latinoamericanos vivirían su «década perdida», marcada por las dificultades que siguieron a la crisis de la deuda, mientras que Europa y los Estados Unidos iniciarían, después de un mal comienzo, una nueva expansión. Solo la Argentina combinaría lo peor de cada época: estancamiento en los 70, recesión en los 80.

CRECIMIENTO CERO La Argentina y el mundo en 1973-1983



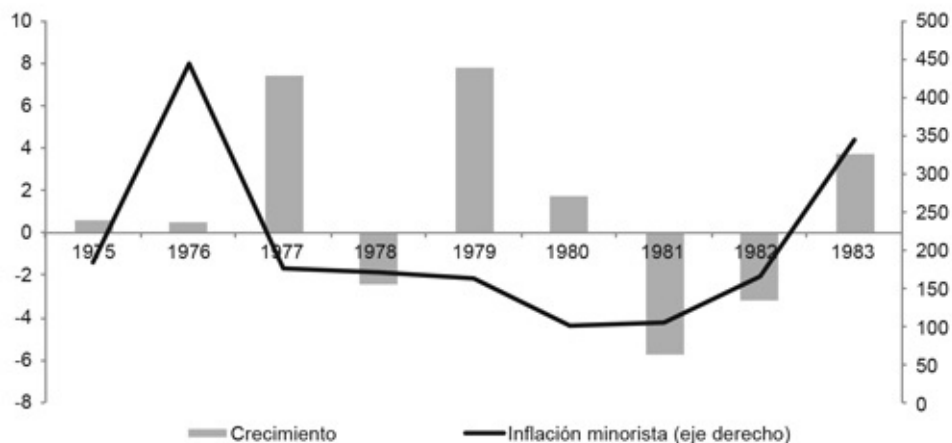
*Europa: promedio simple de Alemania, Francia, Italia y Reino Unido

**NICS: promedio simple de Corea del Sur, Tailandia y Taiwán

***Mundo: muestra de 56 países de Maddison (1995)

Fuente: Maddison (1995).

UN PROCESO NEGATIVO Crecimiento e inflación, 1973-1983



Fuente: Apéndice estadístico.

Cerrado el ciclo del Proceso, era difícil encontrar un aspecto de la economía en el que se hubiera avanzado algo. Puede ubicarse en 1979 un efímero momento de gloria, con la inflación en baja y el producto creciendo a una tasa respetable. Cuando en 1983 llegó la primavera democrática, sin embargo, la primavera económica que la Argentina había vivido en los años 60 no era más que el recuerdo lejano de un pasado que había sucumbido allá por 1974.

La posibilidad de reeditar algo por el estilo era en realidad remota en las condiciones de endeudamiento e inflación que recibía el gobierno de Alfonsín. Pero la percepción de entonces era otra. Se esperaba que la propia dinámica de la democracia fuera suficiente no solo para superar el drama político, sino también para resolver los problemas de la economía, de la salud, de la educación. El tiempo iba a demostrar que las cosas eran mucho más difíciles de lo que se auguraba en medio de los aires optimistas de la democracia naciente.

Capítulo IX

La democracia y el difícil gobierno de la economía (1983-1989)

En busca de la república perdida

Mirado desde el umbral del siglo XXI, el proceso de transición institucional cuyo emblema fue Raúl Alfonsín y cuya fecha fundacional fue el 10 de diciembre de 1983 se distingue como un auténtico punto de inflexión en la ajetreada historia política argentina. No importa qué sorpresas depare el futuro, no importa el color del cristal con que se mire, el ciclo iniciado entonces mantendrá inexorablemente un rasgo distintivo respecto, por lo menos, al que abarcó el medio siglo anterior. Por primera vez en décadas, ha existido a partir de 1983 un consenso abrumadoramente mayoritario acerca de las reglas de juego elementales del sistema político, acerca de cuándo un gobierno es legítimo y cuándo no lo es.

El consenso nacido en los 80 tuvo su mayor sostén en el fracaso de las fórmulas de democracia limitada ensayadas hasta 1966 y, mucho más, en las fallidas experiencias de gobiernos *de facto* que siguieron. En particular, la patética etapa de descomposición del Proceso en 1982-83, desencadenada y ensombrecida por la derrota en Malvinas, deterioró la imagen de las Fuerzas Armadas hasta el punto de clausurar la posibilidad de un golpe como salida de emergencia en los momentos críticos del sistema democrático, que los hubo. El fenómeno inédito de una derrota peronista a manos del radicalismo en una elección nacional tuvo su secreto en una de esas raras coincidencias que se han dado tres o quizás cuatro veces en todo el siglo: el encuentro entre un ánimo popular y el liderazgo que lo encarna. Alfonsín tuvo la virtud de percibir correctamente ese clima de época, de captar que lo que esta vez se iniciaba tenía algo distintivo, capaz de detener el péndulo cívico-militar que con tanta frecuencia había ido y venido en la Argentina de posguerra. Su apelación ferviente, apologética, a los valores democráticos y a la

Constitución era justo lo que reclamaba el amplio público sin compromisos partidarios que a partir de entonces definió todas las elecciones. El peronismo, en cambio, no quiso o no supo mostrarse alejado y autocrítico de su última y catastrófica experiencia en el poder.

Si la mayor aspiración de Alfonsín fue la de consolidar ese consenso democrático aglutinado alrededor de su figura, la tarea puede considerarse cumplida en un sentido y frustrada en otro. En efecto, en 1989 las instituciones pudieron salir indemnes de la dura prueba que significó la transmisión del mando, en medio de una hiperinflación y entre dos presidentes de distinto partido elegidos en comicios sin restricciones, dos hechos sin precedentes en toda la historia argentina. Fue una airosa salida a uno de los muchos momentos transcurridos desde 1983 en que el respeto a la Constitución estuvo en juego. Fue, también, un signo más de que el sistema democrático finalmente había pasado a ser un supuesto antes que un tema de debate. Precisamente por eso, el radicalismo perdía el estatus de garante de las instituciones que pudo arrogarse después de las elecciones del 83. Con todo lo que significaba como condena a su gobierno, la derrota electoral del partido de Alfonsín en 1989 no dejó de ser una riesgosa prueba de fuego, que las instituciones republicanas pudieron superar. Parecía entonces que el sistema era sólido y era de todos, porque sobrevivía a quien había sido su principal artífice. Solo faltaría, como jalón definitivo de la consolidación de la democracia, la entrega del mando de un presidente peronista a otro de distinto signo —o aun de un presidente peronista a otro del mismo partido—, hecho todavía inédito en la historia argentina.

La obsesión de Alfonsín por la modernización, el pluralismo y la paz fue visible desde los comienzos de su presidencia. En ciertas áreas de gobierno el avance no presentaba mayores dificultades, lo que no impidió a Alfonsín anotarse ciertos triunfos personales. Para forzar la ratificación parlamentaria del fallo arbitral por un problema limítrofe con Chile —el mismo que había llevado al país al borde de la guerra en 1978— el presidente convocó a un plebiscito en que la posición pacifista se impuso con comodidad. En clave progresista el gobierno abordó los temas educativos y culturales, cuyos hitos de época fueron la realización de un Congreso Pedagógico, el impulso a la universidad estatal y la sanción de una ley permitiendo el divorcio. Algunas de estas iniciativas le ganaron la antipatía de la Iglesia Católica, repitiéndose en cierto modo el conflicto entre Iglesia y Estado que había ocurrido hacía exactamente cien años. Pero las resistencias en estos campos eran mucho menores que en otros más delicados, donde los objetivos de Alfonsín

requerían no solo determinación y poder, sino también cálculo y habilidad para detectar en qué punto la satisfacción de las urgentes demandas de la democracia empezaban a poner en peligro a todo el sistema político.

La tensión era evidente sobre todo en el problema de la política de reparación por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la reciente dictadura militar. Ni las ideas ni la realidad aconsejaban una actitud de confrontación con las Fuerzas Armadas. Volver a la Constitución no era distanciarse de la institución militar, sino incorporarla como miembro pleno, aunque no central, de un país en democracia. Además, la prudencia más elemental aconsejaba que, por menos prestigio que tuvieran los hombres de armas, era inconveniente enajenarse gratuitamente su apoyo. La estrategia fue intentar diferenciar claramente a los autores de los crímenes de las Fuerzas Armadas como institución, una solución que parecía tan razonable como difícil de aplicar, dadas las múltiples formas —más o menos directas— que había tenido la participación de los militares en la represión desatada a partir de 1976. Después de intentar sin éxito la vía de los tribunales castrenses, que justificaron los métodos empleados en la «guerra contra la subversión», en 1985 la justicia civil condenó a los máximos jefes del Proceso. Quedaba todavía por resolver la situación de una gran cantidad de oficiales de menor graduación, quienes finalmente se beneficiaron de las leyes de Punto Final — que ponía un límite temporal a la presentación de denuncias a militares— y de Obediencia Debida —que distinguía entre autores materiales e intelectuales de las violaciones a los derechos humanos.

Esta última se sancionó luego de un primer levantamiento militar contra el gobierno de Alfonsín, en la Semana Santa de 1987. Se había llegado al punto de tensión en que era necesaria una fórmula transaccional, que de todos modos no era contraria a la estrategia inicial del presidente. Con matices distintos, también en la política gremial se recorrió un camino que fue del virtual enfrentamiento a la negociación más o menos forzada. Con el recuerdo vivo del boicot sindical en tiempos de Illia, el gobierno intentó una democratización profunda de los gremios. Pero el plan falló porque el sindicalismo pudo echar mano de la mayoría peronista en el Senado. Tan solo tres años más tarde, después de momentos de mayor y menor acercamiento, un sindicalista se haría cargo del Ministerio de Trabajo.

¿Qué había ocurrido entretanto? Una vez cumplida la mitad de su vida, parecía haberse agotado el núcleo del programa de gobierno, y las principales iniciativas eran un proyecto de reforma de la Constitución que permitiera la reelección de Alfonsín y otro de traslado de la Capital Federal a la ciudad de

Viedma. Más allá de los méritos que pudieran tener, esos planes eran un indicio de que el alfonsinismo, alentado por el éxito electoral de fines de 1985, estaba pensando en un escenario futuro en el que le tocaba ser el actor principal. Pero con el correr del crucial año 1987 quedaría claro que el gobierno había sobreestimado su verdadera base de apoyo. En las elecciones de 1985 habían jugado un papel importante dos circunstancias que un par de años más tarde se estaban esfumando rápidamente: el panorama económico y la delicada situación de la oposición peronista, que estaban en lo que sería, respectivamente, su mejor y su peor momento de toda la década del 80.

Como se verá, hacia 1987 los índices de inflación habían vuelto a los niveles habituales de la economía argentina posterior a 1975. En cuanto al Partido Justicialista, los comicios de 1985 lo encontraron sumido en una crisis de identidad, fruto de la reestructuración interna que se había desatado después de la derrota de 1983. El debut en una elección presidencial del «peronismo después de Perón» había sido un fracaso, a partir del cual se llegó a especular que el movimiento había sucumbido junto a su fundador. La conducción del partido había quedado en un principio en manos del peronismo «ortodoxo», de raíz corporativa y nacionalista y por eso mismo en las antípodas del gobierno. Pero paulatinamente fue tomando forma una corriente opuesta, encabezada por Antonio Cafiero, que buscaba rescatar un contenido democrático para el peronismo y valoraba los progresos de Alfonsín en este sentido. En contraste con los ortodoxos, los renovadores estuvieron abiertamente del lado del gobierno tanto en el referéndum por el Canal de Beagle como en el levantamiento de Semana Santa del 87, aunque criticaban desde una posición justicialista tradicional la política socioeconómica.

La democratización del peronismo era, en rigor, un proceso que estaba en línea con los ideales del presidente. Pero ello no impedía que, hacia 1987, la nueva corriente justicialista representara el principal adversario político de Alfonsín. Tanto era así que en las elecciones de diputados y gobernadores de septiembre de ese año el radicalismo cayó derrotado en todos los distritos salvo en la Capital Federal, Córdoba y Río Negro y perdió su precaria mayoría en la Cámara Baja. Cafiero —elegido gobernador de Buenos Aires— y los suyos fueron los grandes triunfadores. Un principio de cohabitación duró solo unos meses, porque los justicialistas no querían aparecer como socios de un poder decadente. Una estrategia más combativa que la de los renovadores probó ser mucho más redituable cuando en 1988 el gobernador de La Rioja, Carlos Menem, en compañía de un grupo heterogéneo que se

definía ante todo por su distancia con los renovadores, fue elegido candidato a presidente. Por ese entonces comenzó a funcionar a pleno una dinámica por la cual se intensificaban mutuamente el progresivo deterioro económico y las probabilidades de triunfo de un peronismo que parecía tener poco de racional y mucho de populista. Ese ciclo solo llegaría a su fin con la asunción anticipada de Menem como presidente de la Nación, el 8 de julio de 1989.

El drama de América Latina

Un análisis de la política económica del gobierno de Alfonsín no puede ignorar el contexto internacional en que se formuló, caracterizado en América Latina por la crisis de la deuda y sus secuelas. Nunca antes un evento esencialmente latinoamericano había afectado tanto a la Argentina. Es que hasta el último cuarto del siglo xx, los problemas económicos del país habían tenido más de nacional que de continental. Las comparaciones con otros países de América Latina tenían sentido solo en ciertos casos y en ciertos temas (por ejemplo, la evolución de la industrialización o las respuestas a la Gran Depresión comparadas con las de México y Brasil, o el estancamiento secular equiparado al de Chile y Uruguay). Pero esos paralelismos no podían llevarse demasiado lejos, porque las particulares condiciones iniciales de la Argentina la diferenciaban, en muchos aspectos, del resto de las naciones latinoamericanas, con las posibles excepciones de Chile y Uruguay. Tanto fue así que en los más importantes trabajos de historia comparada en que se analizaba a la Argentina aparecía acompañada no tanto por sus vecinos de origen latino como con regiones «tierra-abundantes de colonización reciente», como Australia y Canadá. Es un hecho que la Argentina tardó en reconocerse como miembro pleno de América Latina, más allá del obvio dato geográfico. Esa resistencia, aun más patente en lo cultural que en lo económico, combinaba un poco de realidad y bastante de pretensión. Nada la ilustra mejor que aquella obsesión de Pellegrini por salvar a su país del desprecio con que en Inglaterra se decía *South America*.

Por su condición económica, sin embargo, lo que en algún momento pudo considerarse una frontera categórica entre la Argentina y América Latina fue borronéandose poco a poco. Esta suerte de «latinoamericanización» de la Argentina, en ocasiones exagerada, tuvo su argumento principal en la equiparación de los niveles de ingreso por habitante. En 1913, el PBI per cápita de la Argentina era casi tres veces más elevado que el promedio

ponderado de Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela (3292 contra 1195 dólares, a precios de 1990). Hacia 1982, la diferencia era de 42 % (7341 versus 5170), todavía importante pero ya en un mismo orden de magnitud. Además de la convergencia en las cifras hubo un acercamiento en ciertos rasgos de la estructura y la política económicas, notoriamente el movimiento de posguerra hacia la industrialización semicerrada y los dilemas que le siguieron. Pero fue recién con la crisis de la deuda de 1982 que, por primera vez, los problemas económicos argentinos adquirieron un carácter netamente latinoamericano.

Es que la obligación de servir sus enormes deudas externas, sin la posibilidad de acceder a nuevos préstamos, se transformó en el dato central que durante los años 80 condicionó a las políticas económicas de todos los países de la región, incluida desde luego la Argentina. Es cierto que a causa de las sucesivas crisis del petróleo, que liberaron al circuito de liquidez internacional el exceso de ahorro de los países productores, el endeudamiento se multiplicó también en otras regiones. Pero también lo es que se daban en América Latina algunas condiciones que lo hacían mucho menos manejable. El nudo del problema de la deuda era, por supuesto, que las magnitudes que debían girarse al exterior en concepto de intereses y amortización estaban por encima de la verdadera capacidad de pago de la región, medida de cualquier manera razonable. El aumento de las tasas de interés internacionales provocado por las políticas monetaristas en los países desarrollados había sido brutal (la tasa *prime* norteamericana, por ejemplo, pasó del nivel de 6 u 8 % en que se ubicaba antes de 1978 a uno cercano al 20 % a comienzos de la década del 80). En esas condiciones, la «carga de la deuda» se hacía intolerable.

El problema tenía varias facetas interconectadas. La cara externa de la crisis puede resumirse fácilmente en números. Hacia 1980, la posibilidad de endeudarse a discreción permitía a la región en su conjunto recibir transferencias netas equivalentes a 2 % del PBI, lo que le daba la capacidad de incurrir en un déficit comercial de esa magnitud. Dicho flujo cambió bruscamente de signo con la estampida de las tasas y la detención de las entradas de capital, pronto tornadas en una fuga masiva estimada en 12 000 millones para un solo año (1983) en la Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela. Hacia mediados de la década, América Latina estaba transfiriendo al resto del mundo un 4 % de su ingreso, por el expediente de un superávit equivalente en su balanza de comercio. Sirva como referencia el hecho de que tamaño esfuerzo era proporcionalmente mayor al que se impuso a la

Alemania de Weimar en concepto de expiación por sus culpas de guerra, un castigo que desde Keynes en adelante se ha señalado como causa eficiente del recelo alemán hacia sus vencedores de 1918 y como un factor determinante de la Segunda Guerra. En el caso de América Latina, la exigencia de que pagara puntualmente las deudas que había contraído voluntariamente podía ser impecablemente justificada, pero no dejaba de tener insalvables problemas prácticos.

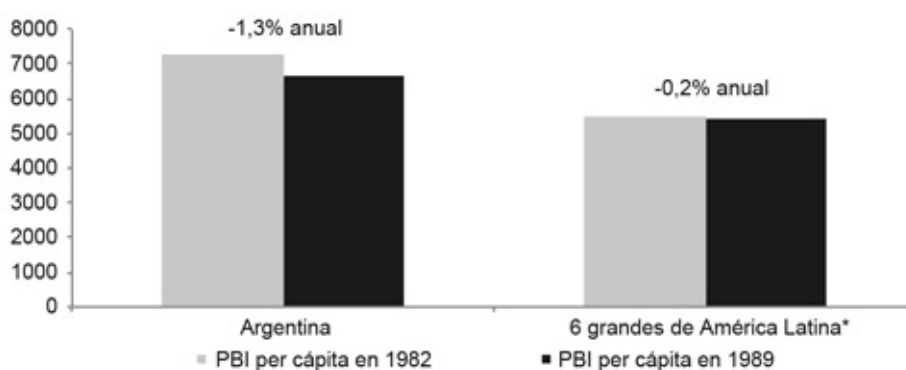
Por lo pronto, la generación de dichos superávits requería una acción combinada de aumento de las exportaciones y reducción de importaciones. Una diferencia entre América Latina y otras regiones era el estrecho margen que existía para conseguir una u otra cosa. Este aspecto del problema no era cualitativamente distinto del que habían tenido que enfrentar países como la Argentina allá por los años 50, y en la búsqueda de su solución se presentaban los mismos dilemas que entonces. Había cierto margen para comprimir las compras al exterior (sobre todo, las de bienes de consumo no esenciales o sustituibles por producción local), pero eventualmente se llegaba a un punto crítico en el que, si el recorte de importaciones afectaba también las de insumos y bienes de capital, se resentía el nivel de actividad. Ese límite no estaba lejos, porque varias décadas de políticas comerciales proteccionistas habían restringido las importaciones a aquellos bienes que en algún sentido eran indispensables. Por el lado de las exportaciones el camino podía ser menos doloroso, pero requería más tiempo. No se podía multiplicar los envíos al exterior de la noche a la mañana, máxime cuando los bienes primarios —de oferta relativamente inelástica— dominaban la escena, y para peor estaban pasando por una etapa de demanda floja y bajos precios (los términos de intercambio latinoamericanos perdieron alrededor de un 20 % en 1980-82). Así fue como el peso del ajuste recayó, sobre todo al principio, en las importaciones, que entre 1981 y 1983 disminuyeron un 40 %.

En toda ecuación el movimiento de un término obliga al movimiento de otros, y el nuevo aspecto de las cuentas externas no era la excepción. Venderle al resto del mundo más de lo que le compraban significaba para los países de América Latina gastar menos de lo que producían. También por este lado el ajuste presentaba una opción desagradable: en tanto el producto no creciera, tenían que reducirse o bien el consumo o bien la inversión —o ambos a la vez—. Y ese fue el caso de la región durante los 80, más allá de algunas excepciones nacionales (principalmente Colombia y Chile). Hacia fines de la década, el ingreso global de los siete países más importantes de América Latina no llegaba a ser un 13 % más alto que el de 1982, mientras

que la población había crecido 16 %. Para peor, el estancamiento de la producción no era solamente una causa de las dificultades para contener los gastos, sino también, en buena medida, su consecuencia. Es que la inversión, siempre crucial para generar crecimiento, acusaba el doble impacto de contención de gastos y retracción de importaciones de bienes de capital. Para el conjunto de América Latina, la inversión bruta declinó un 25 % entre principios y fines de la década.

LA DÉCADA PERDIDA

Crecimiento comparado de la Argentina y otros países de América Latina



*Se trata de Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Fuente: Maddison (1995).

Las consecuencias interiores de los problemas de las cuentas externas se manifestaban en una tensión entre los sectores público y privado de cada país. La mayor parte del endeudamiento externo correspondía al Estado, ya fuera porque lo había contraído directamente en épocas mejores o porque (como en la Argentina y Chile) se había decidido aliviar las obligaciones de los deudores privados a través de un deliberado proceso de estatización. Correspondía entonces al sector público generar un excedente con el que pagar a sus acreedores. Era poco menos que una quimera, inaccesible por una serie de razones. En primer lugar, porque las cuentas no estaban en orden al comenzar la década. Salvo Chile —y, circunstancialmente, Venezuela— los gobiernos de los principales países del subcontinente tenían en 1981 un abultado déficit primario, es decir, un exceso de gastos (descontando los pagos por intereses) sobre impuestos. Fuera de esas dos excepciones, en todos los casos el desequilibrio superaba el 3 % del PBI y en uno (México) era mayor al 8 %. Difícilmente podía corregirse ese déficit en las magnitudes

requeridas, teniendo en cuenta las condiciones que América Latina enfrentó en los 80. Del lado de los gastos, la cuestión era a la vez simple y dramática: se podía cortar por varios lados, pero en todos los casos era doloroso, ya fuera en el presente (si se reducían los salarios o el empleo públicos) o en el futuro (si se contraía la inversión del gobierno). El recorte de gastos corrientes se limitó a lo que era compatible con la supervivencia de las jóvenes democracias de la región. En consecuencia, el peso cayó más sobre la inversión pública, cuya participación en el gasto total bajó en casi todos los países de América Latina.

El problema de las cuentas públicas era más complejo por el lado de los ingresos. El cuadro profundamente recesivo complicaba cualquier intento de mejorar la recaudación, especialmente allí donde el grueso de los fondos públicos provenía de los impuestos internos, como en la Argentina y Brasil, y no tanto del comercio exterior, como en los países más pequeños. Por otro lado, el alto valor que en general tenía el dólar (en parte una consecuencia de la escasez de divisas, en parte una política deliberada para fomentar los excedentes de comercio) perjudicaba al Estado, su mayor comprador. Una salida posible, aunque transitoria y eventualmente explosiva, fue el endeudamiento interno, que se expandió sobre todo en los países más grandes. Pero en casi todos lados el nuevo gran recurso de la década fue la emisión monetaria, que, como provoca inflación, tiene todas las características de un impuesto pagado por quienes tienen dinero de valor declinante. De los diez países sudamericanos, en siete el aumento de precios fue en algún momento un problema grave (más de 80 % anual), incluyendo cuatro (la Argentina, Bolivia, Brasil y Perú) que conocieron la hiperinflación. La inflación no solo traía consigo sus típicos daños (clima desfavorable para la inversión, acentuación de las pugnas distributivas y de las desigualdades de ingresos); peor que eso, agravaba el problema de financiamiento que pretendía precariamente remendar. El valor real de lo recibido por el Estado se diluía en el lapso transcurrido entre el cálculo y el pago de los impuestos (el llamado «efecto Olivera-Tanzi»). A eso se sumaba el hecho de que, no siendo el impuesto inflacionario una excepción a la regla según la cual cuanto más alto es un impuesto mayores son los incentivos a evitarlo, la gente prefería refugiarse en otros activos —como el dólar— antes que ahorrar moneda nacional. Legítima como era, esta defensa complicaba todavía más el panorama inflacionario. En primer lugar porque el movimiento hacia el dólar encarecía su precio y el del servicio de la deuda pública, profundizando el déficit. Además, cuanto menor era la monetización (el valor real de los

billetes y los depósitos en pesos), mayor era el impacto proporcional de una dada expansión en la cantidad de dinero, y mayor también su efecto inflacionario.

En suma, había una tendencia a la autoperpetuación de la inflación, que en ocasiones se volvió incontrolable. Era uno más de los círculos viciosos que debieron enfrentar muchas economías latinoamericanas desde la crisis de la deuda. Si habían superado en parte la antigua «trampa de la pobreza», ahora se empantanaban otra vez en un equilibrio desagradable. Ajuste externo, retracción de la inversión, caídas del producto por habitante, deterioro de la recaudación tributaria, déficits públicos, inflación, fuga hacia el dólar, depreciación monetaria, todos esos eran eslabones de una cadena de causalidad afectándose mutuamente, y siempre para mal. La respuesta de los gobiernos latinoamericanos consistió al principio en acomodarse a las nuevas restricciones, mucho menos atacando los desajustes de fondo que acatando los ajustes del Fondo (Monetario Internacional).

Durante bastante tiempo brilló la ausencia de un plan global para lidiar con el problema del endeudamiento de la región, que podría haber beneficiado tanto a deudores como acreedores. El «plan Baker» no pasó de ser un tímido intento. La exitosa experiencia de ayuda a la Alemania de entreguerras parecía haberse olvidado. El financiamiento recibido, básicamente de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial, fue irregular y condicional a promesas de austeridad que siempre iban un poco más allá de las reales posibilidades y un poco más acá del ideal de los funcionarios de Washington. Fue más de una década de negociación desgastante, que incluyó rupturas de un lado (la declaración unilateral de moratorias parciales de Brasil y Perú) y del otro (las negativas del Fondo cuando se incumplían las metas de los programas de ajuste y estabilización). En última instancia, el financiamiento se obtenía forzosamente, acumulando atrasos en los pagos de intereses y de amortización. La distancia entre lo adeudado y lo efectivamente pagado, que variaba según el país, se reflejaba en la baja cotización de la deuda latinoamericana en el mercado secundario.

El ciclo de incertidumbre respecto a la deuda externa se cerraría recién con el Plan Brady, iniciado en marzo de 1989. El relativo éxito de este esquema no se debió tanto a méritos de diseño como al hecho de que la mayoría de los países habían avanzado en la reducción de sus déficits fiscales y mejorado la situación de su sector externo. A distintas velocidades y con distintas fechas inaugurales (en general en la segunda mitad de los 80) fueron introduciéndose en la región reformas económicas en la línea de lo que se

llamó el Consenso de Washington, una serie de recomendaciones acordes al paradigma liberal que fue haciéndose dominante en todo el mundo. La privatización de las empresas públicas, la apertura comercial y de capitales, la desregulación de los mercados, todo ello iría llegando, a su tiempo, también a la Argentina.

De herencias y condicionamientos

Entrampada como estaba entre las duras opciones con las que de pronto se tenían que enfrentar los países latinoamericanos, la economía que Alfonsín recibía de los militares pasaba por un momento decididamente problemático. El gobierno radical, lo mismo que casi todos los de la posguerra, no dejó de resaltar una y otra vez el «peso de la herencia», con toda razón. Pero la sensación que se transmitía inicialmente respecto a la economía tenía mucho más de esperanza que de desesperación. Los problemas económicos eran vistos como cuestiones subalternas, destinadas a rendirse en poco tiempo más a la omnipotencia de la democracia. Pasado apenas más de un año de administración radical, sin embargo, se cayó en la cuenta de que ese optimismo era en realidad una subestimación. La opinión de Martínez de Hoz al asumir como ministro («la economía argentina no tiene ningún mal básico ni irreparable») podía haber sido cierta en 1976, pero ya no lo era tanto en 1983.

El impacto de la crisis de la deuda fue muy violento. Los pagos al exterior por intereses y utilidades habían crecido de un 2,2 % a un 9,4 % del PBI entre 1980 y 1983. No era un mero «problema de liquidez» como se pensó en algún momento, sino uno de insolvencia estructural. El ajuste a la nueva restricción obligó, en los primeros años de la década del 80, a obtener superávits comerciales por la vía de una contracción de importaciones, al costo de una caída pronunciada de la inversión bruta interna. En 1983, tanto las importaciones como la inversión estaban en la mitad de su valor de 1980. Eso no alentaba ninguna posibilidad objetiva de revertir lo que era un retraso relativo de larga data. Salvando la inmediata posguerra y los «gloriosos 60», la economía argentina había crecido muy poco desde la crisis del 30. Desde el segundo quinquenio de los 70, se había pasado del atraso relativo al estancamiento absoluto: el PBI per cápita de 1974 había sido levemente superior al de 1983. Para ese entonces, se coincidía en que una de las causas de las dificultades para crecer —además de la transferencia forzada de una masa importante de ahorros al exterior— era el aislamiento de la economía

respecto a los flujos de comercio internacional y la estructura oligopolística de muchos mercados nacionales. En esas condiciones eran bajos los incentivos a incrementar la productividad. Sobre el escenario de esta crisis de crecimiento se iban acumulando presiones sociales a favor de un rápido cambio en el nivel de vida, que florecieron con el advenimiento de la democracia en 1983.

La expansión de las demandas cuya satisfacción dependía directamente del presupuesto general —bienes públicos, gasto social, inversiones en infraestructura y en servicios públicos, subsidios a la producción privada— ponía en grave riesgo a un Estado estructuralmente deficitario. Cada vez más debía recurrirse a formas de financiamiento extraordinarias y poco aconsejables. Agotados el sistema de seguridad social y la deuda externa como fuentes de fondos, quedaban como única salida el endeudamiento interno y la emisión monetaria, siempre que no se alteraran el sistema impositivo y, acaso más que eso, la débil cultura tributaria de los argentinos. Desde hacía un tiempo que la Argentina peleaba el primer puesto en el *ranking* mundial de inflación. En 1970-1982, por ejemplo, solo Chile la había superado, pero allí la trayectoria era declinante.

Cinco factores —endeudamiento externo, estancamiento, cierre de una economía con escaso grado de competencia interna, desequilibrio fiscal e inflación—, pues, se agudizaron e interactuaron durante el último tramo del gobierno militar, en gran medida por las desordenadas políticas de ajuste impuestas por las nuevas condiciones externas. Para controlar las importaciones se hizo todo lo que se pudo, desde devaluaciones récord (2200 % en dos años) a restricciones cuantitativas a las importaciones. Como fue siempre típico en períodos de devaluaciones bruscas, el producto cayó, pero esta vez de manera particularmente intensa. El PBI per cápita registró un retroceso de más de 10 % entre 1979-80 y 1982-83, el mayor desde la Gran Depresión. La tasa de inflación pasó de 101 a 343 % entre 1980 y 1983, alimentada por un déficit público que en 1982 superó el 10 % del PBI. Con el objetivo de evitar una quiebra generalizada de empresas, el Estado se hizo cargo a través de diversos mecanismos del endeudamiento externo privado, expandiendo en una proporción significativa el gasto público y convirtiendo el problema de la deuda en un problema de naturaleza fiscal.

El grave estado en que se encontraba la economía al momento de la transición democrática se amoldaba a la perfección con las interpretaciones puramente institucionales de los problemas argentinos. Dichas explicaciones tenían sus méritos y hasta una gran coincidencia en la que asentarse (aquella

entre las fechas de inicio de la declinación relativa de la Argentina y de los golpes militares, en 1930), pero ignoraban los agudos problemas estructurales que aquejaban a la economía. Esa subestimación era una de las razones para llevar adelante una política económica alejada de la austeridad que se necesitaba para combatir simultáneamente los problemas fiscales, inflacionarios, de inversión y de sector externo. Las penurias que habían resultado de los sacrificios anteriores y la vocación por dar cabida inmediatamente a los postergados reclamos de bienestar también contribuían a que una política de ajuste severo estuviera fuera de cualquier agenda de gobierno.

La administración de Alfonsín se iniciaba con un predominio absoluto de los temas políticos sobre los económicos, algo que iba a cambiar con el tiempo. La subordinación del gobierno de la economía a las motivaciones de la política —que se iba a mantener siempre, sencillamente porque es una regla sin excepciones— tendría durante todo el período una particularidad. El juego de presiones al que estaría expuesto el gobierno de Alfonsín tenía un límite preciso. El poder de negociación se acababa allí donde empezaba a percibirse un riesgo —por mínimo que fuera— para las instituciones democráticas. Ahí estaba el punto más sensible y más cuidado por el gobierno, tanto que en muchas ocasiones lo llevó a ver amenazas al sistema donde no las había y, quizás, a ceder más de lo necesario. Si esa era la consecuencia de un celo excesivo en la defensa de la democracia, para Alfonsín era un precio que bien valía la recompensa.

Viejas fórmulas, nuevos problemas

La política económica de la administración radical siguió aproximadamente una evolución ya conocida durante otros gobiernos de la posguerra: una administración algo improvisada de la economía, sin un plan claro, precedió a un elaborado intento de estabilización, que concluiría en una tercera etapa de deterioro. Con las diferencias del caso, durante los gobiernos de Frondizi, de la Revolución Argentina y del Proceso de Reorganización Nacional, la trayectoria había sido similar. Con Alfonsín, la primera de esas etapas duró alrededor de 15 meses, desde el comienzo de su gestión hasta febrero de 1985.

Alejado del poder por diecisiete años, período en el que solo tuvo voz y voto durante el breve intervalo peronista, el radicalismo no había tenido la necesidad de formular un programa económico. Sumando a ello el hecho de

que el resultado electoral de 1983 fue bastante inesperado, resulta comprensible que el flamante gobierno constitucional no tuviera claro qué hacer con la economía. Alfonsín adoptó una salida lógica. Decidió recostarse sobre las mismas políticas que veinte años antes, en tiempos de Illia, habían presidido un período más que aceptable en materia de crecimiento del producto y de los salarios reales. Recrear algo así parecía razonable para un gobierno como el de Alfonsín, que había prometido rápidos frutos apenas se instalara la democracia. El paralelo con la administración de Illia no fue solo una cuestión de los lineamientos generales de la política económica, sino también de nombres. El ministro Bernardo Grinspun y otros miembros de su equipo habían participado en el gobierno radical de 1963-1966.

Pero durante los quince meses iniciales de Alfonsín se fue tomando conciencia de que la economía requería medidas mucho más drásticas que las que se habían implementado. La estrategia original de Grinspun era mantener un alto nivel de empleo con los típicos instrumentos de estímulo a la demanda (crédito barato y gasto público), mientras se combatía la inflación gradualmente, con una política de ingresos que además diera lugar a una recuperación de los salarios reales. Así, después de un aumento inicial de sueldos, se estableció un sistema de pautas para dirigir su evolución y la de los precios, el tipo de cambio y las tarifas de los servicios públicos.

Pero pronto aparecieron problemas: las directivas de precios eran ignoradas por los sectores que estaban fuera del control gubernamental, con lo cual se fue abriendo una brecha entre las variables que obligó a nuevos aumentos, esta vez retroactivos, de los salarios. El mecanismo luego se automatizó para evitar ese tipo de descompensaciones y se pasó a un esquema de indexación salarial completa. Pero con ello se abandonaba también cualquier aspiración de contener la inflación. Si ya era imposible mantener bajo el ritmo inflacionario de largo plazo en ausencia de políticas monetarias o fiscales restrictivas, con políticas de ingresos pasivas no había ni siquiera una fuerza de contención temporaria. Durante 1984, los aumentos de precios se hicieron más intensos trimestre a trimestre: 58 % en enero-marzo, 63 % en abril-junio y 85 % en julio-septiembre.

Entretanto, las negociaciones por la deuda externa tomaban un cariz combativo. La esperanza había sido, también en este terreno, que la llegada de la democracia hiciera una valiosa contribución a la economía, ablandando las condiciones de los acreedores. Hasta cierto punto, esa mejor predisposición existió —especialmente de parte del gobierno de Estados Unidos—, pero de todos modos la ayuda externa seguía dependiendo del «éxito de un programa

de ajuste [que se concentrara] en reducir el déficit fiscal, bajar la tasa de inflación, controlar la oferta monetaria y con el tiempo alentar el crecimiento económico interno», tal como se encargó de recordar el subsecretario del Tesoro norteamericano. Grinspun, por su parte, no parecía demasiado dispuesto a aceptar condiciones, dejando en claro que había que «sacarle hasta el último centavo que legalmente podamos sacarle al Fondo y a quien sea... y si queda en el tapete una chirola, vamos a volver a buscarla» y que «el radicalismo es antiimperialismo práctico, no retórico ni declamativo^[163]». Esa actitud estaba complicando aún más unas cuentas externas en estado de emergencia. La apretada situación obligó a acudir a una ayuda combinada entre los más importantes países latinoamericanos y los Estados Unidos, condicionada de todos modos a un pronto acuerdo con el Fondo Monetario.

A pocos meses de su inauguración, era evidente que las políticas de Grinspun no estaban consiguiendo sus objetivos. El año 1984 cerraría con un aumento del salario real de 35 %, pero con la economía marchando hacia la recesión y una inflación de 626 %. La luna de miel entre Alfonsín y la ciudadanía se iba eclipsando a medida que el deterioro de la economía pasaba a ocupar el centro de la escena. Las laxas políticas salarial, fiscal y monetaria y la beligerancia ante los bancos acreedores recreaban en el mundo de los negocios el inconfundible perfil de una política populista, en tanto los sindicatos estaban mucho menos atentos a la mejora en el salario real que a las políticas específicamente gremiales que buscaban debilitarlos. Al mismo tiempo, la revaluación de la moneda que había permitido la recuperación salarial era una carga para el sector agropecuario. A tono con el espíritu pluralista de la época, se convocó a los distintos sectores a una concertación económica y social. El resultado, previsible, se limitó a una enumeración de críticas y propuestas de medidas sectoriales, y desnudó una falencia que venía denunciándose desde el comienzo: «si el gobierno no dice cómo se propone concretar tan loables proposiciones es sencillamente porque no lo sabe^[164]».

Dentro del propio gobierno comenzaron a escucharse voces en disidencia a la pasiva administración de Grinspun. El anciano asesor presidencial Raúl Prebisch reconocía que las políticas iniciales «tendían a perpetuar la inflación», y hasta Alfonsín parecía alejarse de la estrategia de Grinspun al afirmar que la expansión de la economía por la vía del consumo tenía «patas cortas». Tras la firma de un inevitable acuerdo con el Fondo Monetario a fines de 1984 —con Grinspun todavía en el Ministerio de Economía— el gobierno hizo explícita su decisión de priorizar la lucha contra la inflación. Con ese objetivo, y como una imagen invertida respecto a lo que hasta ese

momento había venido realizando, recurrió a los instrumentos convencionales de una política de administración de la demanda: devaluó la moneda, incrementó las tarifas públicas y restringió la oferta monetaria. Junto a algunas medidas de recorte del gasto público (principalmente en materia de salarios, jubilaciones y erogaciones militares) ello moderó un poco el déficit fiscal y el aumento de precios. Era el preludio de lo que sería un viraje hacia una política de ataque frontal a la inflación.

Teoría y práctica de una estabilización heterodoxa

En febrero de 1985, Grinspun fue reemplazado por Juan Vital Sourrouille — un economista independiente cercano a Alfonsín pero alejado del tronco partidario— en el Ministerio de Economía. Sourrouille no llegaba con un gran poder, porque muchas secretarías importantes y —crucialmente— el Banco Central, estaban en manos de funcionarios no identificados con el nuevo ministro. Poco después del recambio ministerial se iniciaron secretamente los preparativos para poner en marcha un plan de estabilización. De formación estructuralista, Sourrouille y su equipo admitían que el déficit fiscal y la consecuente emisión monetaria eran la principal causa de la inflación en el largo plazo, pero en su diagnóstico otros factores jugaban un papel mucho más importante para explicar las variaciones de precios de corto plazo. Su análisis enfatizaba la existencia, en economías históricamente inflacionarias como la argentina, de una fuerte inflación inercial, es decir, de una tendencia de la inflación a perpetuarse a sí misma. Se seguía, como corolario, que las políticas gradualistas tenían pocas chances de éxito. Confiar en una reducción de la inflación en pequeñas etapas sucesivas equivalía a creer posible una destrucción de bases enemigas a través de ataques parciales y espaciados, concediendo un tiempo para que se rearmen.

Claro que en este punto el argumento se volvía circular y hasta sonaba tautológico: había que bajar la inflación para poder bajar la inflación. El problema seguía siendo por dónde empezar. Y aquí estaba el corazón teórico de lo que sería el Plan Austral. Según veían el problema Sourrouille y los suyos, el efecto Olivera-Tanzi y el hecho de que a medida que se desmonetizaba la economía —a causa de la inflación— la emisión de una determinada cantidad de dinero hacía aumentar más los precios eran fenómenos no tan determinantes en el corto plazo. El mecanismo crucial que hacía que la inflación de un mes tendiera a repetir a la del mes anterior tenía que ver con las consecuencias y las causas de las expectativas de inflación.

Por un lado, si se esperaba alta inflación, esa expectativa tendía a cumplirse, porque para definir las decisiones salariales y de precios la estimación acerca de la inflación del mes en curso era un dato fundamental. Los trabajadores estaban preocupados no tanto por la cantidad de pesos que recibieran sino por el poder adquisitivo de ese dinero; a los empresarios, por su parte, les interesaba el costo real del trabajo, y la relación que el precio de sus productos guardara con otros precios (sobre todo, el de los competidores en su mercado y el de los insumos). Por otro lado, la inflación pasada era en general confiable como primera aproximación para estimar la del período corriente. Aunque no existiera indexación legal, ajustar precios y salarios a la inflación del período anterior parecía bastante razonable. En primer lugar, porque la indexación era una regla explícita y sabida para ciertos precios, que se había extendido durante los meses de Grinspun. Además, era una práctica simple y de conocimiento común que por la misma dinámica del proceso se veía más o menos confirmada. En el lenguaje del equipo económico de entonces, la inflación pasada «coordinaba las expectativas» sobre la inflación corriente.

La conclusión era que para bajar la inflación había que bajar las expectativas de inflación, objetivo que podía ser difícil pero ya no lógicamente insensato. Si por un momento se pudiera cortar el nexo entre inflación pasada y expectativas de inflación, entonces se estaría levantando la última ficha del dominó caído y con ella se levantarían también las demás: la expectativa de estabilidad generaría por sí sola una inmediata estabilidad. La experiencia previa de planes de estabilización era bastante clara en el sentido de que el factor expectativas era crucial. Tanto en las salidas de las hiperinflaciones históricas (el caso de Alemania en 1923 era el más estudiado) como en las estabilizaciones transitorias de la Argentina, siempre había existido una señal contundente de que se estaba quebrando con el pasado. Paradójicamente, el *detenté* de las expectativas era más fácil cuanto más desbocado fuera el proceso inflacionario, porque en esos casos el elemento coordinador no era tanto la inflación pasada (inapropiada en contextos tan volátiles) sino algún precio de referencia, generalmente el tipo de cambio. Su fijación había sido clave en las estabilizaciones europeas de los años 20. En casos como el argentino, purgar la memoria inflacionaria había resultado mucho más complejo, y había sido necesario congelar todo lo que fuera posible, desde el tipo de cambio y las tarifas públicas hasta los precios privados y los salarios. El éxito inicial de los planes de Gómez Morales (1952), de Gelbard (1973) y de Krieger Vasena (1967) se tomaban como evidencia favorable al enfoque del equipo de Sourrouille. Al mismo tiempo,

la insuficiencia de programas que confiaran exclusivamente en instrumentos ortodoxos sin actuar directamente sobre las expectativas quedaba demostrada por el fracaso de los intentos estrictamente monetaristas de 1962-63 (Alsogaray), 1977 (Martínez de Hoz) y 1982 (Alemann).

Después del impacto inicial, la cuestión era desactivar las causas últimas del problema (el déficit fiscal y la emisión monetaria), para consolidar la nueva situación y las expectativas de que se mantuviera en el tiempo. De otro modo se corría el riesgo de caer en el mismo error que Gelbard, quien había ignorado por completo la necesidad de corregir los fundamentos de la inflación y se había embarcado en políticas fiscales y monetarias expansivas. No era una tarea fácil, pero allí se contaría con la inestimable ayuda de la natural remonetización de la economía y de la recomposición del valor real de los ingresos públicos al detenerse la corrosión provocada por el aumento continuo de los precios. Las autoridades eran conscientes de que debían poner un empeño especial en evitar cualquier brote inflacionario, aunque más no fuera parcial y limitado a un sector de la economía, porque ello podía poner en marcha otra vez la rueda perversa de la inflación.

Fue con esa idea que antes de anunciarse el Plan Austral se corrigieron hacia arriba algunos precios que se creían retrasados respecto al promedio, de modo que no fueran a despertarse una vez en marcha el programa de estabilización. El tipo de cambio se devaluó hasta alcanzar un nivel prácticamente récord y las tarifas públicas se elevaron hasta el punto en que cubrían los costos de las empresas estatales. Se indujo también a un aumento del precio de la carne para evitar las desagradables sorpresas que habían sufrido los planes de Krieger Vasena y de Martínez de Hoz. Mientras tanto, se negociaba con el gobierno norteamericano y con el Fondo Monetario un paquete de ayuda, que contribuiría a la credibilidad del programa.

Las medidas de corrección de precios previas al Plan Austral aceleraron la inflación. Tanto en abril como en mayo los precios mayoristas se elevaron más del 30 %, con una tendencia creciente que se reflejaría en un índice de 42,3 % en junio, solo superado en la historia por el de marzo de 1976. La hiperinflación estaba cerca y cundía la sensación de que «algo hay que hacer». En ese clima, llegó un primer indicio de que se aproximaba la hora de un impacto estabilizador, cuando Alfonsín advirtió que no se debían esperar mejoras en el nivel de vida y anunció que comenzaba una etapa de «economía de guerra». Finalmente, la noche del viernes 14 de junio de 1985 se anunció el Programa de Reforma Económica, en seguida rebautizado por la prensa Plan Austral. El austral sería la nueva unidad monetaria, que se cotizaría a un

tipo de cambio fijo de 80 centavos de austral por dólar. Quedaban congelados en el acto todos los precios de la economía, salvo en los mercados donde los precios reflejaban instantáneamente las condiciones de oferta y demanda, como por ejemplo el de alimentos frescos.

Un anuncio fundamental era que el Banco Central dejaría de emitir dinero destinado a financiar los desequilibrios del Tesoro Nacional. Esa promesa podría cumplirse porque el desequilibrio en las cuentas públicas se limitaría a un 2,5 % del PBI, una magnitud financiable por la vía del endeudamiento externo. La esperada recuperación fiscal se basaba en impuestos adicionales a la exportación, un esquema de «ahorro forzoso» (de hecho, un impuesto, porque la tasa de interés real de la deuda que el Estado contraía con el contribuyente sería negativa), el aumento en algunos gravámenes específicos y la reducción del período de pago del IVA. Para evitar ganancias inesperadas de acreedores y propietarios, se introdujo el «desagio»: los contratos pactados en la moneda antigua, que incorporaban una alta expectativa de inflación, se transformaban automáticamente a australes a través de una tabla de conversión que mantenía el valor real esperado de los pagos futuros. Las tasas de interés reguladas se reducían a un promedio de 5 % mensual, intentando instalar la expectativa de una pronta baja de la inflación.

El plan fue recibido con alivio y pasó un primer test de credibilidad: los ahorristas renovaron sus depósitos y la distancia entre el dólar oficial y el paralelo se acortó de 30 a 4 %. «Habíamos ganado la primera batalla^[165]», recordaba tiempo después un funcionario del equipo de Sourrouille. La gran guerra era contra la inflación, y durante los primeros meses de vigencia del plan la victoria no parecía estar lejos. Ya en julio los precios al por mayor bajaron en términos nominales, algo que no ocurría desde 1973, y en octubre la inflación al consumidor se había estabilizado en la infrecuente marca de solo 2 % mensual. No se había alcanzado el objetivo de máxima —la inmovilidad del nivel general de precios— pero sí una rotunda estabilización, sin que fuera necesario forzar el cumplimiento de los controles de precios. La convergencia de expectativas a la que se había apuntado con el congelamiento y con las medidas fiscales estaba desarmando la trampa de la inflación. El círculo vicioso que funcionaba unos meses atrás dejaba paso ahora a un círculo virtuoso de estabilidad. El dinero de los impuestos ya no llegaba depreciado a las arcas del Estado, lo que elevaba la recaudación por un monto que equivalía a más de la mitad de lo obtenido por la emisión monetaria antes del Austral. Pero no toda la corrección fiscal podía conseguirse sin esfuerzo. El aumento de gravámenes al comercio exterior y a los combustibles, el

producto del «ahorro forzoso» y la contención de los salarios de la administración pública también contribuyeron a que el déficit fiscal se mantuviera dentro de los márgenes previstos en el plan. Se revirtió además la huida de la moneda nacional. La proporción entre dinero en efectivo o cuentas corrientes y el PBI pasó de 3,3 % en el segundo trimestre del 85 a 8,1 % en el primer cuarto del 86.

La estabilidad trajo consigo ganancias concretas para la población, como el aumento inmediato del salario real y la reaparición de líneas de crédito para consumo. Esas mejoras ayudaron a tonificar la demanda y, luego de un período de desacumulación de inventarios, estimular la producción. En contraste con la idea presidencial de una «economía de guerra» y con los titulares de los diarios al anunciarse el Plan Austral («uno de los planes más audaces y más duros que hayan regido en Occidente desde la Segunda Guerra Mundial», «Apuesta a un programa de extrema dureza»), a los pocos meses empezó a detenerse lo que en el primer semestre era una tendencia recesiva, y hacia fin de año ya se notaba una clara reactivación. El nuevo escenario económico no podía haber llegado en un momento más oportuno para el gobierno: en las elecciones de renovación parlamentaria de noviembre de 1985 se consolidó la mayoría radical, y era bastante obvio que la estabilidad había sido decisiva. En octubre, una encuesta mostraba que el 68 % de la población consideraba «bueno» o «muy bueno» al Plan Austral, y solo un 9 % decía que era malo.

Al comenzar 1986, el Plan Austral era un éxito, económico, político y también intelectual. En noviembre, el Premio Nobel de Economía Franco Modigliani decía haber viajado a la Argentina para interiorizarse «sobre el milagro argentino» y para «apreciar cómo se aplica el Plan Austral, cuyo éxito interesa a todo el mundo». El secretario adjunto del Tesoro norteamericano, David Mulford, también quiso «ver de primera mano el éxito del Plan Austral», al que calificaba como «el más firme esfuerzo de estabilización realizado por un gobierno argentino en los últimos 15 años^[166]». Cualquiera fuese la evolución subsiguiente de la economía argentina, la idea de que para salir de un régimen de alta inflación se requería algo más que medidas monetarias y fiscales tenía ahora más evidencia en la que apoyarse, no solo por la experiencia del Austral sino también por el programa de estabilización israelí (julio de 1985), de características similares.

Claro que la guerra declarada a la inflación apenas había comenzado. El 2,5 % mensual de aumentos de precios minoristas entre agosto y diciembre era un índice muy meritorio y claramente tolerable desde el punto de vista de

un consumidor como el argentino, acostumbrado a tasas mensuales de dos cifras. Pero la acumulación de esos aumentos, multiplicados por la regla del interés compuesto, era incompatible con el esquema instalado en junio. La reactivación de la demanda, bienvenida como era, empezaba a impactar sobre los valores de venta de los productos con precios libres. Esa moderada inflación se transmitía a otros sectores de la economía, activando los mecanismos de indexación. Ya que el equipo económico quería evitar a toda costa desajustes de precios relativos clave, como el tipo de cambio y las tarifas, comenzó a plantearse la necesidad de pasar a una segunda etapa. La cuestión era cómo revertir y evitar en el futuro esos desfasajes consolidando al mismo tiempo la estabilidad de precios.

La estabilidad relegada

«En la economía argentina, el largo plazo no existe», dijo una vez Juan Carlos Pugliese rememorando su experiencia como ministro en épocas de Illia. Es que, durante décadas, las mayores urgencias para los ministros de Economía fueron o bien evitar una crisis de la balanza de pagos o bien contener una estampida inflacionaria. Si eso ya era cierto en las aguas relativamente tranquilas de los años 60, qué no decir del embravecido clima económico cuyo inicio puede fecharse en el Rodrigazo de 1975. Por un momento —fines de 1985, principios de 1986— pudo pensarse que con el Plan Austral se abría nuevamente la posibilidad de encarar los problemas de fondo (cómo entrar en una fase de crecimiento en un marco de equidad, por ejemplo). Además de los interrogantes propios sobre el programa de estabilización, antes de que el Austral cumpliera su primer aniversario ya empezaban a plantearse otro tipo de preguntas: «¿Cómo se hace para crecer después de la estabilización? ¿Cuál es el modelo?»

Pero la ilusión de una «nueva etapa» duró poco. Los tres años que siguieron hasta el recambio presidencial estuvieron dominados por el derrotero de la lucha contra la inflación, desde la desintegración del Plan Austral hasta el estallido hiperinflacionario de 1989. En ese camino, que el gobierno recorrió con un poder cada vez menor, no hubo grandes mojones sino más bien un deterioro paulatino de la economía, reflejado especialmente en el rebrote inflacionario. Porque es difícil señalar un punto que marque un antes y un después, y porque la política de estabilización fue el tema más importante durante el gobierno de Alfonsín es que deben recorrerse con algún

detalle los avatares de corto plazo que siguieron a la fase inicial del Plan Austral.

En marzo de 1986 la inflación ya alcanzaba el 4,6 %, una tasa que profundizaba el dilema que enfrentaban las autoridades económicas:

Extender el congelamiento probablemente resultaría en una baja tasa de inflación en los meses subsiguientes y, al mismo tiempo, podría ocurrir que los agentes económicos «olvidaran» las experiencias inflacionarias pasadas y por lo tanto se evitara un retorno a medidas defensivas de indexación. Ya que estos mecanismos estaban «vivos» cualquier perturbación podía acelerar la tasa de inflación. Por otro lado, la inflación acumulada desde junio de 1985 había creado presiones en el mercado de trabajo y había deteriorado un poco el nivel real de las tarifas públicas y el tipo de cambio^[167].

En otras palabras: prolongar el congelamiento era una apuesta mucho más arriesgada, porque podía ganarse bastante (erradicar la indexación) pero también perderse mucho (generar una explosión hiperinflacionaria en el momento de la flexibilización). En realidad, el retraso de las tarifas y el dólar no era solamente un problema para el futuro. El congelamiento de tarifas podía ser antiinflacionario en el corto plazo, pero al deteriorar los ingresos reales de las empresas públicas impactaba sobre el déficit fiscal y por lo tanto sobre la capacidad de consolidar la estabilidad. Por otro lado, el superávit de la balanza comercial ya daba signos de debilitarse, y aunque la causa principal fuera una caída en los términos de intercambio argentinos, era un dato que convencía a Sourrouille y su equipo de evitar a toda costa la conocida experiencia de una estabilización basada en la apreciación cambiaria. Así fue como en abril de 1986 se anunció una «flexibilización». A partir de entonces, los precios públicos (tarifas y tipos de cambio) se irían ajustando paulatinamente, dando una pauta para el crecimiento de los salarios y los precios privados. A menos de diez meses de su puesta en marcha, el Plan Austral mutaba hasta quedar irreconocible. El objetivo era

evitar la erosión de los salarios reales, la aparición de desequilibrios en las finanzas públicas y la pérdida de competitividad de las exportaciones argentinas^[168].

Mirado retrospectivamente, es llamativo el contraste entre la operación flexibilizadora y lo que había sido la primera etapa del plan. Cuando todavía

faltaba mucho para acabar con la indexación y la inflación inercial —blancos inmediatos del impacto estabilizador que había sido el Austral— se iniciaba una vuelta al gradualismo. No era un retorno al punto de partida, porque el índice mensual de inflación era diez veces menor, pero la diferencia entre la etapa que se abría con la flexibilización y la que había concluido en junio de 1985 era menos de naturaleza que de grado. En principio, la nueva situación permitía pasar a una política más ortodoxa que consolidara la estabilidad, sin la desventaja que significaba la alta inflación pre-Austral para corregir el desequilibrio fiscal y su efecto sobre los precios. El equipo económico conocía esa salida, e incluso consideraba que el paso a una política antiinflacionaria más tradicional era ineludible si se quería alcanzar el equilibrio de precios: «Si yo hago la parte heterodoxa y no la ortodoxa, me voy al diablo», decía un miembro del equipo de Sourrouille.

Pero una combinación de varios elementos conspiró contra esa posibilidad. En primer lugar, la flexibilización demostró que el congelamiento de precios había tenido un papel importante como tregua forzada de los típicos conflictos distributivos de la economía argentina. Quien más, quien menos, cada sector se había conformado con una regla que, aunque imponía a sus precios un incómodo cepo, era al menos un cepo universal que le garantizaba que los otros tampoco podían adelantársele. En este sentido, el anuncio de una flexibilización actuó como una bandera de largada para la reapertura de las tradicionales pujas distributivas entre sectores (industrial versus agropecuario, bienes comerciables versus bienes no comerciables, deudores versus acreedores, trabajadores versus empresarios). El gobierno pudo contener los reclamos de los sectores rezagados mientras tuvo la posibilidad de invocar una regla simple y a primera vista justa como el congelamiento. La flexibilización lo hacía más permeable a esas presiones. La reapertura del conflicto distributivo era un caldo de cultivo para la inercia inflacionaria que estaba en el corazón de la visión del gobierno.

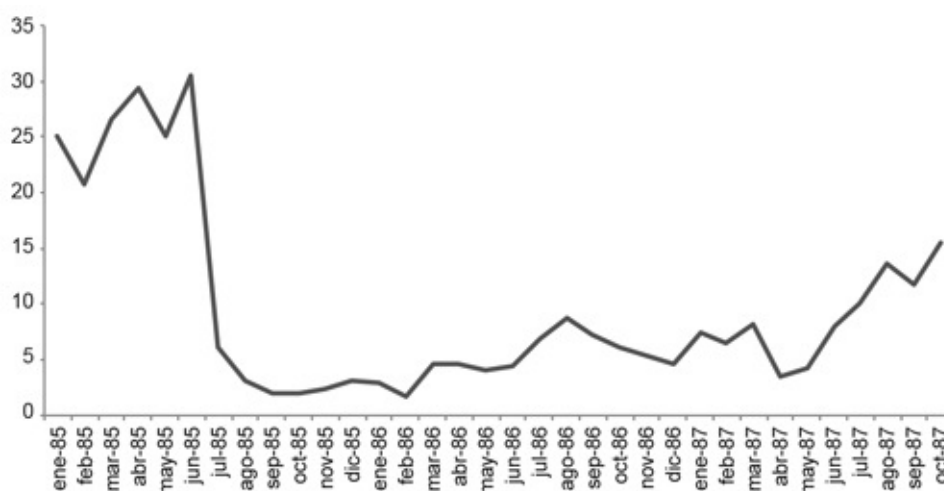
Las renegociaciones de salarios resultaron en aumentos cada vez más rápidos, por encima de las pautas señaladas desde el Ministerio de Economía. Después de la recuperación inmediatamente posterior al Austral, los salarios reales habían sido corroídos por una inflación lenta pero constante, y ahora parecía haber llegado el momento de un nuevo reacomodamiento hacia arriba. En rigor, el potencial inflacionario de este tipo de correcciones era mínimo o al menos transitorio si el gobierno se mostraba firme en los frentes fiscal y monetario. Pero para eso se requería una voluntad estabilizadora que pusiera al tope de la lista de prioridades la lucha contra la inflación, cosa que no

existía ni en el gobierno ni en la sociedad. Superado el peligro hiperinflacionario de un año antes, la sensación generalizada era que había que pasar inmediatamente a una fase de crecimiento económico acorde a las ilusiones de 1983, relegando a un lugar secundario las vicisitudes de un índice que en todo caso estaba muy por debajo del promedio de la última década. En ese espíritu, el gobierno fue paulatinamente abandonando el objetivo de «estabilizar la estabilización», conformándose con uno menos pretencioso, estabilizar la inflación.

Durante los críticos meses de mediados del año 1986, el relativo desdén por el problema inflacionario se manifestó sobre todo en el manejo de la política monetaria. Después de un año de relativa estabilidad, el aumento en la demanda de dinero ya había sido satisfecho, y lo más probable era que las nuevas inyecciones monetarias afectaran proporcionalmente al nivel de precios. En este aspecto hubo un problema de coordinación de políticas. Mientras que desde el Ministerio de Economía se pretendía un manejo monetario más prudente, las autoridades del Banco Central —más en simpatía con la línea histórica del radicalismo de posguerra— intentaban expandir el crédito para reanimar la producción. Considerando las tasas de interés reales, el objetivo de «dinero barato» aparece cumplido: de niveles fuertemente positivos se pasó, a mediados de 1986, a tasas negativas. Ya que ese cambio de signo se dio tanto en el mercado de tasas reguladas como en el de tasas libres, está claro que la inflación se ubicó por encima de las previsiones, un error de cálculo que perjudicó a los acreedores. Era el segundo peldaño en la línea ascendente que siguió la tasa de inflación hasta la explosión hiperinflacionaria de 1989.

AUSTRAL, ESTABILIZACIÓN Y DESPUÉS

Tasas mensuales de inflación minorista



Fuente: Machinea (1989).

La aceleración de los precios también tomó por sorpresa a las autoridades económicas, que conocían perfectamente bien el peligro de una inflación creciente e intentaron sofocarlo por distintos medios. El viceministro de Economía Canitrot declaraba:

yo soy monetarista, estructuralista y todo lo que sea necesario para bajar la inflación, y si hay que recurrir a la macumba, también^[169].

Sin embargo, no hubo manera de conseguir resultados como los del Plan Austral. A partir del repunte inflacionario del invierno de 1986, la política de estabilización careció de una estrategia estructurada. Esa ausencia se debió, en parte, a la pérdida de credibilidad que había implicado el rápido retorno a un régimen de alta inflación. Los componentes estructuralista y monetarista del ataque a la inflación se combinaron en proporciones cambiantes y no como parte de un programa global. El sesgo monetarista llegó en septiembre, tras la asunción de un hombre del equipo económico de Sourrouille en el Banco Central. Pero el «apretón monetario» no tuvo mucho efecto sobre las variaciones de precios, algo que era de esperar si era correcto el diagnóstico de la inflación que había inspirado el Austral.

Era sabido que una reducción sustancial de la inflación requería moderación en la política monetaria durante un tiempo prolongado. Pero ese tiempo no estaba disponible, porque hacia fines de 1986 reapareció la necesidad de financiar los déficits públicos con emisión de dinero, con lo que se quebrantaba una de las promesas fundantes del extinto Plan Austral. Esas desviaciones a veces no eran de forma pero sí de fondo: se utilizaban los

dólares del Banco Central para pagar la deuda de las empresas estatales, se daban préstamos difícilmente recuperables a bancos provinciales o se colocaban títulos del Tesoro nominados en dólares —que solo en apariencia eran reservas internacionales— en el Banco Central, a cambio de dinero fresco. Detrás de esa necesidad de financiamiento había un desequilibrio básico en el Estado, sin cuya solución era imposible pensar en una inflación internacional o al menos en la reedición de los índices «históricos» previos a los años 70, del orden del 30 % anual.

Las causas estructurales del déficit fiscal estaban prácticamente intactas. La mejora de las finanzas públicas inmediatamente posterior al Austral fue fugaz. Prácticamente todas las razones por las que habían mejorado las cuentas del Estado fueron desapareciendo con el tiempo. Por el lado del gasto, la compresión de salarios y jubilaciones sobre las que se venía basando el ajuste no podía mantenerse indefinidamente, o al menos no podía acentuarse. Del lado de los ingresos, parte de la recomposición se había apoyado en la supresión del efecto Olivera-Tanzi —que fue volviendo a la escena de la mano de la inflación— y otra parte en el ahorro forzoso, que era intrínsecamente provisional. Hubo, además, mala suerte. Los precios de los productos exportables tuvieron una caída de 20 % en dos años, complicando un esquema de financiamiento público que contaba entre sus pilares a los impuestos al comercio exterior. Ese deterioro tenía por un lado un impacto directo (al bajar el precio de venta bajaba lo producido por un impuesto que era proporcional) y además un efecto político: el sector agropecuario presionó para una reducción de las retenciones, finalmente concedida en 1987. Un evento internacional favorable como fue la caída en la tasa de interés (que repercutía sobre los pagos que el Estado argentino debía hacer a sus acreedores externos) no llegó a compensar el impacto de los términos de intercambio sobre las cuentas fiscales.

En esas condiciones no podía sostenerse la restricción monetaria. La posibilidad de esterilizar su efecto elevando los encajes bancarios solo posponía el problema, porque comprometía al Banco Central a emitir más dinero en el futuro para compensar a los bancos por la inmovilidad de sus activos. Con una inflación que ya amenazaba con volver a los dos dígitos mensuales al comenzar 1987, el equipo económico decidió recostarse sobre su lado heterodoxo y dispuso un nuevo congelamiento de precios: el «australito». Esta vez se trataba más que nada de una medida defensiva ante el desborde inflacionario, que nunca podía instalarse como expectativa general porque la magnitud del déficit era incompatible con la estabilidad y

porque no había síntomas de mejora. Al contrario, las urgencias políticas se fueron acentuando a medida que se acercaba la hora de enfrentar a un peronismo más consistente en la elección de septiembre. Al grave desequilibrio estructural que padecían las cuentas públicas se sumaban las demandas de fondos provenientes de las provincias y una generosa concesión de créditos para vivienda, configuración que condujo a un creciente endeudamiento interno.

Al mismo tiempo, el presidente tomó una decisión crucial: quiso reforzar la apuesta electoral y su ambicioso proyecto político de largo plazo (que requería la incorporación de sectores no radicales) convocando para eso a un sindicalista, Carlos Alderete, al Ministerio de Trabajo. Era una maniobra política que aprovechaba el disenso entre dirigentes gremiales, pero que no tuvo el efecto esperado: el gobierno perdió las elecciones y la postura fuertemente prosindical del ministro obligó a ceder más de lo esperado en las leyes laborales y en la política salarial, algo que conspiraba contra cualquier intento de mantener la inflación bajo control. Mientras tanto, se agotaba la reactivación, alargando a doce años el ciclo de virtual estancamiento de la economía argentina.

El techo inflacionario de 10 % mensual se perforó un mes antes de las elecciones. Aunque en octubre se apelaría a otro congelamiento de precios, también efímero, se sucedieron durante el año 1987 varios signos de que el gobierno (o, al menos, el equipo del ministro de Economía) se acercaba cada vez más a una visión según la cual no podía derrotarse a la inflación sin un proceso previo de «reformas estructurales». De la serie de prescripciones que englobaba esa etiqueta, la más urgente y quizá también la más difícil de implementar era la de hacer compatibles las funciones del Estado con sus limitadas posibilidades de financiamiento.

Un Estado sin financiamiento

Que el relativo equilibrio en las cuentas públicas conseguido en el año que siguió al Austral resultase tan precario era todo un síntoma de que algo más profundo estaba fallando en el funcionamiento del Estado. Es cierto que en el rápido deterioro de la situación fiscal había pesado también la política concesiva previa a la elección de 1987, pero también debe tenerse en cuenta que la reaparición del déficit se daba a pesar de que en algunos rubros los gastos eran menores de lo que entonces podían considerarse «normales». Según las cifras que se usaban entonces, el desequilibrio de 7,3 % del PBI en

1987 habría sido por lo menos de 14,6 % si las jubilaciones, los salarios estatales y la inversión pública se hubiesen elevado hasta su nivel previo a la década del 80. Lo menguado de esas partidas era un signo más de que el Estado, sumido en una crisis de financiamiento, no podía cumplir plenamente con el múltiple papel que, justificadamente o no, se le había ido asignando durante las últimas décadas. Esa incapacidad era conceptualizada en el segundo lustro de los 80 como la «erosión del contrato fiscal» o la «desarticulación del pacto fiscal» que existe entre Estado y sociedad.

Es apropiado en este punto repasar mínimamente el proceso de acumulación de funciones por parte del Estado argentino. Esas funciones pueden clasificarse en tres. En primer lugar, están las exigencias del «Estado gendarme» de la más pura tradición liberal, que ocupaban un lugar privilegiado en la Constitución de 1853: la provisión de defensa exterior, de seguridad interior, de justicia, de administración general. El Estado de Bienestar, en tanto, puede describirse como una garantía para toda la población de un consumo mínimo de ciertos bienes o servicios, a veces definidos por extensión (en una lista encabezada por la educación, la salud y la vivienda) y a veces comprendidos bajo rótulos menos precisos como «nivel de vida digno». Aunque algunos componentes del Estado de Bienestar son reconocibles en la Argentina ya desde la época de la organización nacional (algo que es notorio en el caso de la educación) el impulso decisivo a la política social llegó con la Segunda Guerra Mundial, lo mismo que en el resto del mundo occidental. Los nuevos deberes del Estado se incorporaron al texto de la Constitución peronista de 1949, y fueron lo único que sobrevivió a ella luego de la cuestionada reforma de 1957. La construcción masiva de viviendas y la jerarquización y universalización del sistema de jubilaciones son dos ejemplos del papel social que el Estado adquirió en la inmediata posguerra.

Quedan para una tercera categoría más heterogénea aquellas actividades a través de las cuales el Estado busca corregir ineficiencias del mercado libre, entendidas en un sentido amplio. No solo se incluyen aquí las políticas dirigidas a remediar las típicas «fallas del mercado» estudiadas por la microeconomía. Históricamente, tuvieron más peso como fundamento de la creciente intervención del Estado razones que apuntaban a otras ineficiencias de un mercado librado a su propia dinámica. La convicción de que solo con la participación decisiva del Estado podían generarse altos niveles de actividad, de empleo y de crecimiento económico justificó durante medio siglo una extensión gradual de su campo de acción. El Estado manejaba esa influencia

de manera directa (haciéndose cargo de ciertas actividades productivas) o indirecta (estimulando la producción privada, a través de una infinidad de mecanismos). Las empresas estatales de servicios públicos, los subsidios a la instalación de fábricas en ciertas regiones, las exenciones impositivas a determinadas actividades, los préstamos de los bancos oficiales a tasas subsidiadas, todo eso era parte de un singular «capitalismo asistido», que a fines de los años 80 ingresó a su fase crítica.

El cuestionamiento al «Estado productor» —en un sentido amplio que abarque su papel de estimulante de la producción privada— fue en parte una consecuencia natural de lo que había sido su costosa y frustrada expansión a partir de los años 70. Si bien el gran impulso inicial a estas funciones estatales se dio en épocas del primer peronismo (a través de la creación de las principales empresas públicas y de las políticas crediticias en pro de la industrialización, por ejemplo) desde fines de la década del 60 se advierte un proceso por el que la inversión y la producción privadas se van haciendo cada vez más dependientes del sector público, convirtiéndolo en objeto de múltiples presiones para institucionalizar ese apoyo. El Estado contratista empezaba a alimentar a su contraparte privada y ensanchaba su presupuesto para subsidios. Los ejemplos sobran: en 1971 se amplió el régimen de «compre nacional», que obligaba al sector público a adquirir bienes en el mercado interno, una práctica que hizo que los precios pagados por el Estado crecieran desde entonces más rápido que el nivel general de precios; alrededor de la misma fecha se crearon distintos «fondos» que afectaban recursos tributarios a grandes obras viales y energéticas; también data de esa época la así apodada «ley ALPI», por la que el Estado rehabilitaba a empresas en quiebra; a lo largo de toda la década se expandieron los regímenes de promoción industrial basados en exenciones impositivas, tendencia que se acentuó durante los primeros años del gobierno de Alfonsín; en el quinquenio 1976-1980 se aceleraron las grandes obras públicas en ejecución y se iniciaron otras nuevas, con lo cual se asumían compromisos de gasto para el futuro.

Hacia 1987, un 43 % del gasto público total correspondía al Estado productor, cifra que incluía una gama de subsidios de diversas formas y con variados fines a la producción privada, que sumaba un 6,6 % del PBI. Si se suma a esta última cifra el déficit de las empresas públicas, cuyo promedio para el período 1980-1986 puede estimarse en 3,4 % del PBI, se llega a un total de 10 % del producto. En otras palabras, sin empresas estatales y sin subsidios a la producción privada las cuentas públicas mejoraban a tal punto

que cambiaban un abultado déficit cercano al 7 % del PBI por un holgado superávit de alrededor de 3 %. Razonamientos como este, que podían tener un perfil extremo y no necesariamente deseable, hacían que la idea de privatizar empresas públicas y reducir drásticamente los beneficios fiscales con que se asistía al sector privado fueran ganando adeptos, entre los cuales comenzaban a contarse Sourrouille y su equipo.

El peso creciente del Estado productor sobre el presupuesto público convivió con una demanda también creciente por la expansión de los beneficios sociales. Esas presiones tuvieron distintos orígenes: algunas respondieron más bien a tendencias estructurales y fueron independientes de las decisiones de política económica de corto plazo (ese fue el caso, en alguna medida, del aumento en el número de beneficiarios de la previsión social o de la expansión del proceso educativo); otras constituyeron ensayos de muy variada eficiencia destinados a moderar los efectos del estancamiento económico sobre la población más pobre, categoría en la que deben incluirse desde programas como el Plan Alimentario Nacional del gobierno de Alfonsín hasta una parte del aumento del empleo público provincial; por último, la clase media mantuvo su demanda de financiamiento para sus proyectos de largo plazo (construcción de vivienda, educación superior) en el gasto público. La expansión del Estado productor y del Estado de Bienestar explican el 72 % del aumento en el gasto estatal entre 1970 y 1985, que pasó del 19,7 a 25,3 del PBI.

Ese sendero cuesta arriba tenía un obstáculo insalvable en el agotamiento de la capacidad del gobierno para obtener recursos. El Estado dejaba de cumplir con su parte del contrato fiscal porque tampoco la sociedad cumplía con la suya, que era financiarlo. Hasta la crisis de la deuda, el proceso de crecimiento rápido del gasto público pudo solventarse de uno u otro modo, aunque con dificultades cada vez mayores y con rasgos muy particulares. Los ingresos por tributación clásica nunca alcanzaron la envergadura que tuvieron en otros países, a pesar de que también en la Argentina se intentó gravar de acuerdo con la capacidad de pago. Los impuestos a las ganancias, a los patrimonios y a los capitales nunca fueron grandes recaudadores, y terminaron siendo más importantes los tributos tradicionales aplicados a determinados bienes (como combustibles, cigarrillos, bebidas alcohólicas), que superaron incluso al impuesto al valor agregado. En compensación, el Estado contó con dos fuentes de fondos. Por un lado, aunque el carácter semicerrado de la economía argentina no estuvo inspirado en una necesidad fiscal, se montó sobre un esquema de impuestos a exportaciones e

importaciones que al mismo tiempo brindaba recursos al Estado. En segundo lugar, los primeros años de funcionamiento del sistema de seguridad social dieron lugar a un cuantioso superávit, porque los aportantes eran muchos más que los beneficiarios. En todo caso, los gobiernos podían, cuando estos recursos no alcanzaban, financiarse en el mercado de capitales, por cierto bastante estrecho. Mientras la inflación fue moderada y no perjudicó desmedidamente a los tenedores de moneda y títulos en pesos, el sector público pudo tomar prestado internamente o simplemente emitir dinero a un ritmo que no acelerara los precios. Cuando, ya entrada la década del 60, empezó a notarse con claridad la erosión monetaria y financiera, el endeudamiento interno pudo compensarse parcialmente gracias a la mayor disponibilidad de préstamos exteriores.

Una por una, estas fuentes de fondos fueron agotándose. El deterioro progresivo de los términos de intercambio arrastró consigo a la recaudación de impuestos a la exportación, que de todos modos fueron haciéndose desaconsejables (y hasta se cambiaron por subsidios en el caso de las exportaciones no tradicionales) a la vista de las recurrentes crisis de balanza de pagos. Por otro lado, lo que era un superávit de la seguridad social en los años 50 se aproximó a un equilibrio en los 60 para transformarse en un marcado déficit en los 70. En cuanto a los impuestos tradicionales, hubo varios factores que con el tiempo fueron acentuando una propensión aparentemente cultural a la evasión fiscal: las altas tasas que resultaban de la desesperación por obtener recursos, la percepción de que se obtenía poco a cambio de los impuestos que se pagaban y el incentivo a retrasar los pagos que significaba la alta inflación. Se decía de la economía argentina que padecía de una combinación poco feliz de «sindicatos ingleses y contribuyentes italianos».

Así las cosas, se acentuó el recurso a la emisión y el endeudamiento, que también tenían sus propias limitaciones. Por una y por otra vía era cada vez más costoso conseguir fondos. En el caso de la emisión monetaria, porque provocaba una fuga del dinero que hacía necesarias tasas de inflación cada vez mayores para un mismo monto de creación de dinero. En cuanto al endeudamiento, implicaba promesas de pago cada vez menos ciertas dado el deterioro evidente de las cuentas públicas y la inestabilidad general de la economía. Llegó un punto (la crisis de la deuda) en que el Estado no pudo endeudarse con el sector privado del exterior ni siquiera a tasas altas, y pasó a depender de la ayuda condicionada de organismos oficiales como el FMI y el Banco Mundial. Los años de alto endeudamiento dejaban como herencia la

obligación de transferir al exterior varios puntos del PBI por año. La colocación de deuda interna, en tanto, exigía el pago de tasas cada vez más elevadas y de plazos cada vez más cortos, y significaba diferir el problema al costo de agravarlo.

Sepultada esa esperanza de una corrección sin traumas que fue el Plan Austral, las dificultades para financiar un Estado estructuralmente deficitario dejaron de ser una incógnita para el futuro y se transformaron en un urgente problema «de caja» con el que había que lidiar mes a mes, día a día. Mientras manejaba como podía la crisis fiscal, el gobierno intentaba introducir algunos cambios de fondo. Pero ello requería desmontar un sistema que estaba enraizado institucionalmente en prácticas como la afectación específica del 40 % de la recaudación tributaria y el carácter extrapresupuestario, y por lo tanto permeable a las presiones, de una buena parte de los gastos públicos. Era demasiado para un gobierno que carecía tanto de un diagnóstico acabado que señalara con claridad los pasos a seguir como del poder necesario para darlos. Con todo, la acción en esta área fue lo más significativo de una política económica que durante los años finales de Alfonsín estaba claramente a la defensiva; fue también, hasta cierto punto, un preludio o al menos un indicio de lo que vendría después.

Prolegómenos de una reforma estructural

En julio de 1987, los ministros de Economía y Obras y Servicios Públicos anunciaron conjuntamente una serie de medidas que se presentaban como el comienzo de lo que sería una reforma integral del sector público argentino. Sourrouille señaló en esa oportunidad:

Las múltiples funciones del Estado, funciones que fueron surgiendo en el último medio siglo, no por un capricho ideológico, sino al calor de un consenso social más o menos espontáneo, hoy ya no pueden ser abarcadas con la debida eficiencia ni solventadas sin afectar la estabilidad [...] Para avanzar hacia este crecimiento diferente es preciso actuar sobre una pieza clave en el engranaje de la vida nacional: el Estado. El Gobierno Nacional ha iniciado ya un proceso de reformas en el Estado, que hoy nos proponemos profundizar. La crisis del viejo modelo no se resuelve en la falsa antinomia de más o

menos Estado, sino en la construcción de un Estado de nuevo tipo^[170].

Puede intentarse una enumeración somera de las iniciativas que se anunciaron por entonces: un cambio en la forma de financiamiento de las empresas públicas, que pasarían a obtener recursos de un único Fondo de Infraestructura Pública que reemplazaría a los múltiples fondos específicos existentes; una política de desregulación petrolera que profundizara el Plan Houston de 1986, permitiendo una mayor participación de capitales privados y alineando el precio interno del petróleo con el internacional; la limitación de los regímenes de promoción industrial; la desregulación de algunas tarifas en el área de transporte; la privatización de un 40 % del capital de la empresa nacional de teléfonos (ENTEL) y de la empresa estatal de transporte aéreo (Aerolíneas Argentinas); la privatización de la planta de acero SOMISA, y la eliminación de trabas legales a la inversión privada en áreas hasta entonces reservadas al Estado. En los hechos el avance fue mucho menor que en las palabras, por diversos motivos. Algunos de esos proyectos —como el del Fondo de Infraestructura Pública o la privatización de SOMISA— se quedaron en ideas que no pasaron el ámbito del propio gobierno; otros —las privatizaciones de ENTEL y Aerolíneas Argentinas— no superaron el test parlamentario; y de entre aquellos que sí fueron normados, no faltó el que se trabara a la hora de su aplicación (el caso de la participación privada en petróleo, por ejemplo, fue resistido con éxito por YPF). Solo algunas de esas iniciativas (por ejemplo, el alineamiento de los precios del petróleo a niveles internacionales) fueron operativas.

Que el avance en la reforma del sector público fuera en definitiva tan tímido es un síntoma de varias cosas. Por lo pronto, está claro que el peronismo no tenía ningún interés en prestar su apoyo a reformas que eran ajenas a su tradición estatista y que, si efectivamente servían para estabilizar la economía, también eran contrarias a sus posibilidades de acceder al poder en 1989. Pero es indudable, además, que el gobierno como un todo no tenía en claro cuál era su propio modelo de Estado. El problema para las autoridades era más urgente y en cierto sentido más simple que sentarse a considerar en abstracto las funciones de un ideal de Estado y a partir de ello reformar lo que existía para acercarse a él. La preocupación por el corto plazo lo dominaba todo, y la motivación principal de las reformas era atemperar una crisis en las finanzas públicas que detenía cualquier avance temporario en el combate a la inflación. El ministro Sourrouille enfatizaba que bajo las

condiciones imperantes las funciones del Estado no podían «ser solventadas sin afectar la estabilidad».

En este sentido, debe tenerse en cuenta que no se esperaba que la relación entre reformas y estabilización actuase instantáneamente. Se estimaba que la mejora fiscal provocada por las reformas llegaría después de un tiempo más o menos prolongado, un tiempo del que el gobierno ya no disponía. Además, en algunas áreas la relación de condicionalidad entre reformas y estabilización se daba vuelta: se razonaba, por ejemplo, que para poder privatizar en buenos términos la estabilidad era un requisito indispensable. Solo algunas de las reformas posibles cumplían con la doble condición de ser viables en un contexto de inestabilidad y redundar en una mejora inmediata en las cuentas públicas.

Más poder como instrumento antiinflacionario se atribuía a la liberalización de la economía a los flujos de comercio internacional. En ocasión del plan económico de febrero de 1987, Canitrot declaraba:

El esquema de pautas, así como está planteado, si no se le adiciona el tema de la apertura, y en ese sentido hemos acumulado una evidente experiencia, tiende a deteriorarse con el tiempo, así como se determina el congelamiento, que tras un período de eficiencia comienza a perderla... Sin duda la apertura de la economía va a producir un sistema de regulación económica automática^[171]....

En realidad, la relación entre el grado de apertura de la economía y su tasa de inflación no es tan clara. Solo si rige un tipo de cambio fijo existe la garantía de que una economía abierta no tendrá una inflación superior a la internacional, al menos para los bienes que pueden importarse o exportarse, que son aquellos cuyo precio evoluciona de acuerdo con las alternativas del mercado mundial. Pero es posible la convivencia de libre comercio y alta inflación, si el tipo de cambio aumenta a la par de los precios. No es que el gobierno desconociera este argumento, pero creía de todos modos que la apertura impediría los adelantos transitorios de precios que después se transmitían al resto de la economía por los conocidos mecanismos de la inflación inercial. La evidencia argentina no estaba muy a su favor: sin llegar a ser un caso puro, la experiencia en tiempos de Martínez de Hoz había sido indicativa de la impotencia de la liberalización comercial externa como herramienta estabilizadora. Lo que sí se tenía presente de esa época era la crisis productiva que, aunque había resultado de una combinación de factores

(reducción arancelaria, retraso cambiario y expectativas de devaluación reflejadas en la tasa de interés), en la mente de muchos había quedado asociada exclusivamente a la apertura de la economía. Para varios sectores de la producción, que el gobierno intentara recrear en algún aspecto una experiencia como esa reavivaba recuerdos de una época que no quería repetirse.

Solo cuando el argumento estabilizador favorable a la apertura tenía más peso que la oposición de las industrias afectadas (algo que no ocurrió con frecuencia) se dieron algunos pasos hacia la liberalización del comercio exterior. Las restricciones cuantitativas se redujeron hasta afectar a solo un 20 % de los productos y se introdujo y extendió un régimen de admisión temporaria a las importaciones que permitía utilizar insumos extranjeros libremente si se destinaban a producir bienes exportables. El trato a las exportaciones, en tanto, fue más que nada el resultado de una puja en la que el Estado buscaba obtener recursos y los productores rurales reclamaban por un alivio tributario, justificado por la caída en los precios. Las exportaciones industriales mantuvieron el trato diferencial y benévolo que venían recibiendo desde hacía tiempo. De a poco, se iniciaba también un proceso de integración económica con el Brasil, que a la postre sería el legado más perdurable de toda la política económica del gobierno de Alfonsín.

En plena crisis de un modelo que había ignorado por mucho tiempo las consideraciones sobre la eficiencia económica, en medio de un cuadro crítico de financiamiento del sector público, con un Estado cargado de demandas y sin capacidad para satisfacerlas, estas líneas de acción —la reforma estatal, la apertura de la economía— fueron abriéndose paso no tanto con la fuerza de una decisión convencida y autónoma sino más bien con la pesadez de aquello que, a pesar de los obstáculos, es inevitable. Todas las circunstancias parecían empujar al Poder Ejecutivo y al partido oficial por la ruta de una reestructuración económica global muy alejada de sus ideas tradicionales pero nítidamente emparentada con la ola reformista que simultáneamente estaba creciendo en otros países de América Latina. La administración de Alfonsín recorrió ese camino por un carril medio, entre la vía rápida de los que demandaban cambios más drásticos y criticaban la timidez gubernamental y el carril lento de los que defendían las instituciones económicas organizadas alrededor de las políticas proteccionistas y el papel financiero del Estado. Ya entonces podía adivinarse que la carrera se decidiría en favor de los primeros, pero nadie preveía que la definición sería fulminante, como finalmente resultó ser, por obra y gracia de una auténtica hiperinflación.

Hacia el colapso hiperinflacionario

En la dialéctica entre las políticas de estabilización de corto plazo y las iniciativas de reforma estructural, estas últimas iban ganando en importancia a medida que se reconocía su carácter casi ineludible. En este sentido, el año 1987 marca un hito en la evolución del pensamiento oficial, algo que puede comprobarse comparando los congelamientos de precios anunciados en octubre y en febrero de ese año. A diferencia del programa de febrero, en el de octubre el congelamiento formaba parte de un voluminoso paquete de medidas, que contenía desde iniciativas para mejorar la situación fiscal de corto plazo (modificaciones al régimen impositivo, al sistema de coparticipación federal y al esquema de financiamiento de la seguridad social) hasta un movimiento hacia la liberalización financiera (se desregularon las tasas de interés y se permitió una cotización «libre» del dólar), además de varias de las reformas estructurales ya mencionadas.

Lo que no fue muy distinto entre ambos planes fue su corta duración. La tasa de inflación bajó en los últimos meses de 1987 (de 20 % en octubre a 3 % en diciembre), gracias a la conjunción del control de precios y de una política monetaria relativamente restrictiva. Pero en la semana final del año el congelamiento debió ser abandonado. En dos meses no podía avanzarse demasiado en la reducción del déficit, lo que hacía efímero cualquier propósito de abstinencia monetaria. El peso fue devaluado, pero esta vez no se establecieron pautas para su evolución futura, ni tampoco para la de los precios y los salarios. Se iniciaba así 1988 con la inflación librada a su propia suerte. El abandono de cualquier forma de control directo sobre la inflación era, en parte, una decisión voluntaria del gobierno. Los congelamientos y las «pautas» tenían sentido solo si eran voluntariamente aceptadas por todos o casi todos, porque solo entonces actuaban como guía para las expectativas y para la formación de precios. Después de su uso y abuso durante la mayoría de los cuatro años transcurridos desde fines de 1983, eran herramientas desgastadas por el simple hecho de que ya nadie creía en ellas. Pero la resignación a una inflación «de mercado» era también una imposición de las circunstancias. El breve romance entre el oficialismo y el sindicalismo había dejado como vástago una legislación laboral que impedía toda influencia del gobierno en la determinación de salarios, exceptuando obviamente los del sector público.

Tampoco podía predecirse ningún cronograma cambiario creíble, porque la escasez de divisas se estaba volviendo desesperante. Durante los primeros cuatro años de gobierno, los términos de intercambio habían completado una

caída de casi el 40 %. Como consecuencia, el saldo de la balanza comercial de 1987 —que habría alcanzado los 3400 millones de dólares si los precios de exportación e importación de la Argentina hubieran sido los mismos que al inicio de la gestión de Alfonsín— apenas superó los 500 millones, una cifra que no tenía precedentes desde 1981 y que colocaba al país en una situación muy difícil considerando los compromisos derivados del endeudamiento externo. Las negociaciones con los acreedores se venían intensificando a medida que las dificultades de la cuenta comercial amenazaban con comprometer los flujos de financiamiento exterior. Ayudado por el temor a una crisis generalizada de pagos que había despertado la moratoria de Brasil, el gobierno logró en 1987 un acuerdo para reestructurar la deuda con los bancos comerciales y para obtener dinero fresco por 1950 millones de dólares. Ese arreglo tuvo, sin embargo, una contrapartida onerosa: durante el año 1987 los intereses girados al exterior sumaron más de 4000 millones de dólares, que, al no ser totalmente compensados por un nuevo endeudamiento, provocaron una pérdida de reservas por 1100 millones. La posición externa argentina llegaba así a un punto crítico que no podría ya superarse. Sin anunciarlo a viva voz, en abril de 1988 el país dejó de pagar los servicios de la deuda, con lo cual ingresaba, de hecho, en una moratoria.

La crisis externa se sumaba así a la crisis fiscal para montar un escenario de alto riesgo. Para un gobierno que hacia 1988 había perdido prácticamente toda la confianza pública y que había presidido un período de retroceso de los niveles de actividad y de salarios, solo quedaba un magro consuelo en materia económica: la victoria secreta de no haber caído en el abismo de la hiperinflación. Pero hasta ese humilde logro se hallaba ahora en peligro. La posibilidad de un colapso hiperinflacionario, que ya se había insinuado en el pasado (marzo de 1975, junio de 1985), pasó a tener una presencia palpable y amenazante. Durante la primera mitad de 1988, el índice de inflación creció casi ininterrumpidamente, hasta alcanzar un máximo de 27,6 % en agosto. Aunque en esa escalada habían jugado cierto papel eventos ocasionales (el intento por recuperar el valor real de las tarifas públicas y un incremento del precio internacional de los productos exportables provocado por una sequía en Estados Unidos) la causa última seguía siendo la incapacidad del gobierno para cerrar o al menos entrecerrar las cuentas fiscales. En este terreno, una parte no menor de las dificultades provenía del Banco Central, que debía emitir enormes sumas de dinero para compensar al sector financiero porque, con el fin de suavizar los efectos inflacionarios de emisiones anteriores, buena

parte de los activos de los bancos privados estaban inmovilizados en el Banco Central.

Si quería conservarse la chance, por mínima que fuera, de un triunfo radical en las elecciones de 1989, el peligro de la hiperinflación debía conjurarse de algún modo. Fue con ese objetivo que se montó la operación de salvataje que se llamó Plan Primavera, anunciado a fines de agosto. Este programa recuperaba algo de la tradición heterodoxa de sus autores, pero adaptada ahora a una época de debilidad política. El golpe a la inercia inflacionaria no consistió ya en un congelamiento sino en un acuerdo desindexatorio con las empresas líderes —agrupadas en la Unión Industrial Argentina— y con la Cámara de Comercio, quienes a cambio de su apoyo se beneficiaron en una baja del IVA. Ya que era difícil lograr un ajuste fiscal basado en nuevos impuestos —que necesariamente tendrían que haber pasado por un Parlamento adverso— se intentó una corrección a través del Banco Central, por dos vías: en primer lugar, se diseñó un nuevo régimen cambiario, por el cual la autoridad monetaria compraba dólares a los exportadores de productos tradicionales en el mercado oficial y los vendía a los importadores en el mercado financiero, quedándose con una diferencia; además, se refinanció de manera forzosa parte de la deuda interna con el sistema financiero privado. Al mismo tiempo se intentaba una nueva convergencia de expectativas hacia una menor inflación, renunciando el tipo de cambio y asegurándose la existencia de una determinada relación entre los tipos oficial y financiero.

La potencia estabilizadora del nuevo esquema estaba en el tipo de cambio, lo que evocaba la tablita de Martínez de Hoz. En 1988, como diez años antes, entraban capitales para obtener la alta y —a medida que la desconfianza aumentaba— creciente tasa de interés. Mientras el dólar se mantuvo dentro de los márgenes programados, el efecto del acuerdo sobre los precios se hizo sentir; ya en diciembre se había vuelto a una inflación de un dígito mensual. Pero sobre el Plan Primavera pendían dos amenazas a las que no sobreviviría: la escasez de reservas, que solo era transitoriamente cubierta por capitales golondrina que aprovechaban la alta tasa de interés en dólares, y la incertidumbre política y económica ante las inminentes elecciones para el recambio presidencial.

Iniciado 1989, la idea del gobierno de llegar a las elecciones de mayo con la situación bajo cierto control no era compartida en general por los operadores financieros. Aunque la inflación había bajado, seguía siendo mayor que el ritmo de devaluación, y pronto el tipo de cambio acumuló un

claro atraso. Entrado el verano, ya nadie creía en el Plan Primavera, pero no podía saberse el momento exacto de la debacle. La confirmación no oficial de la sospecha de que el Banco Mundial suspendería su ayuda a la Argentina actuó como una señal. La corrida contra el austral se inició hacia fines de enero de 1989, y en pocos días el Banco Central tuvo que desprenderse de 900 millones de dólares para evitar una depreciación del peso. Pero la fuga hacia el dólar seguía, y el 6 de febrero se decidió la creación de un tercer mercado de cambios (el dólar «libre», que se sumaba al oficial y el financiero). La noticia significaba el final del Plan Primavera, y también el derrumbe del último dique de contención a la hiperinflación.

Un contrapunto entre los economistas que estudiaron las hiperinflaciones europeas puede servir para entender qué ocurrió en la Argentina de 1989. Todos aceptan, desde luego, que en esas hiperinflaciones la raíz del mal está en el problema fiscal, que en general resultaba de algún tipo de crisis profunda (entre las cuales ha figurado prominentemente la guerra y sus consecuencias). Pero ¿cuál es la causa inmediata de la explosión de precios? En la visión monetarista, el problema es simplemente uno de exceso de oferta de dinero del que el público se intenta deshacer, provocando los aumentos de precios. Otra concepción pone en el ojo de la tormenta al tipo de cambio: es la previa fuga hacia las divisas y el consecuente aumento de su valor lo que genera la explosión inflacionaria, a través de los bienes comerciables y de la práctica más o menos generalizada de fijar precios siguiendo al tipo de cambio. La hiperinflación argentina de 1989 parece seguir más bien el segundo patrón. Después del colapso del Plan Primavera en febrero, la fuga hacia el dólar se propagó al punto de provocar una depreciación cambiaria de 193 % en abril y de 111 % en mayo. A la crisis real se sumaba una crisis psicológica por la desconfianza que la imagen de Menem despertaba en el mercado financiero. Un signo de ello era que los vencimientos de los depósitos a plazo fijo estaban concentrados en la fecha final del gobierno de Alfonsín.

La transmisión desde el valor del dólar hacia los precios internos quiso evitarse con sucesivos sistemas cambiarios, seis en total entre principios de año y la asunción de Menem en junio. Pero los esquemas de control en el mercado de cambios generaban a veces mayores problemas, entre otras cosas porque los exportadores retenían divisas. En todo caso, con el tiempo empezó a actuar con mayor intensidad el aspecto más estrictamente monetarista, avivado por el carácter explosivo de un endeudamiento interno que se contraía cada vez a tasas más altas —con cláusulas de indexación o de ajuste

al dólar— y cuyos intereses eran pagados directamente con emisión monetaria. Los procesos de retroalimentación de la inflación empezaron a funcionar a toda velocidad, y hasta parecían manifestarse con una cadencia precisa: cada uno de los meses entre marzo y mayo el índice mensual de aumento de precios minoristas duplicó casi exactamente al del mes anterior, empezando por 9,6 % en febrero y llegando a 78,4 % en mayo. Con la economía funcionando ya en un régimen hiperinflacionario, cada sector ideaba estrategias defensivas que terminaban agravando la situación general: los trabajadores exigían pagos adelantados de sus remuneraciones y aumentos excepcionales que moderaron algo la caída del salario real; los empresarios se cubrían aumentando sus precios preventivamente o acumulando inventarios; los exportadores retenían sus mercaderías como reservas de valor, lo cual hacía escasear aún más los dólares; la especulación en general se financiaba en parte con el diferimiento de las obligaciones impositivas y previsionales y hasta con la postergación de los pagos de los servicios públicos, agravando aún más la situación fiscal.

El gobierno comprobaba ahora, desde una posición invertida, lo mismo que había descubierto en 1985: la impopularidad de la alta inflación. La renuncia de Sourrouille y su equipo en el mes de marzo no había bastado para calmar las aguas, y el 14 de mayo Menem era elegido presidente con mayoría absoluta de los electores. La sucesión de otros dos ministros de Economía fue inútil, porque el pequeño capital de credibilidad con que comenzaban se diluía enseguida en una situación que se había vuelto prácticamente inmanejable y de la que era imposible salir con las medidas parciales y casi improvisadas que se ensayaban. El medio año que todavía debía transcurrir hasta la fecha fijada para el recambio de presidentes se abría como un abismo en el que el peligro de un recrudecimiento de la hiperinflación podía prologar un nuevo ataque a las instituciones políticas nacidas en 1983. Una Argentina convulsionada asistía al espectáculo de la desintegración de un gobierno del que se había esperado casi todo pero que, forzado por las circunstancias a retirarse anticipadamente, apenas podría cumplir acabadamente con el mandato institucional que había recibido cinco años y medio atrás. Quedaba en manos de la nueva administración la responsabilidad inmediata de encontrar una salida a la hiperinflación y, eventualmente, la tarea tan largamente postergada de guiar al país por un sendero de crecimiento.

Capítulo X

Grandes expectativas, grandes decepciones (1989-2001)

Improntas para la política económica de los 90

En el año 1989 confluyeron dos hechos inéditos en la historia argentina: el desborde hiperinflacionario y la transmisión de mando entre dos presidentes de distinto partido elegidos limpiamente. En la explicación de la política económica que siguió, como en la de épocas anteriores, aparecen entremezclados —y en ocasiones indistinguibles— componentes determinísticos y factores autónomos. La experiencia hiperinflacionaria fue sin duda definitoria para moldear lo que se pensaba y se decía sobre la economía argentina. Si en 1983 el mandato popular había sido antes que nada de naturaleza institucional, el que recibía Menem era ante todo económico: había que salir de la hiperinflación. El debate de ideas pasaba rápidamente al centro de la escena como proveedor de posibles soluciones, y en él dominaba una visión que incorporaba ciertas proposiciones generales que en estas latitudes se asociaban al liberalismo, entre las cuales sobresalía la idea de reducir el ámbito de acción del Estado. Menem, que de los tres candidatos más votados era el único cuyo discurso preelectoral no parecía abreviar de esas fuentes, dio signos de haber adoptado esa concepción —en un giro que sorprendió a propios y extraños— poco después de su triunfo en las urnas.

Esa evolución en el debate sobre los problemas económicos argentinos se alimentaba de un clima intelectual de época, que revalorizaba al mercado frente al Estado en los diversos campos de la economía en los que estaban en conflicto. Desde los años 70, aquel Estado que había presidido los treinta años gloriosos de las economías de Occidente venía siendo cuestionado en su múltiple rol de productor de bienes y servicios, de planificador que elegía a qué sectores promover a través de incentivos fiscales, crediticios y arancelarios, de regulador del ciclo económico y —en los países desarrollados

— también en su calidad de Estado de Bienestar. Como ha ocurrido con toda evolución en el debate de ideas económicas, el corrimiento a la derecha en la discusión sobre el rol del Estado fue afirmándose en el mundo intelectual a medida que el modelo de posguerra iba mostrando sus limitaciones en el más exigente campo de batalla, el de la realidad económica. En los países desarrollados, donde se sentaban los términos de la polémica, el cuestionamiento al Estado era tributario de un conjunto de fenómenos, entre los que se destacaban la crisis de financiamiento de los Estados de Bienestar y la aparición de fenómenos que el keynesianismo no podía explicar, como la estanflación y un alto desempleo de orden estructural. No era casual que ese discurso dominante, que juzgaba críticamente los roles que había asumido el Estado desde la posguerra, coincidiera con la victoria norteamericana en la Guerra Fría; los contornos de este capítulo están definidos exactamente por los dos grandes derrumbes de nuestra era —el del Muro y el de las Torres— y abarcan el período más optimista acerca de la capacidad del modelo norteamericano, con su democracia liberal y su capitalismo comparativamente poco estatizante, para imponerse como fórmula universal.

La particular coyuntura de la Argentina de 1989 daba pie para que, sobre ese trasfondo en el mundo de las ideas, se elaborara una visión abarcativa que era presentada como un todo coherente capaz de explicar no solo el infortunio de la hiperinflación, sino también la percepción generalizada —y esencialmente correcta— de un estancamiento de largo plazo. Se enfatizaba el hecho de que, a partir de la posguerra, el Estado había introducido «distorsiones», a través de instituciones como las empresas públicas y las políticas de estímulos fiscales y comerciales a sectores favorecidos. Esas intervenciones habían detenido, según la explicación, el crecimiento económico. Además, el déficit fiscal persistente había resultado primero en la alta inflación y, finalmente, en la hiperinflación, fenómenos que a su turno acentuaban la decadencia relativa de la Argentina.

Por su linealidad, esa concepción padecía, por lo pronto, de una inexactitud cronológica. Tanto la ampliada intervención del Estado en la economía como —más claramente— la desaceleración del crecimiento, habían empezado a manifestarse en los años 30, no en la inmediata posguerra (dos yerros que, de algún modo, se cancelaban). Menos compatible con esa visión eran la fuerte expansión argentina durante los años 60. Y tampoco era consistente con ella el hecho de que entre 1929 y 1989 hubiera bajado de 3,42 a 1,28 la razón entre el PBI per cápita de la Argentina y el de Brasil, un país que no había llevado adelante políticas notoriamente distintas de las de la

Argentina y que incluso podía disputarle el récord de inflación persistente más alta del siglo xx. Son necesarios, al menos, elementos complementarios para cerrar una explicación comprehensiva.

En todo caso, lo que sí era menos rebatible era que el modelo de economía cerrada y con fuerte presencia de un Estado multifacético había entrado en una fase crítica en el primer lustro de los años 70. Los síntomas de agotamiento fueron haciéndose visibles, uno a uno, durante los quince años que siguieron a 1975. A lo largo de ese período fue erosionándose la situación financiera del Estado, que se convirtió en algo así como un teatro de operaciones donde se dirimía el conflicto distributivo de una economía estancada y de suma cero. Las empresas públicas, colonizadas por un complejo entramado de intereses corporativos, y el sistema de seguridad social, que ya había dejado atrás el favorable cociente aportantes-beneficiarios de su etapa inicial, imponían su creciente costo fiscal justo en momentos en que la capacidad de obtener recursos estaba en declinación. Ya no hubo, luego del pico de 1973, términos de intercambio excepcionales que permitieran la apropiación pública de una parte de la bonanza. Y la vía del endeudamiento, intensivamente experimentada a fines de los 70, acabó por convertirse en una carga insoportable luego de la crisis de la deuda. En ese contexto, en el que fue ganando peso el recurso casi inevitable a la emisión monetaria, la economía argentina pasó de un régimen de inflación moderada a otro de inflación excepcionalmente alta durante los 80.

Cualquiera fuese la real influencia de este clima de ideas sobre las autoridades elegidas en 1989, las propias restricciones económicas no dejaban margen para políticas demasiado alejadas de lo que eran sus principales prescripciones. Si el gobierno justicialista no adoptaba un enfoque en ese espíritu por la razón, es probable que se hubiera visto obligado a hacerlo, tarde o temprano, por la fuerza de los hechos. Ese era el caso porque la hiperinflación de 1989 significaba que el último recurso a disposición del Estado para afrontar sus pagos —la emisión monetaria— se había agotado por la velocidad de la fuga de capitales. Asfixiado por obligaciones de diversa naturaleza, el Estado argentino carecía de credibilidad como deudor, prueba de lo cual era el hecho de que sus títulos más confiables pagaran una tasa de interés que excedía a la de un bono norteamericano en 23,9 %, y que la monetización estuviera en un nivel igual a un tercio de lo que había sido el promedio durante el gobierno de Alfonsín. En un contexto extremadamente sensible, en el que los actores económicos internos y externos disponían de un decisivo poder de veto sobre los mercados, abstenerse de aplicar políticas de

reformas habría importado el peligro inmediato de una dolarización completa y un colapso productivo.

El estado del debate y la situación económica heredada señalaban, pues, idéntico camino. Menem pronto demostraría que estaba decidido a seguir la vía de las reformas estructurales, como condición para alcanzar la estabilidad y restablecer algún orden económico. Pero es necesario introducir también consideraciones estrictamente políticas para comprender por qué pudo Menem llevar adelante —veloz, intensamente— esas transformaciones, cuando un par de años atrás el peronismo había bloqueado lo que, visto a la distancia, habían sido apenas insinuaciones de esos mismos cambios. En este sentido, deben tenerse en cuenta las poderosas credenciales partidarias que Menem había conseguido luego de sus sucesivos triunfos electorales, en los comicios internos de 1988 y los nacionales del año siguiente. Con sus victorias, el peronismo se había unificado en torno de un liderazgo aceptado por todas las corrientes, por primera vez después de la muerte de Perón. Por consiguiente, Menem llegó al gobierno con el capital político necesario para legitimar sus opciones de política. Llevadas a cabo por un líder sin las credenciales de Menem, las innovaciones que produjo en las políticas y las alianzas tejidas una vez en la presidencia difícilmente hubieran tenido la misma favorable acogida. En línea con una antigua paradoja de la política, según la cual los líderes de izquierda pueden con más facilidad adoptar políticas de derecha sin atraerse la condena de la izquierda (y viceversa), el exitoso viraje de Menem probó que un presidente de origen populista podría lanzar una estrategia económica no populista y salir airoso en el intento.

Desde la política se abría así la luz de libertad necesaria para adoptar transformaciones acordes con lo que una importante mayoría de la opinión ilustrada, y en buena medida también la propia economía, estaban reclamando. La forma particular que esos cambios asumieron se trata más adelante; antes conviene dar una mirada a la situación económica mundial, que resultó ser otra de las condiciones favorables para una política económica como la que se implementó a partir de julio de 1989.

Bajo el signo de la globalización

Las tendencias de la economía internacional durante los años 90 pueden entenderse, desde una perspectiva histórica, como una prolongación y una intensificación de las que venían manifestándose desde la posguerra. El proceso de interrelación creciente entre los varios mercados nacionales de

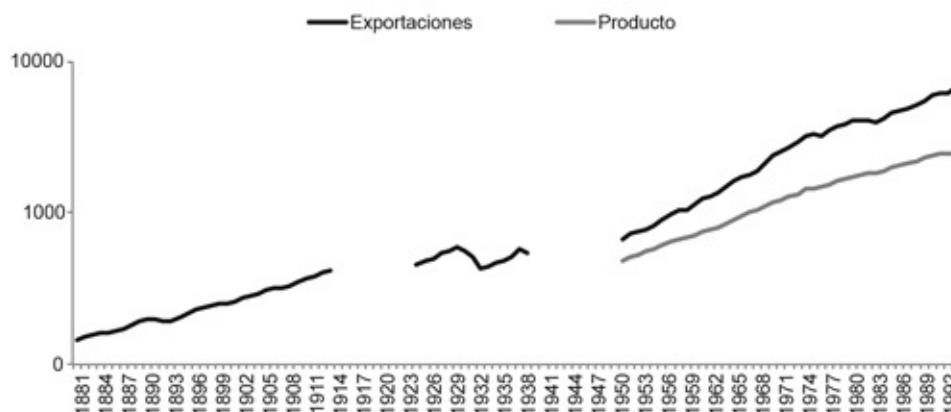
bienes —y en mucho menor medida, de capitales— había sido uno de los rasgos definitorios de la economía mundial desde la mitad del siglo. Esas tendencias de posguerra retomaban, a su vez, lo que había sido la primera gran fase de internacionalización de la economía, cuya fecha de inicio —no lejana a mediados del siglo XIX— es más difícil de determinar con exactitud que su fecha de terminación, el comienzo de la Primera Guerra Mundial. En esa mirada de largo plazo, el tercio de siglo que abarcó las dos guerras mundiales y el tumultuoso período de entreguerras aparece como una larga pausa dentro de un cuadro general de creciente internacionalización de la economía. Las cifras de comercio mundial así lo indican. Mientras que en los 43 años anteriores a 1913 el volumen de exportaciones había aumentado a una tasa de 2,51 % por año, en los 37 años siguientes (signados por la infausta secuencia guerra-depresión-guerra) la velocidad de expansión fue exactamente la mitad, 1,26 % anual. Desde 1950 hasta 1990, esa tasa alcanzó un valor de 5,7 %, que aumenta a un inédito 7 % si se consideran únicamente los años dorados de 1950-1973.

Como en la *belle époque*, los avances tecnológicos que reducían los costos de comunicación y transporte facilitaban la expansión comercial. Entre 1950 y 1980, el valor del transporte aéreo de pasajeros disminuyó en dos tercios y el precio de una llamada de tres minutos de Londres a Nueva York pasó de 53,2 a 4,8 dólares (en moneda constante de 1990). Pero no pueden explicarse las diferencias entre los tres grandes períodos recién comentados sin reconocer la influencia de las políticas económicas. Mientras que tanto 1870-1914 como 1950-73 fueron épocas de aranceles decrecientes y relativamente bajos, los años de guerra y entreguerra se caracterizaron por un ascenso del proteccionismo, inspirado en la preocupación por las balanzas de pagos o en los propios conflictos bélicos. En la desaceleración del comercio de los diez o quince años posteriores a 1973, atribuible en gran parte al menor ritmo de expansión de la economía mundial, también impactaron las políticas económicas, no solo comerciales (ya no hubo grandes reducciones arancelarias) sino también monetarias (el orden de Bretton Woods fue sucedido por variantes poco previsibles de tipos de cambio flotantes o administrados). Pero, por otro lado, para ese entonces ya había empezado a configurarse un mercado de capitales auténticamente internacional. Muchos países fueron levantando a lo largo de los años 70 y 80 las restricciones sobre los movimientos de capitales que los arquitectos de Bretton Woods habían aconsejado para dar más poder a las políticas económicas internas.

HISTORIA Y PREHISTORIA DE LA GLOBALIZACIÓN

Comercio y producción mundiales, en volumen

(escala logarítmica, 1870=100)



Fuente: Maddison (1995).

En los 90, la internacionalización del comercio y de las finanzas se intensificó. La tasa de crecimiento de las exportaciones mundiales, que había sido de 3,7 % anual en 1973-1990, reaccionó a poco más del 5,7 % en 1990-2001; mientras que en el primer período la producción mundial había crecido al 2,6 %, en 1990-2001 lo hizo al 2,1 %. En ambos casos, pues, los coeficientes de apertura aumentaron, pero mucho más después de 1990 (el crecimiento del comercio casi triplicó al de la producción) que en la década y media previa, cuando el crecimiento comercial había sido apenas un 50 % más rápido que el aumento de la producción. El renovado vigor del intercambio fue un evento global, pero se concentró sobre todo en los países menos desarrollados. Todas las regiones ricas (Europa Occidental, Estados Unidos, Oceanía anglosajona, Japón) perdieron algo de participación en el comercio mundial entre 1993 y 2001; con la excepción de África —que mantuvo su proporción— las regiones pobres (América Latina, Europa Oriental y toda el Asia continental) vieron crecer su participación en los flujos comerciales. El mercado internacional de capitales fue mutando aún más rápidamente. En su pico de 1996, los flujos de capital privado hacia países en desarrollo alcanzaron los 200 mil millones de dólares, un valor que era seis veces mayor que el del período 1983-1989 y que, expresado como proporción del PBI de esos países, doblaba el de 1985. Al contrario de lo que había ocurrido a fines de los 70, época en la que los fondos fluían sobre todo como préstamos bancarios, en los 90 los principales motores fueron la inversión

extranjera directa y la colocación de bonos entre inversores individuales y fondos comunes.

El paso a regímenes comerciales y financieros más abiertos hizo realidad lo que la tendencia estructural cimentada en los avances tecnológicos hacía posible. En el orden comercial, se profundizaron o iniciaron procesos de integración regional, con la Unión Europea como caso líder en el mundo y el NAFTA y el Mercosur destacándose en América. Aun cuando en teoría el efecto neto de la formación de bloques no es claro (porque puede perjudicar el intercambio entre países que no pertenecen a una misma área comercial), lo cierto es que el regionalismo ha facilitado los recortes recíprocos de aranceles, más difícilmente negociables en un esquema multilateral. Con todo, también se consolidaron los mecanismos de coordinación a nivel global tendientes a reconstruir un orden más liberal de comercio; la sucesión de ocasionales acuerdos arancelarios característica del GATT dejó paso a la Organización Mundial de Comercio, una institución supranacional más estructurada y con un control efectivo sobre las políticas comerciales de cada miembro. Se ha calculado que, por una u otra vía, 33 economías consideradas cerradas pasaron a regímenes más abiertos entre 1985 y 1995.

Ello sugiere una realidad bien captada por el término globalización: los 90 se distinguen de otras épocas menos por la intensificación de lazos económicos entre países ya abiertos a esas influencias —rasgo también presente en décadas anteriores— que por la veloz incorporación de nuevos integrantes al circuito económico internacional. Un indicador de esa extensión es el incremento en el número de países-miembros del FMI que respetaban la obligatoriedad de libre conversión de divisas, de 35 a 137 o del 30 % al 76 % del total de socios. El fenómeno es llamativo, aún más que en América Latina, en las naciones que recorrían la dolorosa transición del socialismo al capitalismo. De la caída del comunismo debe decirse que aceleró la globalización no solo porque proveyó buena parte de los nuevos participantes del capitalismo otrora «occidental»; además, derribó de un golpe el fantasma de una revolución capaz de afectar los derechos de propiedad. Mientras duró la Guerra Fría, esa amenaza había limitado el flujo de inversiones extranjeras a los países en desarrollo.

¿Qué inspiró a muchos gobiernos a adoptar políticas que facilitaban la globalización, entendida como la paulatina integración de los mercados de bienes y de capitales? La respuesta sigue, en alguna medida, una lógica circular. Las economías se abrían para aprovechar las oportunidades que la propia globalización brindaba: expansión comercial y atracción de los

capitales que estaban a la búsqueda de oportunidades de inversión más rentables. Acaso sin ser plenamente conscientes de ello, los gobiernos que seguían esa lógica estaban respaldados por la experiencia histórica, pues la evidencia del último siglo y medio señala que ha sido precisamente en tiempos de intenso comercio internacional —como el de la segunda mitad del siglo xx, o el que antecedió a la Primera Guerra Mundial— cuando los procesos de apertura económica han brindado mayores frutos en términos de crecimiento económico^[172]. Los organismos internacionales, por su parte, valoraron como nunca antes los beneficios del libre comercio, y condicionaron el otorgamiento de créditos a la adopción de políticas de apertura. Mucho tenía que ver en la revalorización del comercio el poder que se asignaba a las exportaciones como vehículo para el crecimiento económico. La experiencia de las décadas anteriores venía mostrando que era viable un modelo de desarrollo «hacia afuera», en el que las ventas al exterior impulsaran un crecimiento alto y con un peso cada vez mayor de productos de elaboración compleja. Al trasponer las limitaciones impuestas por el mercado interno, las exportaciones permitían una mayor escala y, como consecuencia de ello, un más rápido aprendizaje de las técnicas de producción. En cuanto a las importaciones, su crecimiento era no solo la consecuencia natural de querer exportar más —no puede prolongarse indefinidamente un superávit externo importante—, sino una precondition para ello, en tanto se hacían más accesibles bienes de capital e insumos necesarios para las actividades de exportación.

Una cosa llevaba a la otra y, aunque en principio no fuera una combinación inconsistente, era difícil en los nuevos tiempos pensar en una apertura comercial con barreras fuertes a la movilidad de capitales. Las entradas de capital —sobre todo, si tomaban la forma de inversiones directas— eran la vía de escape a esa verdad de hierro para las economías cerradas según la cual más inversión implica menos consumo. El ordenamiento macroeconómico pasaba así a ser, además de un bien en sí mismo, una condición necesaria para financiar externamente los aumentos en la inversión que se requerían para crecer más rápido. La caída del riesgo país, capaz de conceder el ansiado *status* de «mercado emergente», fue uno entre otros objetivos de la relativa prudencia fiscal en los países en desarrollo. Como consecuencia, las tasas de inflación fueron reduciéndose a lo largo de la década. En el conjunto de América del Sur y México, por ejemplo, la tasa de inflación que dividía a esos países en una mitad de inflación alta y otra de inflación baja pasó del 41 % al 7 % anual entre 1990 y 2001^[173].

En la Argentina, la naturaleza exacta de las oportunidades, desafíos y riesgos planteados por la globalización fue ganando importancia como tema de debate a medida que se iban dando respuestas satisfactorias a otras cuestiones, que en 1989 eran más apremiantes. Es que durante los dos o tres años iniciales del gobierno justicialista, el problema de cómo contener la inflación no perdió el protagonismo que había ido ganando durante los quince o veinte años anteriores; todo lo contrario, la experiencia de la hiperinflación relegaba a otros grandes temas a una posición siempre subordinada a la necesidad de dominar de una buena vez los índices de precios. Las marchas y contramarchas en la búsqueda de la estabilidad debe ser, por esa razón, un primer hito de la breve recorrida por la política económica del gobierno justicialista que se presenta a continuación.

Una nueva macroeconomía

Basándose en la premisa de que la hiperinflación era, ante todo, la consecuencia de una profunda crisis del Estado, el gobierno de Menem hizo sus primeras armas en la lucha contra la inflación bajo el supuesto —derivado apresuradamente de aquel diagnóstico— de que la estabilidad de precios seguiría de manera poco menos que automática a la solución de esa crisis estructural. La formulación de una política de reforma del Estado pasaba así a ser no ya una condición necesaria para la estabilización sino, en verdad, una condición suficiente para ello. Más aún, se esperaba que el solo anuncio de una reforma integral ayudaría a detener la huida hacia el dólar y a sofocar la inflación, si es que lograba granjearse la credibilidad de los actores económicos.

La convocatoria al grupo empresarial Bunge & Born para que se hiciera cargo de la economía puede entenderse como un paso esencialmente político, por el cual Menem daba una señal inequívoca de su compromiso con la anunciada «economía social de mercado». Esa opción tuvo sus primeras manifestaciones en las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado. La primera de ellas asestó un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que imperaba en la Argentina desde la posguerra, al suspender por un plazo de 180 días —que sería luego renovado indefinidamente— los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones y las preferencias que beneficiaban a las manufacturas nacionales en las compras del Estado; también se autorizaron los licenciamientos de empleados públicos y se puso fin a esquemas salariales de privilegio en la administración. Por su

parte, la ley de reforma del Estado marcó el comienzo del fin de otro de los pilares del patrón de desarrollo preexistente, al fijar el marco normativo para la privatización de gran número de empresas públicas, incluyendo las compañías de teléfonos, de aviación comercial, los ferrocarriles, los complejos siderúrgicos y petroquímicos y las rutas y puertos. Al mismo tiempo se anunciaban los objetivos en materia de apertura comercial, que acabarían de realizarse en un plazo de cuatro años. El énfasis en las reformas estructurales continuó luego de que a fines de 1989 un cambio ministerial pusiera fin a la participación directa del empresariado en el diseño de la política económica. Durante el año 1990 se concretaron las primeras privatizaciones importantes, se aceleró la apertura comercial y se suprimió el tratamiento fiscal diferencial que desde hacía décadas brindaba a las empresas nacionales cierta ventaja sobre las extranjeras.

Pero en el área específica de la estabilización de precios el avance fue mínimo —si es que hubo alguno— durante 1989 y 1990. Un primer período de tipo de cambio fijo duró apenas unos meses, y acabó en un segundo episodio hiperinflacionario en el verano de 1989-1990. Durante 1990, la política antiinflacionaria siguió la tradición monetarista más clásica, bajo un régimen de flotación cambiaria. Previo a ello se había refinanciado forzosamente la deuda del Banco Central por la vía de una conversión de los depósitos a plazo fijo en títulos de deuda pública de largo plazo. Pero los precios seguían en ascenso: en octubre de ese año se publicitaba como todo un logro que el índice mensual de inflación minorista fuera de 7,7 %. Cuando la situación fiscal obligó a las autoridades a apartarse de la restricción monetaria, la inflación recrudeció y una nueva corrida cambiaria forzó otro cambio en el Ministerio de Economía, que pasó a manos del hasta entonces canciller Domingo Cavallo.

Pasado un año y medio de gobierno, pues, Menem no había cosechado ningún éxito duradero en la más urgente de las tareas que le habían sido encomendadas. Desgastado su capital político por dos tentativas frustradas de estabilización, la posibilidad de que la tercera fuera la vencida no parecía muy cercana en esos primeros meses de 1991. Pero la situación de fondo (fiscal, de sector externo) no era tan desesperante como en los comienzos. La privatización de un buen número de empresas públicas —aun con las evidentes imperfecciones en los términos de los contratos— y la conversión de la deuda de corto plazo en obligaciones menos apremiantes permitían pensar en un horizonte de equilibrio fiscal. Por otra parte, el Banco Central

contaba con varios miles de millones de dólares en reservas, que había acumulado en el intento por no dejar caer el tipo de cambio durante 1990.

El presidente y quien sería por cinco años su principal ministro entendieron que las condiciones estaban dadas para una arriesgada apuesta de estabilización, orientada no ya a reducir los índices de inflación sino sencillamente a anularlos. La sanción de la Ley de Convertibilidad, en abril de 1991, fue algo más que el lanzamiento de un programa tradicional de tipo de cambio fijo. La mayor diferencia estaba en la obligación impuesta al Banco Central de mantener reservas en divisas —incluyendo una proporción de títulos públicos pagaderos en dólares— capaces de comprar toda la base monetaria, al tipo de cambio que establecía la ley (diez mil australes — equivalentes a un peso a partir de la reforma de 1992— por dólar). Aunque apareciese como un detalle superficial, el hecho de que el valor del dólar estuviese fijado por ley daba cierto plus de credibilidad a ese precio; se trataba de una promesa grabada en la legislación, cuyo incumplimiento acarrearía un importante costo de reputación a quien lo decidiera. La experiencia reciente de una hiperinflación estaba lejos de ser una desventaja inicial. El virtual bimonetarismo de la economía argentina y las enseñanzas de las hiperinflaciones históricas sugerían más bien lo contrario: el tipo de cambio podía ser una pesada ancla nominal en situaciones como esa.

La práctica de comprar y vender dólares a un precio fijo, que traía a la memoria el régimen de Caja de Conversión interrumpido en 1929, llevaba consigo la renuncia del gobierno a la política monetaria como instrumento macroeconómico. La reputación del Estado y, consecuentemente, la de la autoridad monetaria, estaba severamente afectada por la larga inestabilidad económica y, en particular, por los episodios hiperinflacionarios de 1989 y 1990. En una situación semejante, la opción por la convertibilidad descansó en una estrategia de autoatamamiento: como Ulises, quien ordenó ser atado al mástil de su nave para que las engañosas melodías de las sirenas no detuvieran su odisea, el gobierno optó por abdicar de un instrumento clave de política económica para hacer más creíble su compromiso con la disciplina fiscal y monetaria.

El Plan de Convertibilidad tuvo un éxito inusual en su fin específico de acabar con la inflación. Aunque en los primeros meses el índice de precios al consumidor creció a un ritmo parecido al de comienzos del Plan Austral (considerado peligroso para la supervivencia de un tipo de cambio fijo), a fines de 1991 ya se registraron tasas mensuales menores al 1 %. El índice mayorista —construido predominantemente a partir de bienes transables—

fue más rápidamente disciplinado por la combinación de competencia externa y tipo de cambio fijo. El apaciguamiento de los precios probaría ser un logro duradero. Entre 1992 (que registró un todavía significativo 17,5 % anual) y 1996, el índice alcanzaría cada año un valor nunca muy superior a la mitad del correspondiente al año previo.

DE LA HIPERINFLACIÓN A LA INFLACIÓN CERO

Variación porcentual anual de los índices de precios

	1980-88	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Precios al consumidor	287	4924	1344	84	17,5	7,4	3,9	1,6	0,1	0,3
Precios mayoristas	293	5383	798	57	3,1	0,1	3	5,8	2,1	-0,9

Fuente: Llach (1997).

Por otra parte, después de tres años de caída ininterrumpida del nivel de actividad, podía esperarse que una reactivación económica acompañaría a la nueva situación. En efecto, la reaparición del crédito a tasas más accesibles y previsibles (acentuada por una fase del ciclo económico internacional caracterizada por la abundancia de capitales que buscaban nuevos horizontes) y el aumento del poder de compra de los salarios reales derivado de la desaparición del impuesto inflacionario, resultaron ser poderosas fuerzas de expansión puestas en marcha por la estabilidad. A ellas se sumaban los efectos de otras políticas, como el abaratamiento de los bienes de importación que resultó de la apertura comercial. La reacción de la demanda estimuló el nivel de actividad, que creció a razón del 8,8 % anual entre 1990 y 1994, el récord del siglo para un período de cuatro años. Se trataba, por su duración y su magnitud, de algo más que una clásica reactivación de corto plazo. Pero ni siquiera esa expansión inédita fue suficiente para abastecer a una demanda interna en franca recuperación. El consumo y la inversión, tomados en conjunto, aumentaron nada menos que un 50 % (10,7 % anual) en el mismo lapso. La situación de exceso de demanda tuvo como resultado un cambio drástico en la balanza comercial: de un superávit de 8275 millones de dólares en 1990 se pasó a un déficit de 5751 en 1994, una diferencia de más de 14 mil millones de dólares (equivalente al promedio de exportaciones e importaciones en 1993).

El crecimiento de 1990-94 desencadenó a su vez una serie de desarrollos que consolidaron económica y políticamente el esquema estabilizador. Mientras se cosechaban los frutos de una reforma tributaria que concentró la recaudación en el IVA y el impuesto a las ganancias, y se combatía la evasión, el aumento del producto garantizaba ingresos crecientes al fisco y mejoraba la solvencia del sistema financiero. Ayudado también por el dinero obtenido de las privatizaciones, el Estado argentino redujo su déficit e incluso llegó a transformarlo en un pequeño superávit. La mejora fiscal sirvió para alcanzar un acuerdo global con los acreedores externos, por la vía del Plan Brady, lo que a su turno retroalimentó las expectativas favorables, la entrada de capitales (que permitía sostener el déficit de comercio) y la demanda agregada.

Este círculo virtuoso también contribuyó a que el programa afianzara su base política. La virtual eliminación del impuesto inflacionario tuvo un efecto progresivo pues sus consecuencias recaían predominantemente sobre los estratos más vulnerables de la sociedad. Los hogares bajo la línea de pobreza en el área metropolitana de Buenos Aires, que habían alcanzado un máximo del 38 % a fines de 1989, cayeron al 14 % en 1993, revelando que no solo la estabilización sino también los efectos del *boom* económico habían alcanzado a los escalones más bajos de la estructura social. La desocupación generada por la liberalización comercial, la reorganización del sector público y, en menor escala, las privatizaciones fue más que compensada, en un principio, por el impacto que sobre el empleo tuvo el aumento del producto. Por fin, la expansión económica atenuó la mortandad empresarial que la apertura externa trajo consigo. Así, el rechazo localizado de quienes perdían con algunas de las políticas de reforma se diluía frente al ánimo generalmente favorable al conjunto de la política económica. El presidente ganaba de esa manera el consenso necesario para llevar adelante sus aspiraciones de consolidación política.

Sin embargo, hacia mediados de 1994 algunos interrogantes proyectaban una sombra de duda sobre el mejorado escenario macroeconómico. Uno de ellos no era nuevo, sino que venía acompañando al Plan de Convertibilidad prácticamente desde sus comienzos: el creciente déficit de comercio, que, sumado a los intereses de la deuda externa, demandaba cada año cuantiosos pagos al exterior. Ese desbalance era posible porque, en contraste con lo que había ocurrido durante los años que siguieron a la crisis de la deuda, había abundantes capitales dispuestos a financiar a aquellos países que pagaran un pequeño sobreprecio, el riesgo país. Pero del hecho de que esos desequilibrios

fueran posibles no se seguía automáticamente que fueran deseables. Existía el temor de que ese déficit externo —activado en parte por la apreciación cambiaria— acabaría también con el Plan de Convertibilidad, como había ocurrido con planes anteriores basados en un tipo de cambio fijo.

El gobierno encaraba la cuestión de las cuentas externas de acuerdo con una lógica algo ecléctica. Por un lado, relativizaba la alarma causada por el déficit enfatizando el vigoroso aumento de la inversión (que se había duplicado largamente en cuatro años) y la ampliada participación de los bienes de capital en las importaciones. Se razonaba que el déficit no era esta vez el signo de una frágil y efímera expansión del consumo (como había sido en tiempos de Martínez de Hoz) sino un aspecto típico de la fase inicial de un período de alto crecimiento. Pero, por otro lado, el gobierno daba muestras de que consideraba problemático el efecto de la apreciación cambiaria sobre la competitividad. Descartada la devaluación como mecanismo corrector, se tomaron caminos alternativos. La desregulación de varios mercados, la reducción o anulación de un sinnúmero de impuestos internos, específicos y laborales (posible por la mejora fiscal) y la eliminación de aranceles a las importaciones de bienes de capital fueron todos capítulos de una misma política, destinada a mejorar la competitividad de la producción nacional. La reimplantación de incentivos fiscales a las exportaciones y cierta recuperación de los aranceles, en tanto, apuntaban más explícitamente a mejorar la balanza comercial. Y, aunque respondiera a fines de otra naturaleza, del tan debatido paso de un régimen jubilatorio de reparto a un sistema mixto asentado sobre la capitalización de los aportes individuales, también esperaban las autoridades un efecto saludable sobre las cuentas externas, porque llevaría a un aumento del ahorro privado. La gran apuesta del gobierno era que el proceso de inversión que se había iniciado tuviera como resultado un incremento de productividad tal que, una vez considerados todos los incentivos fiscales, las empresas que producían en la Argentina podrían competir sin desventaja con las del resto del mundo.

La mejora en la productividad fue, en efecto, muy intensa. El producto medio del trabajo en el sector urbano creció a razón del 7,3 % anual entre 1990 y 1994, una evolución que jugaba a favor de la estrategia oficial. Podían entreverse ciertos rasgos definitorios de ese aumento en la productividad, en alguna medida comparables a los que habían actuado en dos períodos históricos de alto crecimiento, la época anterior a 1914 y los años 60. Por un lado, la ampliada participación del capital extranjero, que en el primer lustro de los 90 tuvo como características distintivas su diversificación (a las

inversiones industriales típicas de otras épocas se añadieron con una importancia inédita las dirigidas a los servicios —en particular, los privatizados— y las actividades petroleras y mineras) y su énfasis en la introducción de cambios en la organización del trabajo. Esas tendencias en la elección de estrategias de expansión alcanzaron a una parte del capital nacional, enfrentado a idénticas condiciones de competencia externa e interna. Por otro lado, y también a tono con lo ocurrido en fases anteriores de rápido desarrollo, el sector rural se convirtió con el tiempo en una de las estrellas del nuevo crecimiento, incorporando velozmente capital y tecnología.

Aun con todo lo que significaba como indicador de progreso, el aumento de la productividad tenía una amarga contracara, que pronto sería el más grave problema de la economía argentina: el desempleo. Si bien en un principio (años 1991 y 1992) la reactivación había creado una gran cantidad de empleos, el número de puestos de trabajo apenas aumentó (0,5 % anual) entre 1992 y 1994, a pesar de la continuada expansión productiva (6,5 % anual). A ello se sumó un excepcional aumento de la población dispuesta a trabajar, fenómeno en cuya explicación intervenían, además de razones demográficas, la posibilidad de obtener salarios más altos que en el pasado y —una vez que el desempleo había aumentado— la incorporación de un cierto número de personas a la fuerza laboral como respuesta a la falta de trabajo de otro miembro del hogar. El resultado fue un aumento récord en la tasa de desocupación urbana, de 7 % en octubre de 1992 a 12,2 % en octubre de 1994.

La gran pregunta era por qué la expansión de 1990-1994 había sido, en conjunto, tan poco intensiva en trabajo. Hubo, en ese aspecto, respuestas diversas y no necesariamente en conflicto. Algunos enfatizaban el hecho de que el trabajo estuviera demasiado caro en relación a los bienes de capital, ahora más accesibles gracias al abaratamiento que siguió a la apertura comercial externa y a la reaparición de crédito a tasas de interés razonables; otros ponían el acento sobre la persistencia de regulaciones que dificultaban la contratación de trabajadores en una época en la que la tecnología de producción requería normas más flexibles en el mercado laboral. Pero por encima de toda polémica había una realidad incontrastable asociada al súbito cambio en las condiciones de la economía. En un país que había pasado por largos años de retroceso de la productividad (en la década del 80 había acumulado una caída de 25 %), el rápido proceso de modernización desencadenado por las reformas estructurales expulsó empleo del sector público y de otras actividades —desde el comercio minorista hasta los

pequeños talleres industriales— que en los años anteriores habían actuado como refugio laboral, pero que mal podían adaptarse a las nuevas condiciones y, en gran número, fueron desapareciendo. Ese excedente de empleo pudo ser absorbido solo parcialmente por las firmas nuevas o modernizadas, que también debían enfrentar una competencia rigurosa y una configuración de precios poco favorable a expansiones intensivas en empleo.

¿En qué habían consistido esas reformas estructurales que, actuando en combinación con el plan de estabilización, estaban provocando una dinámica de cambio que se reflejaba tanto en el despegue de la economía como en la intensificación del desempleo y de las quiebras? En esencia, en dos conjuntos de políticas que se complementaron para redondear un movimiento global hacia el *laissez faire*. Los cambios operados en el Estado y la apertura comercial y de capitales fueron los pilares de lo que resultó ser una de las mayores mutaciones del capitalismo argentino en todo el siglo.

El ordenamiento del Estado

La crisis de financiamiento del Estado había derivado asimismo en un deterioro de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos. A comienzos del gobierno de Menem, pues, la demanda por un cambio profundo no era exclusiva de una minoría, sino que se había extendido a franjas muy amplias de la población. Las empresas públicas, las políticas sectoriales (en particular, las industriales), el sistema previsional y la administración pública en general parecían sentados en el banquillo de los acusados, y enfrentados a un jurado decididamente adverso. El nuevo gobierno tenía entonces espacio para avanzar con su política reformista, y lo hizo estableciendo sus propias prioridades. A tono con su necesidad de acumular fondos frescos y de mostrar en los hechos su viraje ideológico hacia una economía de mercado, comenzó con una política financieramente redituable y con una gran carga simbólica: la privatización de los servicios públicos. Empujada por las circunstancias, la venta de empresas estatales iniciada en 1989 fue un proceso único en el mundo por su intensidad y rapidez.

El gobierno obtuvo resultados favorables. Por un lado, ganó reputación en el mundo de los negocios, que era uno de sus flancos débiles al inicio de su gestión. Por otro lado, el impacto sobre las cuentas públicas fue positivo, por dos razones. En el corto plazo, las ventas resultaron en una significativa entrada de ingresos extraordinarios al Tesoro, o en canjes por deuda pública.

En el largo plazo, las empresas se transformaron de generadoras de déficit en contribuyentes impositivos. Finalmente, como resultado de las privatizaciones, comenzó a cerrarse la brecha tecnológica y organizativa abierta durante años de desinversión y desfinanciamiento en las exempresas públicas, lo que a su vez impactó favorablemente sobre la productividad general de la economía. Las mejoras de eficiencia en los mercados no fueron, con todo, uniformes. Mientras que en algunos casos se inyectó una combinación saludable de regulación y competencia, en otros se conformaron verdaderos monopolios privados que se beneficiaron de rentas extraordinarias. Esto último fue cierto sobre todo cuando las privatizaciones estuvieron motivadas primordialmente por urgencias fiscales: así ocurrió tanto en las primeras privatizaciones —Aerolíneas Argentinas, las compañías telefónicas o las rutas nacionales, traspasadas al sector privado en 1990— como en las de los años finales de la década, cuando el Estado transfirió a una empresa española lo que le restaba del paquete accionario de YPF.

A las privatizaciones se fueron sumando otras políticas de reforma que modificaban aún más el espectro de actividades estatales y el modo de asumirlas, pero siempre respetando una secuencia en la que los objetivos macroeconómicos predominaron sobre otros. Así, el traspaso de los servicios de salud y educación desde la Nación hacia las provincias, sin una contrapartida suficiente en la transferencia de financiamiento, sirvió —en el corto plazo— para que el gobierno central aliviara su déficit, y no necesariamente para aumentar la eficiencia de las prestaciones. En cuanto a la reforma previsional —que consistió en un traslado, paulatino y parcial, de los aportes jubilatorios hacia fondos privados de pensión— puede decirse que, si ayudó a germinar un mercado de capitales de largo plazo sobre la base del ahorro nacional, fue a un costo fiscal mayúsculo, en tanto significó que por un largo tiempo los pagos públicos a los jubilados excederían a los menguados aportes que quedaban en manos del Estado. Otras áreas en las que las instituciones y las políticas públicas fueron modificadas permiten extraer conclusiones del mismo ambiguo tenor: los esquemas de promoción productiva, por ejemplo, fueron cuestionados argumentando que su deficiente instrumentación en el pasado las había convertido en puro derroche de recursos, pero de ello no se siguió una reforma que mejorara el sistema de incentivos, sino su cancelación, su reemplazo por otros no menos cuestionables o, en algunos casos, su supervivencia bajo formas apenas mutadas.

Del lado de los ingresos públicos hubo también modificaciones importantes, pero en este rubro se logró una combinación más feliz entre los objetivos macroeconómicos y los de eficiencia y equidad. La recaudación aumentó y de ese modo pudo eliminarse el regresivo impuesto inflacionario. Los gravámenes que sirvieron para ello fueron el impuesto al valor agregado (que aumentó de aproximadamente 2,5 % del PBI durante la década del 80 a más de 6 % en los 90) y el impuesto a las ganancias, que pasó de menos del 1 % al 2,5 % en el mismo período. A partir de esa nueva plataforma se suprimieron o redujeron impuestos internos, tributos al comercio exterior, impuestos al trabajo —que afectaban la competitividad, con la economía funcionando bajo un régimen de tipo de cambio fijo— y algunas contribuciones directas. Naturalmente, las controversias sobre el sistema tributario que han atravesado el siglo no habían terminado, pero quedaba la impresión de que el centro del debate se había ido trasladando de un problema de composición a un problema de administración y, por lo tanto, de nivel de recaudación.

¿Cuál fue el resultado de todas estas reformas que afectaron al sector público argentino? En términos del nivel del gasto del Estado, se comprueba que, a pesar de un incremento en términos reales, hubo un retroceso en comparación con los 80 si las erogaciones se miden en porcentaje del PBI. En términos de su estructura, se observa una disminución de la proporción correspondiente a las inversiones y los subsidios, resultado de las privatizaciones y de la anulación de diversos regímenes de apoyo fiscal al sector privado. Como contrapartida de la reducción de esos rubros, creció en importancia el gasto público social. Los pagos por intereses de la deuda pública disminuyeron su incidencia a lo largo de la primera mitad de la década, ya que las quitas a las obligaciones externas asociadas al Plan Brady, la caída de las tasas de interés internacionales, la liquidación de la deuda interna y el propio crecimiento de la economía compensaron largamente el impacto del nuevo endeudamiento. Ello dejó de ser cierto sobre finales del decenio, cuando el incremento en los intereses fue precisamente el rubro de mayor crecimiento en el gasto del gobierno central.

La promesa implícita en la Ley de Convertibilidad (no emitir para enjugar desequilibrios fiscales) pudo cumplirse gracias a un cambio pronunciado en las cuentas del Estado. La trampa de los 80 —deuda externa, déficit público, inflación y recesión— pudo sortearse durante el primer lustro de los 90 con la feliz conjunción de estabilidad, financiamiento externo, crecimiento y desahogo fiscal. De un déficit que había promediado 8 puntos del PBI en

1980-1990 se pasó a un pequeño desequilibrio de 0,5 puntos en 1991-94. En buena medida, la nueva configuración se sostuvo a sí misma. Tal como había ocurrido durante algún tiempo con el Plan Austral, el compromiso implícito en el Plan de Convertibilidad tuvo bastante de autocumplimiento, en tanto la estabilidad y la reactivación que le siguieron contribuyeron a reducir el déficit. El fin de la recesión —que disminuía la recaudación más que proporcionalmente, porque muchas empresas se financiaban evadiendo impuestos— y el fin de la inflación —que depreciaba la recaudación impositiva percibida con atraso— eran al mismo tiempo consecuencias y requisitos de la solvencia fiscal. A ello debe agregarse la abundancia de fondos externos, que hizo posible un financiamiento en condiciones favorables. Estos mismos factores (crecimiento, abundancia de fondos a tasas de interés reducidas) cambiarían de signo con el efecto Tequila de 1995 y, mucho más, con la recesión de finales de la década; de la mano de esos desarrollos iría deteriorándose la posición fiscal.

Una revalorización del mercado

La contracara de la reformulación del papel del Estado fue la revalorización del mercado en muchos niveles de la vida económica, y ello se reflejó en una creciente participación de las empresas privadas en el proceso de acumulación de capital. Esa tendencia muchas veces vino de la mano de una mayor competencia —condición *sine qua non* para que los mercados derramen sus beneficios sobre la sociedad— pero no siempre fue así. Se ha visto que, mientras que algunas privatizaciones terminaron en la formación de monopolios privados, otras abrieron el cauce para el establecimiento de una dinámica competitiva. Esa realidad matizada se repite al examinar las políticas de apertura comercial externa y de reestructuración y desregulación de los mercados internos que no están expuestos al comercio internacional: en tanto que una mayoría de empresas y sectores quedó sometida al desafío permanente de nuevos participantes (argentinos o del exterior), algunos mercados siguieron bajo el dominio de firmas que lograron rearmar esquemas de protección. Y si bien unos y otros compartieron una transformación bastante extendida en los métodos de producción y en la organización empresarial —muchas veces impulsada por la inversión extranjera— esa asimetría constituyó una limitación importante a los beneficios de eficiencia y equidad que se esperan de una economía funcionando en competencia.

No obstante, hay que subrayar que, de manera análoga a lo ocurrido con las reformas estatales, tanto la apertura comercial externa como la reestructuración y desregulación de los mercados internos fueron al comienzo funcionales a lo que era la principal urgencia del gobierno: la estabilización de precios. Una de las razones para abrir la economía era la idea — conceptualmente discutible en un contexto de rápida depreciación del tipo de cambio nominal— de que la competencia de productos extranjeros pondría una cota máxima a los precios nacionales. Durante los primeros meses pareció apuntarse a una apertura paulatina, lo que no era sorprendente teniendo en cuenta que el manejo de la economía estaba a cargo de un grupo industrial. Pero esa estrategia gradualista de la reforma comercial pronto fue abandonada, confirmando la regularidad empírica según la cual los cronogramas arancelarios tienden a abandonarse prematuramente, sea para retrasar o para acelerar los tiempos inicialmente previstos.

A fines de 1990 las restricciones cuantitativas a las importaciones habían sido prácticamente eliminadas. En lo referido a los aranceles, el acortamiento de los plazos originales fue todavía mayor. En octubre de 1989 el arancel promedio nominal ya se ubicó en el 26 %, y en 17 % un año más tarde, a fines de 1990. Ya bajo el ministerio de Cavallo (más claramente convencido de que la apertura traería beneficios de largo plazo) se introdujo una estructura arancelaria escalonada, con tasas de 0 % para materias primas, 11 % para insumos y 22 % para bienes manufacturados finales. Como resultado de ello, el arancel promedio cayó al 10 %. Una suba hasta 14,3 % en el bienio 1993-1994 se produjo con las comentadas medidas de contención al déficit comercial, pero luego del establecimiento del arancel externo común del Mercosur (cuya formación ha constituido uno de los principales cambios económicos desde la instalación de la democracia) la protección volvió a bajar, hasta un nivel medio de 11 % en 1995. Paralelamente, en varios mercados de bienes no comerciables se inyectaba una mayor competencia a través de políticas de desregulación, de las que se esperaba una doble contribución: a la eficiencia económica, en el largo plazo, y a la moderación de los precios de los servicios, en un plazo menor.

Si el objetivo final de la apertura era integrar al país al comercio mundial, los resultados deben considerarse satisfactorios. Comparando 1999 con el segundo lustro de los 80, se observa que el valor total del comercio (exportaciones más importaciones) medido a valores constantes se triplicó, mientras que el producto anual creció un 42 % entre una y otra fecha. En los 90 se advertía lo que parecía ser un cambio de tendencia en la participación

de las exportaciones argentinas en el comercio mundial: a principios de la década eran el 0,40 % del comercio mundial, pero en 1998 llegaban al 0,55 %, una cifra que de todos modos seguía siendo menor que la que le correspondía al país por su tamaño (en una medición a la paridad del poder de compra, la economía argentina representaba exactamente el 1 % de la economía mundial en 1998).

El comportamiento que tuvieron las exportaciones e importaciones a lo largo del período fue desigual. Las compras al exterior se movieron cada año en la misma dirección que la economía: la reactivación de los primeros años de la convertibilidad, la apertura de la economía, el movimiento descendente del tipo de cambio real y la aglomeración de demandas postergadas una vez lograda la estabilización hicieron que entre 1990 —un año recesivo, con importaciones inusualmente comprimidas— y 1994 las compras al exterior en valores constantes se multiplicaran por cinco. El nivel logrado aquel año fue superado en momentos de auge económico (1996-98) pero no cuando la economía estuvo en recesión (1995, 2000-2001). El comportamiento de las exportaciones, en tanto, no puede explicarse meramente por situaciones coyunturales: si las condiciones de los mercados mundiales —y, en particular, en el Brasil— tuvieron influencia sobre los envíos argentinos al exterior, está claro que la tendencia de crecimiento respondió ante todo a la modificación de los incentivos de largo plazo, que hicieron rentable para algunos sectores la inversión destinada a la exportación. De hecho, las exportaciones aumentaron fuertemente una vez que empezaron a recogerse los frutos de la inversión que caracterizó a los primeros años de la convertibilidad: apenas se incrementaron entre 1990 y 1993 (6 %), pero en los cuatro años siguientes se duplicaron. En el estancamiento exportador de finales de la década (en 2002 las exportaciones todavía permanecían en el nivel de cuatro años atrás) seguramente incidió la recesión brasileña y una serie de impactos externos (sobre todo, la depreciación prácticamente de todas las monedas del mundo frente al dólar y al peso) que redujeron la competitividad de la economía argentina.

Contra lo que podía haberse esperado, la apertura no implicó un aumento en la especialización, ni una primarización, de las exportaciones argentinas. Al contrario, la participación de manufacturas se mantuvo (con cierto sesgo a favor de las de origen industrial), lo mismo que las actividades basadas directamente en recursos naturales (en las que los combustibles aumentaron su participación a expensas de los productos agropecuarios). Desglosando el crecimiento del comercio por destino de las exportaciones, se destaca la

presencia de los países limítrofes: el Mercosur más Chile y Bolivia representaron dos tercios del crecimiento de las ventas externas. El Mercosur fue clave para permitir la exportación de productos industriales, más difíciles de colocar en países ricos, y de bienes con alto costo de transporte (de los combustibles, que explicaban casi un cuarto del aumento en el total de las exportaciones, 85 % fueron a países limítrofes). En los rubros donde la producción argentina tiene ventajas indudables a nivel mundial (alimentos, commodities) la expansión exportadora tuvo destinos más diversificados. En este sentido, una evolución muy promisorio fue la de «alimentos y commodities a terceros mercados». La exportación de alimentos y commodities primarios a Asia y África explicó un 16 % del aumento total de las exportaciones argentinas durante los 90, y ayudó a contrapesar la caída de exportaciones a Europa Oriental en esos rubros.

Un examen a ese nivel de agregación parece insuficiente para determinar la naturaleza exacta de las ventajas comparativas argentinas. Una mirada al impacto de las importaciones sobre el sector industrial confirma esa limitación. Se observan reacciones muy distintas de la producción nacional y del valor agregado por la industria argentina, lo que hace imposible una descripción uniforme y sin matices de los efectos de la apertura. Resulta muy difícil, además, distinguir entre su influencia y la de la reactivación o la recesión. Las deficiencias de un análisis agregado se agravan cuando se tiene en cuenta que la reacción a la apertura ha dependido no solamente de la rama de actividad, sino también de características específicas de cada empresa. Así, por citar tan solo un ejemplo, las empresas más grandes contaron con la ventaja de un acceso más barato al crédito y de las tarifas públicas más bajas. El panorama es de lo más heterogéneo: mientras que en algunos casos (por ejemplo, las industrias de bienes de capital) hubo un desplazamiento de producción local por extranjera, en otros casos el efecto neto de la apertura y la estabilización fue un aumento de la productividad —que en muchos casos requería la especialización en un número menor de artículos— para usufructuar la expansión del mercado interno o incluso para ganar mercados externos.

La convertibilidad, infiernos y paraísos

El rápido incremento de las importaciones a partir de la estabilización hizo que, desde un primer momento, el déficit de la cuenta corriente fuera un punto central en el debate sobre las perspectivas futuras del programa de

convertibilidad. Por esa razón, ciertas tendencias percibidas en 1994, que tendían a moderarlo, eran de lo más oportunas. Entre ellas se contaban la reactivación mundial y de Brasil —que ya se estaba traduciendo en mayores exportaciones—, la desaceleración del consumo interno —en beneficio de la inversión— y la pérdida de valor del dólar en el mundo, que se sumaba a la convergencia de la inflación nacional con la norteamericana para detener y hasta revertir la apreciación del peso en relación a las monedas de los países con los que comerciaba la Argentina. Si es que efectivamente la economía estaba en desequilibrio, el escenario parecía propicio para que la corrección llegara como un suave ajuste hacia una posición más sólida.

De ser así, cerraría con éxito la estrategia maximalista que había seguido el gobierno. En una apuesta arriesgada que recordaba la del desarrollismo de Frondizi de treinta años atrás, no menos que las ya centenarias audacias del gobierno de Juárez Celman, Cavallo había especulado con que el salto de la inversión se financiaría a sí mismo. Más importante que preocuparse por el déficit comercial relacionado a la inversión era garantizar que el producto creciera rápido, porque *pari passu* aumentaría la productividad, que era todo lo que se necesitaba para que en el futuro pudieran pagarse, con mayores exportaciones, las deudas así contraídas. El aumento del gasto público podía justificarse, entonces, como un instrumento para apresurar ese crecimiento. Las políticas de incentivos fiscales a las exportaciones también tenían un efecto estimulante, aunque con el reaseguro de fomentar una «expansión hacia afuera» que tenía un impacto directo sobre la balanza comercial.

En un punto, sin embargo, tales políticas chocaban con las restricciones fiscales. El superávit de 1993 desapareció y 1994 cerró con un déficit, al tiempo que el desequilibrio en la cuenta corriente alcanzaba un máximo. Fue una señal inoportuna, porque justamente hacia fines de 1994 una corrida cambiaria en México —cuyas reformas económicas eran comparadas con las de la Argentina— forzó a una devaluación del peso de ese país. Muchos creyeron que a la moneda argentina le aguardaba la misma suerte, y el país fue víctima de un ataque especulativo, como desencadenante de lo que se llamó *efecto Tequila*: entre el 19 de diciembre de 1994 (día previo a la crisis mexicana) y el 8 de marzo de 1995, el índice de precios de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires cayó más del 50 %. En poco tiempo se cancelaron depósitos por magnitudes proporcionales a las que se habían retirado en Estados Unidos durante los años de la Gran Crisis, el Banco Central perdió la cuarta parte de sus reservas y el riesgo país aumentó del 8 % al 55 %.

Fresca la memoria de la hiperinflación, el gobierno reaccionó con una serie de anuncios de austeridad fiscal y de reordenamiento financiero, y firmó un acuerdo con el Fondo Monetario en el mes de marzo. Los mercados reaccionaron favorablemente. El relativo alivio de la situación de México — que recibió ayuda financiera del exterior— y la reelección de Menem en el mes de mayo contribuyeron a revertir las expectativas. Pero el daño estaba hecho. El aumento de la tasa de interés se hizo sentir en el mundo de la producción, y se desencadenaron los círculos viciosos y multiplicadores característicos de las recesiones. La retracción fue profunda y veloz. El año 1995 cerró con una caída del producto de 4,5 %, la primera desde la convertibilidad. Y el impacto social fue tremendo: el desempleo tocó un máximo sin precedentes de 18,6 % de la población económicamente activa en el mes de mayo (curiosamente, el mes en el que el presidente fue reelegido, tras una reforma constitucional que en 1994 había habilitado esa posibilidad). Esta vez se trató de un fenómeno mucho más relacionado con la demanda que con la oferta de trabajo. El empleo cayó 2,7 %, ubicándose en un nivel similar al de 1991.

La convertibilidad mostraba así el mismo rostro maldito, conocido pero acaso olvidado, que de tanto en tanto había revelado el patrón oro clásico. Los períodos de expansión podían cortarse abruptamente y dar lugar en pocas semanas a la recesión más aguda. De hecho, el análisis de la experiencia argentina anterior a 1930 —un largo período que compartía con la última década del siglo xx un grado de apertura al comercio y a las finanzas mucho mayor que en las décadas que siguieron a la Depresión— sugería que, mientras estuvo en vigencia el patrón oro, la tasa de crecimiento había sido, en promedio, más alta que en épocas de tipos de cambio flotante, pero que la amplitud de los movimientos del nivel de actividad también era bastante superior. ¿Qué puede explicar esa regularidad, de la que los 90 no fueron excepción? Una primera explicación surge del análisis keynesiano para economías abiertas que se conoce con el nombre de Mundell-Fleming. Según este modelo, cuando rige un tipo de cambio flexible, las fases de caída de la demanda agregada (sean de origen interno o externo) se ven moderadas por la depreciación de la moneda, que alienta a las exportaciones y reorienta el gasto en importaciones hacia la producción local; y lo contrario ocurre en períodos de alza en la demanda agregada. Esta fuerza atemperadora de los ciclos no existe cuando está vigente un sistema de tipo de cambio fijo. Un supuesto de este análisis es, sin embargo, debatible: la experiencia de la economía argentina no indica que la depreciación de la moneda sea en general

expansiva, ya que al impulso a las exportaciones debe restarse la caída de la demanda interna —muchas veces significativa— asociada a salarios reales decrecientes.

De mayor relevancia para episodios que en su origen son financieros — como el efecto Tequila— es el argumento que alude a la relación entre los regímenes cambiarios y la tasa de interés. La tasa de interés relevante para explicar las fluctuaciones de la demanda agregada y del nivel de actividad es la *tasa de interés real esperada*, que está determinada por la sumatoria de la tasa de interés nominal libre de riesgo en moneda dura (en nuestro país, el dólar), más una prima de riesgo país, más un premio asociado a la variabilidad del retorno en dólares, más la expectativa de depreciación real^[174]. En situaciones de normalidad y de expectativas optimistas, la tasa de interés real será más baja con un tipo de cambio fijo que con uno flexible (suponiendo equivalencia en otras posibles influencias), ya que el retorno esperado en dólares es más predecible en un caso que en otro; en otras palabras, la variabilidad del retorno en dólares —un rasgo esencial al tipo de cambio flexible— involucra una prima de riesgo. Cuando, al contrario, se vislumbra una situación crítica —por ejemplo, por una mayor aversión al riesgo de los inversores internacionales, acaso desencadenada por una crisis en otras latitudes— la moneda se depreciará instantáneamente si rige un tipo de cambio flexible, algo que no ocurrirá bajo un tipo de cambio fijo. Sin embargo, si las noticias son tan sombrías como para poner en duda la continuidad del esquema de paridad fija, la resistencia a devaluar la moneda hoy tendrá como corolario una expectativa de devaluación futura. En este contexto, aumentarán tanto la variabilidad del retorno esperado en dólares como la expectativa de una depreciación real (ya que las salidas de esquemas fijos están asociadas a grandes caídas en el nivel de los precios locales medidos en dólares), lo que probablemente colocará a la tasa de interés real por encima de la que regiría con un sistema flexible. Más aún: si el telón de fondo de esa configuración potencialmente explosiva de expectativas es una red de contratos financieros dolarizados, el drama de la devaluación puede dar lugar rápidamente a un catastrófico escenario de crisis bancaria generalizada, en tanto los deudores no pueden honrar sus obligaciones en moneda dura. La crisis bancaria se vería potenciada por la ausencia —esencial a un régimen en el que no puede emitirse dinero sin respaldo— de un prestamista de última instancia capaz de contener el estallido y su propagación.

El gobierno y la sociedad argentinos prefirieron, casi instintivamente, unir su destino al de la convertibilidad, si no por el amor que despertaba, al menos

por el espanto que provocaba la mera consideración de las consecuencias que sobrevendrían en el caso de una salida. La brusca recesión de 1995 fue un precio que buena parte de la sociedad argentina estuvo dispuesta a pagar con tal de evitar una pesadilla que indudablemente se nutría de las memorias de fuego de 1989 y 1990. Las instituciones económicas inauguradas a principios de los 90 parecieron, tras el efecto Tequila, ser capaces de sortear episodios coyunturales de crisis. La economía logró acomodarse, aunque dolorosamente, a una súbita modificación en las condiciones de financiamiento. El nivel de actividad y el empleo cayeron pero, en contraste con episodios anteriores, el ajuste en las cuentas externas se debió mucho más a un aumento de las exportaciones que a una compresión de las importaciones, que apenas se redujeron. Y, más importante que eso, el compromiso de la convertibilidad se mostró en esa ocasión resistente a la más poderosa de las presiones, la de un pánico bancario.

Pero, al mismo tiempo, el efecto Tequila alejó las posibilidades de integración social a una franja de la población —muy especialmente, a los desocupados— para la que la modernización económica venía siendo una valla difícil de traspasar. Ya se ha señalado que en los años de la estabilización el rápido crecimiento había sido avaro a la hora de crear puestos de trabajo. Cuando en 1995 la convertibilidad experimentó su primera recesión, ya no pudo pensarse en un retorno rápido a las bajas tasas de desocupación que tradicionalmente habían caracterizado a la Argentina.

No está claro cuál fue el precio político que Menem pagó por ello. Su cómoda reelección en 1995 coincidió con el punto máximo de la tasa de desempleo en toda la década; y la derrota de su partido en 1997, con una recuperación económica funcionando a pleno. Si la economía definió las elecciones, pues, debió ser de un modo algo complejo, mediatizado por nociones como el temor a un cambio y la identificación de la figura de Menem con la estabilidad y la convertibilidad. De hecho, el triunfo en 1997 de la Alianza formada por radicales y otros partidos de centro y centroizquierda se debió bastante al hecho de que su discurso ya no cuestionaba la esencia del programa de la convertibilidad, ni de la reforma del Estado, ni de la apertura económica, sino más bien el modo en que estas políticas se habían ejecutado y —sobre todo— el escaso espíritu republicano del gobierno de Menem. En efecto, mucho influyó en el desgaste presidencial y en la primera derrota electoral del justicialismo en diez años la reaparición de antiguas costumbres que en la historia del siglo no han sido patrimonio exclusivo del peronismo pero que lo han acompañado siempre. Como había

ocurrido poco más de dos décadas atrás, los conflictos internos del partido de gobierno, el uso del aparato del Estado para dirimirlos, la lucha despiadada por el poder y algunos escándalos en los que las diversas facciones no se ahorraron acusaciones cruzadas de corrupción, pasaron a ocupar, de nuevo, el centro de la escena. Una de las consecuencias económicas más relevantes de ese encarnizado conflicto interno fue la remoción de Cavallo, en julio de 1996. Su reemplazante como ministro de Economía fue Roque Fernández, un economista de formación ortodoxa que desde la presidencia del Banco Central venía conduciendo un programa de fortalecimiento del sector bancario que buscaba corregir una de las debilidades intrínsecas al sistema monetario argentino.

Entretanto, la convertibilidad deparaba más sorpresas. Cumplidos tres años de la reelección de Menem, hacia mediados de 1998, el comportamiento macroeconómico parecía indicar que la opción por la continuidad de la convertibilidad en 1995 había sido un acierto rotundo. No es solo que se hubiese recuperado el ritmo de crecimiento de comienzos de la década (a pesar de un año de regresión en 1995, el producto bruto de 1998 fue un 15 % mayor al de 1994); además, algunos de los rasgos considerados más problemáticos de los años iniciales de la convertibilidad parecían haber cambiado para mejor. La apreciación cambiaria, característica de los años que siguieron a la estabilización, se detuvo y hasta comenzó tenuemente a revertirse: entre 1995 y 1998 los precios al consumidor argentinos subieron aproximadamente un 5 % menos que los norteamericanos^[175]. El desempleo, en tanto, se redujo con bastante rapidez, de 18,4 % en mayo de 1995 a 12,4 % en octubre de 1998^[176]. Es que, una vez reestructurado el mercado laboral de acuerdo a la configuración de incentivos que surgía de las reformas económicas, el crecimiento comenzó a ser más prolífico a la hora de crear puestos de trabajo: el número de empleos aumentó casi un 12 % entre mayo de 1995 y mayo de 1998^[177]. El aumento del producto ya no se sostenía tanto en el consumo (+13 % entre 1994 y 1998) como en los volúmenes de inversión (+19 %) y, con un dinamismo asombroso, de las exportaciones (+64 %).^[178] Desde luego, todas estas demandas requerían una mayor cantidad de importaciones (+46 %), pero la balanza comercial moderaba su déficit (un desequilibrio cercano a los 6000 millones en 1994 se había reducido a la mitad en 1998) a medida que las inversiones para exportar rendían fruto. El desequilibrio que persistía en la cuenta corriente (un 4 % del PBI en 1997 y 1998, explicado en un 80 % por servicios reales y financieros) era financiado cada vez más por inversión extranjera directa, quizás preferible

a la inversión en bonos porque no suponía para el futuro cargas fijas sobre la balanza de pagos.

Este marco sin duda alentador amalgamaba un consenso alrededor del orden económico instaurado hacia 1991. La Alianza opositora redirigía sus detracciones hacia otros aspectos de la administración y hasta realizaba una autocrítica por su oposición inicial a la convertibilidad. Entretanto, las autoridades económicas se satisfacían con la evolución de la economía y preferían autoasignarse un rol casi superfluo: la economía, se afirmaba, estaba funcionando en «piloto automático». De las reformas de fondo solo se juzgaba pendiente una que flexibilizara el régimen laboral de manera tal que los salarios se ajustaran más rápidamente hasta eliminar la brecha entre la oferta y la demanda de empleo; por lo demás, apenas quedaba como solitaria tarea una administración racional de la política fiscal —acaso el determinante más importante del desempeño económico en la visión de quienes comandaban la economía a finales de la era menemista— de manera de asegurar un sendero de presupuestos que no implicara un endeudamiento explosivo. En un gobierno que, a pesar de su voluntad por perpetuarse más allá de los plazos constitucionales, no podía impedir cierta disgregación final del poder, ni tan solo este escaso par de tareas fue manejado en su totalidad por el Ministerio de Economía, sino más bien por los grupos de interés directamente afectados.

La reforma laboral finalmente fue inocua, y recogió más reclamos de sectores gremiales que prescripciones obtenidas de la filosofía económica de Fernández y su equipo. En cuanto a la política fiscal, los números indican que no hubo la mejora que cabría esperar en un contexto de expansión económica, y ello aunque no se cuenten los pagos por intereses de la deuda, que aumentaron durante el período. El Tesoro estaba sintiendo el sacrificio de ingresos que había significado la reforma del sistema de seguridad social y las rebajas de impuestos al trabajo que se habían puesto en marcha, en tiempos de Cavallo, para mejorar la competitividad de la economía, e intentaba compensarse este déficit con medidas que generalizaban otros tributos o que pretendían tapar huecos por los que se filtraba una cuantiosa evasión impositiva. Con todo, el desequilibrio fiscal de la Nación no parecía fuera de control, estabilizado como estaba en alrededor de 1,5 % del PBI, una cifra incomparablemente más baja que en épocas anteriores (como referencia quizás convenga apuntar que en la década del 80 el déficit había promediado 6,5 % del PBI; en la del 70, 5,7 %; y en la del 60, 3,8 %). Más claro fue el progresivo deterioro —aproximándonos ya al políticamente crucial año 1999

— de las finanzas provinciales, sobre el que la administración nacional se abstuvo de ejercer el poder de veto que le conferían pactos federales anteriores: la hipótesis del ciclo electoral, según la cual los desequilibrios crecen a medida que se acerca la votación, encuentra aquí una evidencia que no la incomoda.

Fue sobre mediados de 1998 cuando empezó a desatarse un huracán. El default de Rusia en agosto de ese año vino a sumarse a la crisis que desde hacía un año atrás aquejaba a las economías del Sudeste Asiático. El optimismo del capital internacional acerca de los mercados emergentes no se recuperaría tan rápidamente como había sucedido tras la crisis mexicana. ¿Qué podía esperar en este contexto la Argentina, dependiente como era de préstamos internacionales para financiar sus desequilibrios del sector público y del sector externo? En un principio, desde los centros financieros del mundo pareció predominar un juicio diferencial sobre la Argentina, que rescataba la profundidad de las reformas económicas como un muro de contención para el pesimismo reinante. En esta vena, el semanario *The Economist* publicaba en julio de 1998 un artículo sobre lecciones latinoamericanas para la crisis bancaria del Asia presentando como ejemplo a seguir la reestructuración bancaria que había encarado la Argentina tras la crisis del Tequila, y la vía mexicana como la desaconsejable^[179]. Por la misma época, una encuesta entre los principales bancos de inversión del mundo preveía que en los años 1998 y 1999 la tasa de crecimiento de la Argentina promediaría más de 5 %, la tercera más alta de todo el mundo detrás de China y Polonia^[180]. En octubre, el presidente argentino fue invitado como orador a la Asamblea Anual del Fondo Monetario Internacional, un gesto que se percibió como un pronunciamiento de los organismos internacionales acerca de cómo creían que debían conducirse las economías emergentes. Para ese entonces —tercer trimestre de 1998— la economía argentina ya había empezado a dar signos claros de recesión.

Nuestra gran depresión

Hemos concluido el relato de la sección anterior hacia mediados del año 1998, precisamente cuando este libro iba hacia su primera edición. Lo que ocurrió en los años siguientes era inimaginable por entonces. Nunca antes tanta ilusión había dado lugar a tanto desencanto. La economía argentina acabó sumergida en profundidades poco menos oscuras que las que los

Estados Unidos conocieron durante su Gran Depresión: la caída del ingreso de la Argentina entre 1998 y 2002 se acercó al 20 %, algo más suave que la de los Estados Unidos entre 1929 y 1933, que fue de 29 %; y la tasa de desempleo en las principales ciudades argentinas se ubicó cerca del máximo de 25 % que los norteamericanos sufrieron en 1933. Se trataba de la retracción productiva más prolongada y más profunda de la Argentina desde que existen registros. En la crisis de 1890, la caída duró dos años (1889-1891) y el producto acumuló una baja de 15 %. En la Primera Guerra Mundial —el precedente más aproximado desde un punto de vista cuantitativo— hubo tres años de retracción, aunque no consecutivos (1914, 1916 y 1917) y el retroceso total del producto fue del 19,5 % en un período de cuatro años (1913-1917). La crisis del 30 es el único antecedente en el que el producto se redujo ininterrumpidamente durante tres años, pero en el acumulado se perdió un 10 %. Llamativamente, en los tres casos la producción se ubicó alrededor del pico anterior transcurridos apenas dos años de recuperación.

¿Cómo ocurrió la gran crisis argentina? Sobrevolemos rápidamente los hechos que llevaron al abandono de la convertibilidad a principios del año 2002 antes de entrar en la discusión sobre las causas que condujeron a ese final. Cada uno de los cuatro años 1999, 2000, 2001 y 2002 tiene características propias, distinguibles de los demás. El primero de ellos estuvo dominado por las malas noticias provenientes desde el exterior y por el debate acerca de cómo reaccionar a ellas. La devaluación de la moneda brasileña, la apreciación mundial del dólar, la consecuente caída de los precios externos de la Argentina, la *fuga a la calidad* de los capitales, todo aquello que venía insinuándose desde 1998 se manifestó con toda intensidad en el año 1999. La respuesta de la política económica parecía recoger los ecos del efecto Tequila: se daban señales de que si se pensaba modificar las instituciones económicas organizadas alrededor de la convertibilidad, solo sería en la dirección de una profundización. En ese contexto surgió la idea concreta de la dolarización como *ultima ratio* en el caso de que la crisis se profundizara.

El año 2000 coincidió con el primer año de la presidencia de Fernando de la Rúa, quien había llegado al poder pronunciándose, con mucho más fervor que el candidato justicialista Eduardo Duhalde, en favor de la continuidad del régimen monetario. El gobierno de la Alianza buscó ante todo generar una confianza suficiente como para revertir o, aunque más no fuera, moderar una salida de capitales que se manifestaba en una creciente prima de riesgo país y obstaculizaba por esa vía la recuperación económica. Es como parte de esa visión que debe entenderse el énfasis de la administración de José Luis

Machinea, el primero de los tres ministros de Economía aliancistas, en la austeridad fiscal. A pesar de que por lo general se considera contraproducente un ajuste de las cuentas públicas en medio de la recesión, el gobierno suponía que la prudencia presupuestaria conduciría a una reducción del riesgo país y que los efectos expansivos de la caída en la tasa de interés excederían largamente cualquier influencia directamente contractiva que pudiera tener el ajuste fiscal. Más aún: se concebía que una fuerte señal inicial de austeridad —cuyo costo en términos de nivel de actividad, si es que lo había, sería temporario— podía ser suficiente para convencer a los mercados de la vocación por la responsabilidad fiscal del nuevo gobierno, que se diferenciaría así no solo de la relativa laxitud presupuestaria de los últimos años de Menem sino también de la imagen de mala administración que pesaba sobre los radicales tras la frustrada experiencia de Alfonsín.

El gobierno de la Alianza arrancó, pues, con aumentos impositivos y, cuando esto se juzgó insuficiente para restablecer el equilibrio presupuestario, se procedió a recortar gastos y a establecer topes en las transferencias que la Nación realizaba a los tesoros provinciales. Estas reacciones no lograron atraer los capitales ni despertar la actividad económica, y tampoco contribuyeron a aglutinar detrás del programa económico a una coalición del gobierno que pronto se reveló extremadamente frágil, y que se fracturó de hecho antes de cumplir un año en el poder: en octubre de 2000, el vicepresidente Carlos «Chacho» Álvarez renunció a su cargo. Gradualmente, la economía argentina pasaba a estar en el foco de los inversores internacionales como candidato a incumplir sus compromisos financieros. A fin de año, pocas semanas antes del final del gobierno de Clinton —que había sido generoso con los países que, habiendo abrazado el Consenso de Washington, enfrentaban una coyuntura difícil en los mercados de capitales— se negoció un préstamo de los organismos internacionales destinado a cubrir los baches en los vencimientos de deuda que la ausencia de financiamiento privado dejaría abiertos.

Fue un fugaz momento de esperanza antes del año más crítico dentro de la crisis. Ya en el mes de marzo de 2001 se vivieron momentos de vértigo, como los de los veranos de 1995, 1991, 1990 y 1989. Fue el mes de mayor salida de depósitos del sistema financiero a lo largo de toda la década de convertibilidad. La crisis económica barría con los equilibrios políticos: a principios de ese mes, el reemplazo de Machinea por Ricardo López Murphy, un economista de raigambre netamente ortodoxa, generó tal rechazo en el partido de gobierno que sorprendentemente se optó por convocar a Cavallo, el

ministro símbolo de la primera presidencia de Menem, quien desde el llano colocaba en un segundo plano la cuestión fiscal y se inclinaba por resolver el problema de solvencia maximizando la tasa de crecimiento económico. En la visión de Cavallo, el problema central que aquejaba a la convertibilidad —a diez años exactos de su puesta en marcha— era una escasa competitividad, derivada de la devaluación de prácticamente todas las monedas del mundo frente al dólar y al peso, de un par de años de retroceso de la productividad y de una política tributaria gravosa para que la producción argentina compitiera con la extranjera, dentro y fuera del país. Los instrumentos de política económica con los que podía enfrentarse ese problema en el marco de la convertibilidad eran limitados, pero Cavallo los creía suficientemente poderosos como para revertir la recesión si eran explotados al máximo. Los aranceles a los bienes de consumo fueron aumentados hasta los topes permitidos por la Organización Mundial de Comercio y se redujeron impuestos para diversos sectores productores de bienes. Poco después se anunció que, para evitar en el futuro los perjuicios de las devaluaciones extranjeras, el valor del peso no sería ya idéntico al de un dólar sino a la suma de medio euro y medio dólar. El efecto de esta medida sobre la competitividad era nulo, porque solo entraría en vigencia cuando la moneda europea y la norteamericana se equipararan, y aun entonces —como consecuencia de lo anterior— la redefinición de valor no implicaría una devaluación. El costo de tal anuncio, en cambio, fue inmediato, ya que se percibió como un debilitamiento del compromiso de la Argentina con la convertibilidad tal como la habían conocido los argentinos

Mientras que el sector real de la economía no reaccionó positivamente a las medidas de Cavallo, los mercados financieros respondían, pero para mal. El continuado deterioro de la situación fiscal pronto reclamó la atención inmediata de Cavallo, y pese al diagnóstico inicial del ministro pasó a ocupar el centro de la escena en toda la segunda mitad del año 2001. Los tres hitos en «la lucha por evitar la cesación de pagos y la devaluación^[181]», fueron un canje voluntario de deuda de corto plazo por otra de vencimientos más largos pero con intereses gravosos; el anuncio de una política de «déficit cero» según la cual los gastos se ajustarían mes a mes a los ingresos públicos; y, finalmente, otro canje de deuda —ya con características compulsivas— que prolongaba aún más los vencimientos, esta vez con intereses reducidos. Para ese entonces, la expectativa de que la convertibilidad sería abandonada era una profecía ya inevitablemente destinada al autocumplimiento. La caída de los depósitos llegó a tal punto que el gobierno optó por restringir los retiros de

efectivo para evitar la caída de bancos: los pesos en cuentas bancarias seguían siendo convertibles con dólares dentro de esas cuentas, y los pesos en efectivo con los dólares en efectivo, pero ya no existía convertibilidad entre el dinero en efectivo con aquel del sistema bancario. La situación explotó en diciembre: en medio de manifestaciones callejeras violentamente reprimidas y saqueos más o menos espontáneos a comercios, renunciaron sucesivamente Cavallo y De la Rúa. Poco después el Partido Justicialista se haría cargo del poder y en la primera semana de 2002 se decretaría el final de la convertibilidad.

¿Por qué cayó la Argentina en la mayor crisis económica de su historia? ¿Por qué acabó tan catastróficamente un sistema monetario que en algún momento había despertado los mayores elogios y un apoyo popular que se prolongó hasta su final? ¿Por qué pasó la Argentina de ser una de las economías de más alto crecimiento a principios de los 90 a experimentar la segunda recesión más aguda que una economía capitalista haya sufrido en tiempos de paz en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial^[182]?. Existen, desde luego, diversas explicaciones. Algunas de ellas ponen el énfasis en situaciones no estrictamente económicas: el deterioro institucional que caracterizó al período menemista, la escasa capacidad de los políticos argentinos para lograr acuerdos o sencillamente para administrar el Estado, o hasta una resistencia genética de la sociedad argentina para abrazar los comportamientos sociales e individuales favorables al crecimiento económico (tales como el ahorro o el respeto a las leyes). Parece difícil, sin embargo, atribuir la caída de finales de los 90 a factores negativos más o menos constantes en el tiempo y poder dar cuenta, simultáneamente, del rápido crecimiento de los años anteriores.

En cuanto a las explicaciones más propiamente económicas, conviene desdoblar la discusión en dos problemas distintos, aunque relacionados: en primer lugar, qué fue lo que inició la crisis; en segundo lugar, cuáles fueron los mecanismos de propagación que la hicieron tan prolongada y tan profunda. Sobre la cuestión del disparador de la crisis hay esencialmente dos explicaciones; sobre el problema de la propagación de la recesión pueden citarse al menos cuatro. Todas esas hipótesis son, en principio, complementarias unas con otras; según el cálculo combinatorio, pues, tan solo las limitadas consideraciones de los párrafos que siguen dan lugar a decenas de potenciales relatos sobre la crisis argentina.

De las dos explicaciones principales acerca del origen de la depresión argentina, una apunta a la cuestión cambiaria y otra enfatiza el manejo fiscal. De acuerdo a la hipótesis cambiaria, la Argentina padeció de un desequilibrio

en su tipo real de cambio, debido a su vez a distintos motivos. Por lo pronto, el nivel de precios en dólares que surgió de la estabilización de 1991 fue más alto de lo que las propias autoridades económicas esperaban —de hecho, Cavallo y su equipo de comienzos de la década habían esperado una deflación inicial— y de lo que la mayoría de los observadores juzgaba como razonable. Como regla general, el tipo de cambio real puede acercarse a su nivel de equilibrio porque su valor se modifica (como resultado de una apreciación o depreciación nominal, o de un cambio en los precios internos o externos), o bien porque el valor de equilibrio se mueve, aproximándose al nivel vigente (como ocurre, por ejemplo, si aumenta la productividad, o si los mercados de capitales permiten un mayor endeudamiento externo). Durante algunos años alrededor de mediados de la década del 90, el problema inicial del tipo de cambio pareció corregirse por ambas vías: tras el efecto Tequila, los precios internos de la Argentina aumentaron menos que sus precios externos; además, la Argentina siguió siendo un destino relativamente seguro para el capital internacional, y la productividad aumentó más que en los Estados Unidos. A partir de 1998, sin embargo, los precios externos comenzaron a caer —un evento que en parte respondía a la apreciación del dólar frente a otras monedas— y los capitales emprendieron la retirada de los países emergentes. La percepción de que el desequilibrio externo de la Argentina quizás sería corregido con una devaluación añadía, cada vez más, un motivo de orden local a la fuga de capitales. De algún modo, el problema que empezaba a aquejar a la Argentina era idéntico en su raíz al que explicaba la continua recesión japonesa durante la última década del siglo o los penosos ajustes en la industria tecnológica norteamericana a partir del desplome del índice bursátil Nasdaq a finales de los 90: una expectativa maravillosa era súbitamente reemplazada por el más tenebroso pesimismo, y el consecuente ajuste hacia abajo en los precios no era neutral para la actividad económica. Si en los países centrales la caída en los valores bursátiles iba a poblar las carteras bancarias de deudas incobrables y a forzar dolorosas reestructuraciones empresariales, en la Argentina la reducción en los ingresos y en los precios de los activos conduciría a una deflación recesiva.

De acuerdo con uno de los muchos cálculos posibles^[183], en 1996 el tipo de cambio real estaba en su nivel de equilibrio, pero para el año 2001 se había apreciado en un 20 % por obra de los menores precios externos, mientras que el nivel de equilibrio había aumentado un 80 % ante la caída en desgracia del país en los mercados financieros; en otras palabras, según ese cómputo, la Argentina necesitaba aproximadamente una duplicación de su tipo de cambio

para restablecer el equilibrio. Otros calculaban que la devaluación necesaria era del orden del 40 %, ^[184] y el propio Cavallo señalaba a principios de 2001 que la ganancia requerida en la competitividad para restablecer las condiciones que hicieran posible el crecimiento era tan solo del 20 %. En todo caso, la divergencia del tipo de cambio respecto de su nivel adecuado habría despertado, según esta hipótesis, la recesión, al deteriorar la competitividad de la producción argentina tanto frente a las importaciones como en los mercados exteriores.

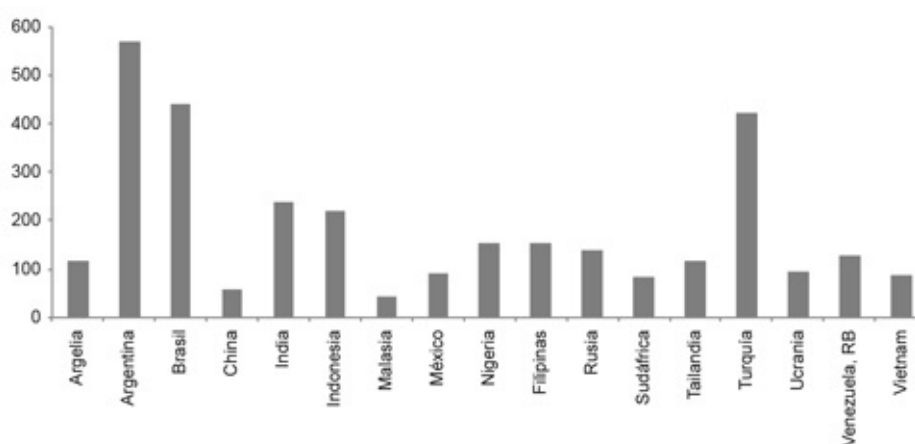
La hipótesis fiscal señala, en cambio, un desequilibrio presupuestario mayor al sostenible como causa de primer orden. De acuerdo con esta conjetura, la debilidad de las cuentas públicas impactaba en el riesgo soberano de la Argentina, aumentando las tasas de interés y retrayendo por esa vía el gasto privado. En su versión más prosaica, esta visión no sobrevive las primeras pruebas numéricas, que no sugieren nada tan extraordinario como para explicar una recesión extraordinaria: la Argentina tenía a mediados de la década una deuda pública de alrededor de 40 % del PBI (sobre un total de una muestra de 55 países del Banco Mundial, 26 tenían una deuda mayor, incluidos entre otros Estados Unidos, el Reino Unido, Finlandia o España), y a lo largo del período 1991-2000 un desequilibrio de 1 % del PBI, un tercio de aquel que se admitía a los países europeos según el Tratado de Maastricht. La hipótesis puede refinarse con argumentos cuantitativos y cualitativos. En primer lugar, la contabilidad presentada es discutible ya que el aumento de la deuda pública excedió sistemáticamente las cifras publicadas de déficit fiscal, es decir que los números mencionados subestiman el verdadero desequilibrio. En segundo lugar, en un país federal como la Argentina lo relevante no es la deuda del gobierno central sino la de todo el sector público, incluyendo las administraciones provinciales, cuyo desequilibrio entre 1991 y 2000 fue 0,78 % del PBI ^[185]. En tercer lugar, es posible que el problema no hubiese sido de acción sino más bien de omisión: no fue tanto que el déficit fuera elevado en un estricto sentido numérico, sino que no se aprovecharon los años de crecimiento para ahorrar, reducir la deuda pública y de ese modo enfrentar desde una posición más sólida el ciclo de declive.

No por ecléctica es menos válida una explicación que combine el problema fiscal con el del sector externo. Parece relevante, por ejemplo, que una alta proporción de la deuda pública argentina estuviera denominada en moneda extranjera. Ello implicaba que no se trataba meramente de recolectar suficientes impuestos como para pagar el gasto presente y futuro sino también de generar las divisas necesarias para hacerlo. En la relación del

endeudamiento externo con la capacidad de obtener divisas sí era extraordinaria la situación argentina: en el año 2000 su deuda externa más que quintuplicaba sus exportaciones. Los dos países que le seguían en la razón Deuda Externa/Exportaciones (Brasil y Turquía) también padecieron crisis financieras más o menos por la misma época.

UN PROBLEMA DE PROPORCIONES

Deuda externa como porcentaje de las exportaciones, países seleccionados (2000)



Cualquiera fuera la causa última de la recesión argentina (el problema de la competitividad, o el desequilibrio público, o una combinación entre ellos), lo cierto es que existieron mecanismos que tendieron a perpetuar y agravar la recesión. Si diez años antes una dinámica perversa hacía que la inflación generara más inflación, ahora era la recesión la que por diversos canales se vigorizaba a sí misma. Uno primordial surgía del hecho de que en un país como la Argentina, endeudado y dependiente del capital extranjero, la tasa de interés aumentaba a medida que caía la economía, en lugar de reducirse, como sucede en los países centrales. Es que con el correr de la recesión fue empeorando la salud de las cuentas públicas, lo que a su vez impactó sobre el riesgo país y la tasa de interés y, en consecuencia, sobre el gasto privado. Una segunda vía por la cual la recesión tendía a autoperpetuarse tenía que ver con el ajuste de cuentas al que forzosamente obligaba la crisis fiscal. Al contrario de lo que prescriben diversas escuelas económicas, se redujeron gastos y se aumentaron impuestos en medio de la recesión, lo cual implicaba mayores caídas de la demanda agregada y —en el caso de los aumentos de impuestos que afectaban directamente los costos empresariales, como un gravamen

sobre las transacciones bancarias que comenzó a cobrarse en abril de 2001— un deterioro adicional de la competitividad. En tercer lugar, la recesión colaboraba para que la caída de los precios —provocada en un principio por la caída en los valores unitarios en dólares de las exportaciones e importaciones argentinas— se acentuara. La deflación no era apenas un mal síntoma sino, peor que eso, otro mecanismo de propagación de la recesión: reducía el valor nominal de los ingresos públicos —desencadenando los efectos fiscales recesivos ya mencionados—, encarecía el valor real de las deudas y, en tanto los salarios no se ajustaran hacia abajo tan rápido como otros precios —lo que parece probable—, involucraba aumentos en el costo salarial al que muchas empresas se ajustaban reduciendo su personal. Como cuarto factor de transmisión estaba la incertidumbre cambiaria: al deteriorar la competitividad, la situación fiscal y la solvencia en general de los deudores, la recesión poco a poco dejaba ver un horizonte en el que se vislumbraba un trío de catástrofes, cada una de las cuales era capaz, por sí misma, de acabar con la convertibilidad, y mucho más si ocurrían en combinación: la crisis del sector externo, la crisis fiscal y la crisis bancaria. La percepción de que la devaluación no era ya un evento imposible implicaba una retracción de los capitales y un aumento en la tasa de interés real.

Las fluctuantes —y en muchos casos contradictorias— reacciones de la política económica a lo largo de toda la crisis reflejaron la importancia variable que las sucesivas administraciones dieron a cada una de sus posibles causas y de sus mecanismos de propagación. La postura en favor de la dolarización, que Menem y sus hombres en el Ministerio de Economía y en el Banco Central defendieron desde el comienzo, colocaba a la incertidumbre cambiaria como factor decisivo. La administración de Machinea fue, acaso, la más ecléctica de todas: en un principio se concentró en brindar señales de solvencia ajustando gastos e ingresos; luego ensayó medidas impositivas que pretendían apuntalar la competitividad; y finalmente reconoció que el ajuste presupuestario acentuaba la recesión, por lo cual decidió posponerlo hacia el futuro —con financiamiento de los organismos multilaterales— pero aliviando mientras tanto la presión fiscal corriente. López Murphy se mostró, durante su paso fugaz por el Ministerio de Economía, como un fiscalista extremo: no había en su programa ningún elemento que no apuntara a corregir lo más rápida y profundamente posible el desequilibrio presupuestario. Cavallo se ubicó inicialmente en las antípodas, atribuyendo todo el problema y toda la solución a la competitividad, aunque luego se vio forzado, por

ausencia total de financiamiento interno y externo, a lidiar con el aspecto fiscal de la crisis.

Todo, pues, o casi todo, se intentó para salir de la depresión sin salir de la convertibilidad; aun si fuera cierto que una salida era imposible sin la otra, la traumática experiencia del año 2002 probó que aquel espanto instintivo a la devaluación —que, en última instancia, fue lo que dio a la convertibilidad tan larga vida— tenía, finalmente, buenos motivos.

Capítulo XI

La reactivación como sueño eterno (2002-2015)

Del «que se vayan todos» al «vamos por todo»

La renuncia de Fernando De la Rúa, en medio del estallido económico y social asociado al fin de la convertibilidad, desembocó en el período más volátil e inestable de la democracia nacida en 1983. Con la vicepresidencia vacante, la Asamblea Legislativa eligió inicialmente al gobernador puntano Adolfo Rodríguez Saá para ejercer la presidencia de la Nación por un período de 90 días, durante el cual se realizarían elecciones. Inmediatamente después de su nombramiento, el nuevo presidente provisional declaró la suspensión del pago de la deuda externa y anunció algunas medidas que no llegaría a concretar, incluyendo la próxima entrada en circulación de una moneda inconvertible (el «argentino», que conviviría con un peso convertible). Apenas una semana después de haber asumido, otras figuras peronistas con aspiraciones presidenciales percibieron que Rodríguez Saá pretendía permanecer en el poder hasta completar el mandato de De la Rúa y le retiraron su apoyo, lo que lo obligó a renunciar. La Asamblea Legislativa tuvo que elegir entonces a otro presidente, y esta vez se optó por Eduardo Duhalde, quien había sido el candidato del PJ en las presidenciales de 1999 y era el hombre fuerte del peronismo bonaerense. Se decidió que el mandato se extendiera hasta completar el período que De la Rúa había dejado incompleto, pero también esta presidencia terminaría antes de tiempo. En junio de 2002 la muerte de dos manifestantes a manos de la policía de la provincia de Buenos Aires desató una crisis política que llevó a Duhalde a adelantar las elecciones presidenciales previstas para septiembre de 2003 y a acortar su período de gobierno.

En los comicios adelantados a abril de 2003, cinco candidatos presidenciales, tres de ellos peronistas, obtuvieron más del 14 % de los votos. La crisis de 2001 había desatado un reclamo de la ciudadanía para «que se vayan todos» los dirigentes políticos, lo que había derivado en una crisis del

sistema de partidos y esa configuración atomizada en la elección presidencial. El delfín del presidente Duhalde —elegido luego de que otras dos figuras con mayor proyección nacional rechazaran la postulación— fue el gobernador santacruceño Néstor Kirchner, hasta entonces poco conocido fuera de su provincia de origen. Su escasa proyección inicial y el padrinazgo de Duhalde llevaron a que sus adversarios lo calificaran como «chirilota», es decir, una marioneta de su mentor bonaerense sin capacidad de decisión propia.

Lo cierto es que finalmente Kirchner accedió al poder nacional luego de unas elecciones en las que obtuvo apenas algo más de 22 % de los votos, tras la renuncia de Carlos Menem —quien había conseguido el primer puesto, con 24 % de los sufragios— a participar en una segunda vuelta que todos le anticipaban perdedora. La defección de Menem privó a Kirchner de una instancia electoral de legitimación plena. Por otra parte, al momento de asumir, en mayo de 2003, pocos legisladores le respondían directamente y buena parte del equipo del Poder Ejecutivo era una herencia de su antecesor. Sin embargo, el presidente que había nacido débil se mostraría hábil para construir poder propio. De hecho, no mucho tiempo después la acusación de sus opositores no sería la de dependencia respecto a su antecesor sino la de tener rasgos autoritarios y pretensiones hegemónicas.

Esta falta de poder inicial y el apuro por construirlo pueden explicar un rasgo distintivo del período: la marcada preferencia por el presente y el futuro cercano por sobre un futuro más mediato. La política económica del Frente para la Victoria —tal el nombre del espacio político de Kirchner, basado en el peronismo, pero que paulatinamente se extendió hacia otras agrupaciones— tendría una clara orientación cortoplacista, rasgo también presente en otras dimensiones de su política. Una vez instalado en la presidencia, el flamante mandatario se apresuró a dar muestras de autoridad. A pocos días de haber asumido, pidió por cadena nacional que el Congreso pusiera en marcha un juicio político a los desprestigiados miembros de la Corte Suprema; en los meses siguientes, por destitución o por renuncia, esos magistrados dejarían sus cargos. En marzo de 2004, en tanto, ordenó al jefe del Ejército descolgar del Colegio Militar los cuadros de los expresidentes *de facto* Videla y Bignone. Esa imagen sería usada por el oficialismo como un símbolo de una política de memoria histórica que incluía tanto la reactivación de causas contra represores de los años 70 como una reivindicación de los movimientos de izquierda de esa época.

Otra postal de esos primeros años fue la IV Cumbre de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2004, que marcó un

realineamiento internacional de la Argentina. El presidente denunció allí el fracaso del Consenso de Washington, de la «teoría del derrame» y de la «fe ciega y excluyente en el mercado» y atribuyó a los organismos multilaterales parte de la responsabilidad por la adopción de esas políticas en la Argentina. Kirchner manifestó también su oposición al ALCA (un acuerdo de libre comercio continental promovido por EE. UU.). Era un mensaje consistente con un nuevo clima de época en Sudamérica. Además, el presidente argentino permitió que en simultáneo y en esa misma ciudad, su par venezolano Hugo Chávez organizara una «anticumbre» en la que denunció al imperialismo y proclamó que en Mar del Plata estaba la tumba del proyectado acuerdo de comercio: «ALCA, ALCA, al carajo», dictaminó. El deterioro de la relación de la Argentina con Estados Unidos y el acercamiento al militar caribeño y a la izquierda latinoamericana en general se profundizaría con el correr de los años.

Mientras marcaba distancia respecto a las políticas de los 90 a nivel simbólico, Kirchner acumulaba poder de la mano de la reactivación económica con una fórmula que ya había usado Menem. La disponibilidad de recursos en manos de la Nación fue una herramienta de mando sobre los gobiernos provinciales que fortaleció la autoridad presidencial y favoreció la consagración de Kirchner como líder indiscutido del peronismo. El aumento de la recaudación en general, el destino nacional de tributos creados recientemente —el impuesto al cheque, obra de Cavallo, los derechos de exportación introducidos por Duhalde— y la deliberada subestimación de los recursos fiscales al momento de la presentación del presupuesto en el Congreso dejaban al presidente con una gran masa de recursos en sus manos y un alto grado de libertad para utilizarlos.

Una parte significativa de la población veía con agrado el fortalecimiento de la autoridad del presidente; a la preferencia histórica por liderazgos fuertes se sumaba en esta coyuntura el miedo al vacío de poder que se había abierto en 2001. En las elecciones para senador bonaerense de 2005 se enfrentaron las esposas del presidente y de su antecesor: el triunfo cómodo de Cristina Fernández de Kirchner sobre Hilda «Chiche» Duhalde representó la consolidación de un poder ya no heredado sino propio y proyectaba a Kirchner hacia el siguiente turno presidencial.

Mientras ese momento se aproximaba, el presidente se consagraba como el primero desde la vuelta a la democracia en cuyo mandato la economía había crecido todos los años. El desempeño económico, sumado a la sensación de recomposición política tras la descomposición de 2011, dotaba

al oficialismo de buenas chances de mantener el poder. En vísperas de las elecciones de 2007, la única duda era si Kirchner buscaría la reelección o si, en cambio, ungiría a su esposa, lo que abriría la posibilidad de la permanencia indefinida de una familia en el poder, sorteando el obstáculo constitucional que prohíbe más de una reelección. «Pingüino o pingüina» decía por entonces el presidente cuando se lo consultaba por el futuro candidato, en referencia al inicio santacruceño que ambos habían tenido en la política.

La postulante finalmente fue Cristina; como había ocurrido con Eva Perón y con Isabel Perón, para identificarla no haría falta el apellido y bastaría, como en otros países de la región, con el nombre de pila. La elección de su compañero de fórmula reflejaba el intento kirchnerista por ampliar su base de apoyo más allá de las fronteras del peronismo, en lo que se denominaba «transversalidad»: el candidato a vicepresidente fue Julio Cobos, de la UCR pero enrolado en el llamado «radicalismo K», en referencia al apellido del presidente. En octubre de 2007 la fórmula Fernández de Kirchner-Cobos fue electa en primera vuelta con un 45 % de los votos y superó con holgura a su más inmediata competidora —Elisa Carrió, de origen radical pero alejada del partido desde hacía años, que obtuvo el 23 % de los sufragios con la lista de su espacio, la Coalición Cívica—. La UCR «no K», otrora la principal alternativa al justicialismo, concurrió a las urnas con un peronista —el exministro Roberto Lavagna— como candidato a presidente en su lista oficial, y arañó el 17 % de los votos. Quedaba claro que los efectos de la crisis de 2001 aún se hacían notar en el sistema de partidos. Aunque el porcentaje con el que accedió al poder Cristina Fernández era el más bajo para una elección presidencial desde el retorno de la democracia —con la excepción del 22 % de su marido—, el oficialismo podía festejar su permanencia en el poder y el sustancial avance en el apoyo electoral frente a las elecciones de cuatro años antes. Pero pronto se enfrentaría a sorpresas desagradables en ese terreno.

A comienzos de 2008, tras un incremento en las retenciones a las exportaciones agrícolas, se desató una rebelión rural que provocó la adhesión de amplios sectores de la población, incluyendo sectores antikirchneristas sin vínculos con el campo. El asunto llegó al Congreso; en un clima de tensión social y paridad política, la propuesta oficial finalmente fue rechazada en el Senado tras la intervención del vicepresidente como voto de desempate. La «crisis del campo» fue también el origen del enfrentamiento con diversos medios de comunicación —particularmente con el Grupo Clarín— que caracterizó buena parte de este período, generando rechazo en diversos

sectores sociales. Para complicar aún más las cosas, a fines de ese año estalló una crisis económica mundial que, aunque por breve lapso, golpeó con dureza a la economía local.

Ante un panorama desfavorable, y quizás previendo que la situación se complicaría en los meses siguientes, el gobierno decidió adelantar las elecciones legislativas de 2009 —originariamente previstas para octubre— al mes de junio. Pero la estrategia no dio el resultado buscado. A pesar de que el oficialismo fue la fuerza más votada a nivel nacional, en la estratégica provincia de Buenos Aires el Frente para la Victoria cayó derrotado. El revés fue particularmente duro porque era el expresidente Kirchner quien encabezaba la lista de candidatos a diputados por Buenos Aires y el exvicepresidente y entonces gobernador Daniel Scioli lo acompañaba como uno entre varios candidatos «testimoniales», aquellos que se postulaban por su caudal electoral pero sin intenciones de asumir sus bancas.

Con la misma habilidad política que había mostrado para construir poder desde el llano, en la adversidad el kirchnerismo se mostró rápido de reflejos. Inmediatamente después de las elecciones, el gobierno convocó a los partidos políticos al diálogo, logrando mostrar una imagen conciliadora frente a las acusaciones de autoritarismo. Recuperó la iniciativa con jugadas audaces que tuvieron aceptación social, como el lanzamiento de «Fútbol para Todos» —que implicaba la transmisión de los partidos de primera división por televisión abierta— y de la Asignación Universal por Hijo, un amplio subsidio a la niñez. Los festejos del Bicentenario en mayo de 2010, de los que participaron millones de personas, también contribuyeron a cambiar el clima, todo ello con el telón de fondo de una rápida recuperación económica tras la crisis de 2008-2009. Con todo, el hecho político del período fue otro, absolutamente inesperado. El miércoles 27 de octubre de 2010, mientras se realizaba el Censo Nacional de Población, una noticia sorprendió al país: Néstor Kirchner había fallecido en su provincia natal a causa de un ataque cardíaco. La imprevista viudez de la presidenta —que no disimularía esta condición, usando el luto durante varios años— despertó una inmediata solidaridad social que probablemente también hizo un aporte a la recuperación del oficialismo.

A fines de 2011 Cristina alcanzó su máximo poder. Con un 54 % de los votos, se impuso con comodidad en las elecciones presidenciales de octubre. Fue un triunfo contundente, en el que superó por 37 puntos porcentuales al segundo, el socialista Hermes Binner. Pocos meses después, en un acto en Rosario transmitido en cadena nacional de radio y televisión —herramienta

de la que había hecho uso muy frecuente durante estos años, algo que el oficialismo justificaba en la necesidad de informar a la ciudadanía frente a medios de comunicación acusados de distorsionar la realidad en contra del gobierno— pudo leerse en los labios de la presidenta la frase «vamos por todo», como una arenga a la militancia allí reunida. El kirchnerismo ya había logrado una mayoría absoluta de los votos y se aseguraba doce años consecutivos en el poder, pero eso parecía no bastar y quería ir por más. Con la muerte de Néstor había desaparecido la posibilidad de la alternancia matrimonial, por lo que el camino natural para permanecer en el poder era una segunda reelección de Cristina, prohibida en la Constitución de 1994. El 54 % de aprobación en los comicios y la fragmentación opositora hacían que una reforma constitucional que permitiera la reelección indefinida pareciera un objetivo alcanzable. Pero justo en el momento en que el kirchnerismo alcanzaba la cima del poder político, el modelo económico comenzó a crujiar. La economía empezaría a mostrar sus grietas y por ellas iría escurriéndose el poder kirchnerista.

Una recuperación sorprendente

A poco de asumir, con el régimen de convertibilidad concluido *de facto*, Duhalde desdobló el tipo de cambio en un segmento oficial, con una cotización de \$1,4 por dólar, y otro en el que el precio surgiría del libre juego de la oferta y la demanda. Pocas semanas después se optó por unificar el mercado en un único segmento libre y durante los meses siguientes al final del 1 a 1 el precio el dólar aumentó sensiblemente, hasta acercarse a los \$4 hacia finales de junio de 2002. Era natural: ante la incertidumbre, la demanda por pesos se desmoronaba y consecuentemente caía su valor frente a otras monedas. La fuerte devaluación implicó que muchos contratos pactados en dólares se volvieran de muy difícil —o imposible— cumplimiento en sus términos originales, y el gobierno optó por convertirlos a pesos. La «pesificación asimétrica» implicó un tratamiento desigual a deudores y acreedores: las deudas en dólares fueron convertidas a pesos a una tasa de 1 a 1, mientras que los depósitos bancarios en dólares fueron convertidos a una tasa de 1,4 pesos por dólar (posteriormente, los montos nominales se ajustarían según la evolución de los precios internos). La fuerte devaluación implicó también un fagonazo inflacionario que llevó a un desplome del salario real. Mientras tanto, buena parte de los depósitos continuaba atrapados en los bancos, el país estaba en default, la actividad económica se contraía, la

tasa de desempleo alcanzaba un máximo inédito desde que el país contaba con estadísticas laborales y la mitad de la población no llegaba con sus ingresos a la línea de pobreza.

Pocos meses después de estos momentos críticos, Kirchner iniciaría una presidencia que sería recordada por el crecimiento a «tasas chinas» (en referencia a la similitud con el fuerte crecimiento del gigante asiático). El período 2003-2007 fue probablemente el quinquenio de mayor expansión del producto por habitante de la historia argentina. La inflación, en tanto, hacia el final del primer año de gestión del nuevo presidente, se ubicaría apenas en un 3,7 % anual. ¿Cómo pudo ser eso posible cuando pocos meses antes el país se hundía en una profunda crisis? Ocurrió que la presidencia de Duhalde, en muchos aspectos dramática, sentó las bases de una configuración macroeconómica que dio sus mejores frutos durante los años posteriores: la devaluación había dado lugar a un tipo de cambio real significativamente alto, que una vez asentado el polvo de la crisis permitía una macroeconomía más saludable: salario real bajo pero con amplio margen para crecer, superávit fiscal y superávit externo. Todos estos elementos constituyeron las condiciones iniciales de una recuperación que sorprendió a muchos, y marcaban las principales diferencias económicas entre el final de la convertibilidad y la llegada de Kirchner al poder. Otros aspectos, como la apertura comercial instaurada en los 90 o la privatización de los servicios públicos, no habían sufrido mayores alteraciones.

Aunque el «relato» kirchnerista establecería a mayo de 2003 —el momento de la asunción de Kirchner— como un momento fundacional, lo cierto es que el inicio de la fase ascendente del ciclo económico puede fecharse en la segunda mitad de 2002, y la política económica de los primeros años del nuevo gobierno tuvo muy poco de ruptura con el pasado inmediato. La continuidad fue tal que durante la primera parte de su gestión el nuevo presidente mantuvo al frente del Ministerio de Economía a Roberto Lavagna, quien ya ocupaba esa cartera desde abril de 2002 (de hecho, la continuidad de Lavagna fue una promesa de la campaña que contribuyó a llevar a Kirchner a la Casa Rosada) y también mantuvo en su puesto al presidente del Banco Central. En el trimestre en el que el Kirchner recibió los atributos de mando, la economía crecía a un ritmo anualizado del 11 % mientras que la inflación, también anualizada, se ubicaba en el 2 %. Si el punto de origen se trataba de un «infierno» como señalaba Kirchner, esto implicaba que había gran espacio para mejorar; y, de hecho, la economía ya crecía a buen ritmo cuando recibió el bastón de mando. La brecha del producto (la diferencia entre la capacidad

productiva de una economía y lo que efectivamente produce) era muy elevada, de modo que había amplio margen para crecer sin necesidad de nuevas inversiones o mejoras sustantivas de la productividad. Bastaba con reducir la capacidad ociosa, tanto en términos de capital físico como de trabajo —es decir, reducir el desempleo— para conseguir que el nivel de actividad se expandiera. Y la paridad cambiaria podía hacer un aporte clave para ello.

El tipo de cambio real alto tenía mucho que ver con la recuperación que la economía local venía experimentando desde mediados de 2002: el comercio exterior había reaccionado a la depreciación real en el sentido previsto y esto tenía un efecto expansivo. En lo que respecta a las exportaciones, el hecho de que ahora hubiera un mayor componente de manufacturas industriales y de servicios —más sensibles al tipo de cambio que las tradicionales ventas agropecuarias, y posiblemente con mayor impacto en materia de empleo— hizo que los efectos expansivos fueran particularmente notorios. En simultáneo, el tipo de cambio alto dio aliento a los sectores sustitutivos de importaciones —típicamente diversas ramas industriales, intensivas en empleo—. Adicionalmente, el hecho de que Argentina se hubiera abaratado en dólares hacía que para los que había ahorrado en divisas fuera ahora atractivo gastar localmente esos ahorros, en buena parte en el sector inmobiliario, dando impulso a la actividad de la construcción, intensiva en trabajo. Todas, estas fuerzas expansivas se veían a su vez potenciadas por los efectos keynesianos: el «efecto multiplicador» (la demanda genera producción, que genera ingresos, que genera demanda...) y quizás también el «acelerador de la inversión»: con un nivel de actividad acercándose cada vez más al pleno empleo, los empresarios se veían cada vez más incentivados a invertir. Eran los síntomas potentes de una reactivación típica.

La elevada paridad cambiaria no solo favorecía a la actividad privada sino que también tenía un beneficio fiscal. Las retenciones a las exportaciones introducidas en la presidencia de Duhalde eran toleradas en un contexto de tipo de cambio alto, y constituían una fuente de abundantes recursos para el Estado. El hecho de que el gasto público estuviera esencialmente compuesto por bienes y servicios no transables, abaratados relativamente por la depreciación real, mejoraba las cuentas públicas. La cesación de pagos de la deuda, por entonces aún sin resolver, hacía su aporte para mejorar el resultado de las arcas estatales. Y, desde luego, la recuperación de la actividad que paulatinamente se consolidaba tenía su correlato en los ingresos fiscales. En lo que respecta al sector externo, en tanto, el tipo de cambio alto también

jugaba un rol clave. Conjugado con una economía que partía de un bajo nivel de actividad, permitía un superávit en la cuenta corriente del balance de pagos, manteniendo a la economía argentina lejos de su clásica vulnerabilidad en las cuentas externas. Con la confianza en el peso recuperándose, además, el Banco Central acumulaba dólares para evitar una valorización monetaria. En definitiva, la economía en su conjunto parecía haber ingresado en un círculo virtuoso.

La existencia de alta capacidad ociosa permitió que, una vez pasado el efecto de la depreciación monetaria, la inflación se mantuviera contenida, lo que además contribuía a sostener la alta paridad real. La ruptura de los contratos dolarizados de las empresas de servicios públicos, decidida tras la devaluación, también ayudó a estabilizar los precios; el gradual atraso real de las tarifas tendría, a la larga, consecuencias negativas, pero por el momento alentaba el consumo y favorecía la posición de las empresas que utilizaban intensivamente estos servicios. Por otra parte, en la recuperación también tuvo bastante que ver el favorable contexto internacional. Tras haber alcanzado un mínimo hacia finales de los 90, los términos del intercambio de Argentina registrarían un paulatino avance durante estos años. Brasil, el principal socio comercial del país, particularmente importante en lo que respecta a exportaciones argentinas de manufacturas industriales, registró una formidable expansión de su producto medido en dólares, lo que ampliaba el tamaño de ese mercado clave para los productos argentinos. Por último, en lo que respecta al frente financiero, debe señalarse que durante los primeros años las tasas de interés mundiales mostraron una tendencia declinante, lo que sumado a la paulatina normalización financiera local permitió mejores condiciones de financiamiento para las empresas, favoreciendo la inversión.

EL VIENTO DE COLA

Términos del intercambio, tasa de interés y PBI de Brasil



Fuente: INDEC, FMI y Reserva Federal.

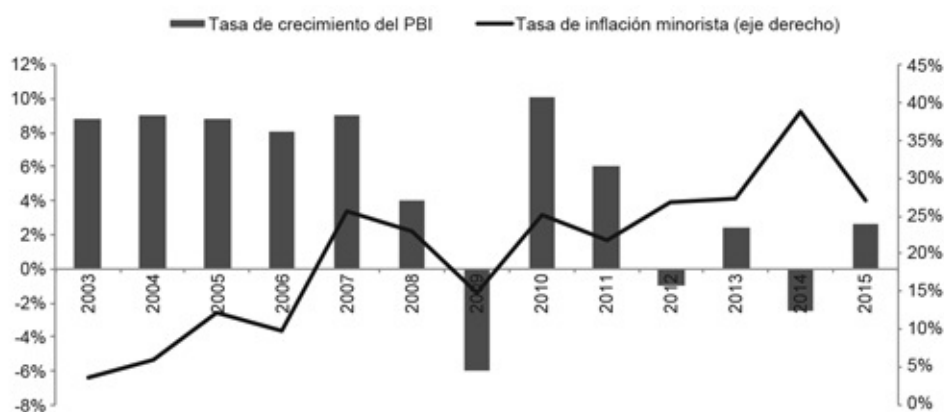
¿Qué rol le cabía a la política económica kirchnerista en este proceso? En el frente fiscal, los primeros años estuvieron caracterizados por la moderación, en el sentido de que se preservó y amplió el superávit heredado. Esto no implicaba que el gasto no creciera, sino que lo hacía a un ritmo tal que permitía que una reparación social fuera compatible con la solvencia macroeconómica en un contexto de sostenido avance de la recaudación. En lo que respecta al frente monetario/cambiario, el tipo de cambio competitivo era visto como un elemento clave de la expansión y una contracara del encarecimiento en dólares de los años 90. Es comprensible que Kirchner quisiera mantenerlo elevado, incluso cuando eso contradecía la voluntad del presidente del Banco Central, Alfonso Prat-Gay, quien apuntaba a cierta apreciación nominal para evitar presiones inflacionarias. A finales de 2004, cuando concluyó el mandato de Prat-Gay, a causa de ese desacuerdo —que se sumaba a otros referidos a la forma en la que se estaba gestionando la salida del default— Kirchner decidió no renovarlo en el cargo y la conducción de la autoridad monetaria pasó a manos de Martín Redrado. El agregado monetario conocido como M2 comenzó entonces a ser la referencia declarada por el Central aunque mantener el tipo de cambio nominal parecía ser el principal objetivo. Esto implicaba apartarse de las prescripciones del manual que usaba la mayor parte de la región: independencia del Banco Central y esquema de metas de inflación. El tipo de cambio elevado había estado en los orígenes de la recuperación, permitía una feliz armonía entre antagonistas clásicos, como lo eran el campo y la industria (ya que les garantizaba a ambos una elevada rentabilidad) y volvía así al kirchnerismo popular tanto en el campo como en la ciudad: era entendible que el gobierno intentara mantener la moneda lo más

devaluada posible, aunque eso tuviera algún costo en materia inflacionaria a futuro: la prioridad era la reactivación.

Un hito de estos años fue la salida del default. «Nunca se supo de nadie que pudiera cobrar deuda ninguna de los que están muertos», proclamó Kirchner en la Asamblea Anual de la ONU de 2003. El país tenía al inicio del gobierno del santacruceño cerca de 100 000 millones de dólares de deuda en situación irregular —en lo que fue señalado como el default más grande de la historia mundial—. Esa deuda constituía un pasivo impagable en los términos originales y hacía necesaria una renegociación. La oferta de canje presentada por Argentina obtuvo una elevada aceptación, de 76 %, favorecida por las bajas tasas de interés entonces imperantes en los mercados globales. La reestructuración permitió reducir las necesidades de financiamiento —en relación a las condiciones originales—, por la quita y el cambio en el perfil de vencimientos, a la par que el arreglo derivó en una baja sustancial del riesgo país, hasta un nivel similar al de Brasil. El ministro Lavagna informó que gracias al canje la deuda pública en términos del PBI había bajado de un 110 % hasta un 72 %. La operación incluyó la colocación de un bono cuyo rendimiento estaba vinculado al crecimiento del PBI: cuanto más creciera la economía más cobrarían los acreedores, que pasaban de ese modo a ser «socios» de la Argentina. Otro hito en materia de deuda fue el pago en enero de 2006 de la totalidad del pasivo que el país mantenía con el FMI. Esa iniciativa, tomada unos días después de una decisión similar anunciada por Brasil, fue presentada como un paso necesario para independizar la política económica de los dictados de Washington. El desembolso ascendió a 9810 millones de dólares, lo que representaba cerca del 36 % de las reservas internacionales del Banco Central, de donde provendrían los recursos para hacer el pago. Esa iniciativa vino a coronar el canje de deuda y era un paso decisivo en el sendero del «desendeudamiento». En palabras del presidente, serviría para «ganar grados de libertad para la decisión nacional».

AUGE Y OCASO DEL MODELO VIRTUOSO

Crecimiento e inflación



Fuente: INDEC y Graciela Bevacqua.

El círculo virtuoso hasta aquí parecía no tener fisuras, pero paulatinamente aparecerían las primeras sombras de ese primer kirchnerismo económico. El síntoma sería un viejo conocido de los argentinos: la inflación. Inmediatamente tras la devaluación, los precios se habían disparado hasta alcanzar una variación de 40 % interanual hacia finales de 2002. Pero rápidamente, de la mano de la elevada capacidad ociosa antes mencionada y de la estabilidad cambiaria, la inflación bajó hasta ubicarse en apenas un 2 % interanual a comienzos de 2004. Posteriormente, el crecimiento intensivo en empleo elevó la demanda de mano de obra y abrió la puerta al incremento de los salarios nominales, que a su vez fue acompañado desde la política pública por el incremento de los salarios mínimos, las jubilaciones mínimas y la reactivación de las negociaciones paritarias. Todo esto, a la par que implicaba una mejora de los salarios reales, hizo que las presiones inflacionarias, de la mano de una demanda vigorizada, comenzaran a cobrar fuerza. El año 2004 cerró con un alza anual de los precios de 6 % y 2005, con 12 %. El aumento de la inflación tenía por entonces cierta tolerancia social: se la percibía como un mal menor frente a la amenaza del elevado desempleo que el país había vivido en plena crisis y, en la medida en que era empujada por los salarios, coincidía con una mejora de los salarios reales. En palabras de Felisa Miceli (quien posteriormente sería ministra de Economía): «Necesariamente debemos pasar por una inflación un poquito más alta que la deseada, pero es eso o la paz de los cementerios». En definitiva, el aumento de precios era entendido como un moderado costo a pagar por el bien mayor de la recuperación de los salarios.

Luego de librarse de Prat-Gay vía la no renovación de su mandato y de Duhalde por la vía electoral, Kirchner se desharía de Lavagna por decisión administrativa en noviembre de 2005. El despido del ministro puede

explicarse tanto como una muestra de autoridad del presidente tras el triunfo legislativo como por desacuerdos en cuanto al rumbo que debía tomar la política económica. Tras las elecciones, en los días previos al pedido de renuncia, probablemente percibiendo que su salida era inevitable, Lavagna ya daba muestras de su tensión con el presidente. En una reunión en la Cámara de la Construcción denunció la existencia de sobrepuestos en la obra pública; poco después participó de un encuentro empresarial en Mar del Plata, cuando la orden presidencial era que ningún funcionario concurriera. Y no solo eso: el ministro reconoció allí que había inflación (que paulatinamente se convertiría en un tema tabú para el kirchnerismo) y recomendó medidas para lidiar con el fenómeno. Días después, Lavagna fue reemplazado por Miceli, hasta entonces titular del Banco Nación, primera mujer en estar al frente de la cartera de Economía de Argentina. La flamante ministra ensayó una estrategia «acuerdista» para lidiar con los aumentos de precios, y en 2006 la inflación minorista fue algo menor al 10 %. La contención de los aumentos se basó en algunas intervenciones puntuales, principalmente en los mercados de carne y productos lácteos, que se sumaban al mantenimiento del congelamiento tarifario. Por ese entonces, Kirchner acusaba a las principales cadenas de supermercados de ser responsables de la inflación:

Yo no tengo ninguna duda de que ustedes se cartelizan y atentan permanentemente contra los bolsillos de los argentinos (...) Señor Coto [dueño de la cadena homónima]: yo lo conozco muy bien a usted y sé cómo trabaja sobre los bolsillos de los argentinos. Nosotros nos vamos a organizar desde el Estado y vamos a ayudar a organizar ligas de consumidores, y vamos a seguir lo que hacen ustedes permanentemente^[186].

Ya a comienzos de ese año, el presidente había llamado a un boicot contra la petrolera Shell, luego de que la compañía dispusiera aumentos en los precios de los combustibles. Kirchner exhortó entonces a la ciudadanía a «no comprar más a Shell, ni una lata de aceite» y pronto piqueteros oficialistas realizaron escraches en estaciones de servicio de la empresa. El oficialismo parecía atribuir a cuestiones microeconómicas ajenas a su responsabilidad el problema inflacionario, cuando en realidad era la contracara de una política económica que se resistía a contenerla. A la inflación salarial pronto se sumó la inflación importada, producto de una suba en el precio internacional de las materias primas exportadas por Argentina, que cobró fuerza hacia 2006 y 2007 y no fue compensada desde la política pública. El alza de los precios de

exportación era positiva en tanto implicaba una mejora de los términos del intercambio del país, pero tenía un efecto adverso en materia inflacionaria. Permitir una apreciación nominal del peso o establecer una política fiscal más contractiva —para ahorrar este aumento del ingreso que bien podría ser temporal— podría haber moderado el traslado a precios. Pero no fueron las opciones elegidas, probablemente porque el presidente entendía que tenían costos que no estaba dispuesto a pagar. Se consideraba que alterar la política de «tipo de cambio alto y estable», cediendo en cambio a la presión natural a la apreciación nominal, pondría en peligro el crecimiento de los sectores transables, que tanto habían hecho por la recuperación de la actividad. En materia fiscal, en tanto, la austeridad no sería la elección del presidente: se optó por seguir utilizando la mayor recaudación, favorecida por el tipo de cambio nominal sostenidamente alto, para transferir recursos a franjas de la población con alta propensión a consumir, lo cual, más allá de la reparación social que implicaba, contribuía a la inflación. La convicción presidencial era que buscar una estabilización de precios podía moderar el crecimiento; no era una opción para un gobierno todavía en construcción de poder, y mucho menos con elecciones presidenciales en el horizonte.

Se decidió entonces barrer el problema debajo de la alfombra. En enero de 2007 la directora del índice de precios al consumidor del INDEC fue desplazada de su cargo junto con otros profesionales del área. La funcionaria se había negado a entregar a Guillermo Moreno, secretario de Comercio Interior, información sobre comercios encuestados para calcular el indicador —algo que habría violado el secreto estadístico—. El puesto fue ocupado por una persona cercana a Moreno y días después el Instituto informó que la inflación mensual medida a partir del mencionado índice había sido de 1,1 %. Los funcionarios desplazados afirmaron entonces que con la metodología vigente era imposible que se obtuviera ese resultado y sostuvieron que la verdadera inflación había sido cercana al 2 %. La manipulación de las estadísticas públicas, que sería desde entonces un signo del período, había dado su primer paso. ¿Por qué el gobierno de Kirchner decidió manipular las estadísticas de precios, práctica que luego se extendería a otras variables económicas? Probablemente se trató sencillamente de un intento de maquillar la realidad en un año electoral; quizás de un intento algo ingenuo de moderar las demandas salariales por parte de los sindicatos. También se sostuvo que se trató de un intento de minimizar los pagos de deuda pública ajustados por inflación. Pero si el objetivo era bajar el costo de la deuda, la estrategia no contó con el aumento en el riesgo país que eso implicaría —al ser percibida

como un default encubierto—, lo que encareció las emisiones futuras. El gobierno entonces transformaría el vicio en virtud: la imposibilidad de acceder el crédito a tasas razonables sería comunicada como una estrategia de desendeudamiento deliberada, financiada con reservas del Banco Central. El crédito se iría volviendo más caro y escaso, y durante la crisis internacional se harían colocaciones directas con Venezuela a una tasa en dólares cercana al 15%, muy por encima de lo que la pagaban países comparables. Adicionalmente, la falsificación de las estadísticas dejó al país sin un indicador clave para construir un mercado local de deuda indexada, limitándose así las posibilidades de financiamiento en pesos a largo plazo, con el consiguiente efecto perjudicial sobre la inversión.

En cualquier caso, reconocida en las cifras oficiales o no, la inflación se fue convirtiendo en un problema cada vez más importante, que sobreviviría a la gestión de Miceli y a la de sucesivos ministros de Economía. Luego de un escándalo que se desató tras el hallazgo en el baño de su despacho de una bolsa con dinero, cuya procedencia no pudo aclarar, la ministra fue reemplazada por un economista que hasta entonces ocupaba el cargo de secretario de Industria, y que no introdujo mayores cambios en el rumbo económico. Sucedió que la política económica dependía cada vez menos de quien ocupara la cartera de Economía y cada vez más del propio Kirchner. En palabras de Redrado:

Algunos podrán estar a favor o en contra de los ministros que sucedieron a Lavagna. Pero hay algo innegable e irrefutable: con la destitución de Lavagna, hubo una decisión política de vaciar institucionalmente al Ministerio de Economía (...) A esa altura, nadie ponía en duda que Kirchner quería ser su propio ministro de Economía^[187].

El presidente quería ser él mismo quien tomara las riendas y atribuirse plenamente el mérito por una economía que, al igual que la de buena parte de los países de la región, parecía brindar muchas más satisfacciones que disgustos. Los éxitos económicos suelen activar conflictos de este tipo. Ya había ocurrido con Frondizi y Alsogaray en 1961, y también con Menem y Cavallo en 1996.

En la era de los emergentes, la crisis de los desarrollados

Tras los atentados terroristas ocurridos en Estados Unidos en septiembre de 2001, la Reserva Federal redujo la tasa de interés al nivel más bajo desde la Segunda Guerra Mundial, lo que debilitó al dólar y favoreció a los productos cuya cotización se determina en dólares, como las materias primas, a la par que permitió a los países acceder a condiciones de financiamiento más convenientes. Ese mismo año, poco después de los ataques, China ingresó a la Organización Mundial de Comercio, acelerando la integración comercial del gigante asiático. China ya había registrado un alto crecimiento durante la década previa, pero en los 2000 su auge se consolidaría. India, en tanto, el otro gigante emergente del continente, experimentó también un proceso de fuerte crecimiento durante estos años, con tasas de expansión cercanas al 10 % anual. El crecimiento de ambos dio impulso a sus importaciones, en las que los productos primarios tenían una importante incidencia.

Todo esto favoreció a los países emergentes exportadores de materias primas, que comenzaron a crecer a un ritmo superior al de los años previos. Latinoamérica fue parte de este fenómeno y el observar el crecimiento de otros países de la región relativiza el «milagro argentino»: aunque no deja de ser cierto que durante estos años el país alcanzó un avance sustancial, debe tenerse en cuenta que buena parte de los países de la región también experimentó una expansión acelerada. La transición gastronómica de Asia — que hacía que esa región demandara más alimentos— y el crecimiento industrial chino —que impulsaba sus compras de materias primas industriales, como el hierro—, beneficiaba a la Argentina por dos vías. Las mayores compras asiáticas lo hacían directamente, pero también indirectamente, puesto que las mayores exportaciones de Brasil hacia Asia dejaban a ese país con mayor poder de compra para adquirir manufacturas argentinas.

Así transcurrían las cosas cuando se produjo el estallido de la burbuja de las denominadas «hipotecas subprime» estadounidenses, en cámara lenta a partir de 2006 y como una hecatombe hacia 2008 y 2009. El mercado inmobiliario de ese país había registrado un fuerte auge, con alzas de precios impulsadas por los préstamos hipotecarios otorgados a clientes de baja calificación crediticia. Cuando los precios empezaron a caer, dejaron a los deudores con obligaciones que superaban al valor —ahora depreciado— de las viviendas que habían adquirido. ¿Qué explicaba este auge hipotecario? Por una parte, la política monetaria de la Reserva Federal, que con sus tasas bajas alentaba la búsqueda de alternativas de inversión más riesgosas, puede haberse prolongado más de lo debido: cierto es que los manuales de metas de

inflación, que encontraban un eco favorable en un número creciente de países, no recetaban una suba de tasas de interés mientras no hubiese signos de inflación; pero los precios de los activos, incluidos los inmobiliarios, sugerían un desequilibrio y la necesidad de una política más dura. Influyó también una desregulación financiera que tendía a subestimar los riesgos: los «paquetes de hipotecas» eran negociados como títulos de alta calificación crediticia aunque detrás de ellos hubiese créditos de difícil cobrabilidad; en el extremo, los apodados préstamos NINJA (dirigidos a gente con «*No Income, No Jobs or Assets*»), esto es, sin ingresos, empleo ni activos). Por supuesto, la ampliación del acceso a la propiedad gracias a estos vehículos financieros había contado con la mirada complaciente de los políticos en Washington. Con todo, el fenómeno de sobreexpansión crediticia e hipotecaria no había sido puramente norteamericano, sino más bien «Atlántico», con países como España o el Reino Unido también muy afectados. Un elemento estructural de la economía de la primera década del siglo xx golpeaba en todos lados: la ingente marea de ahorros de China y otros países emergentes, especialmente petroleros, en los que el crecimiento del ingreso estaba concentrado y por lo tanto no se volcaba proporcionalmente al consumo, se recirculaba en los mercados financieros mundiales y resultaba en tasas de interés extraordinariamente bajas.

Con el correr de los meses, el estallido de la burbuja, inicialmente un problema circunscripto al mercado hipotecario, fue «contaminando» al sistema financiero norteamericano —por las inversiones existentes en préstamos ahora virtualmente irrecuperables— y contagiando a los de otros países. Un primer episodio de pánico se verificó en marzo de 2008, cuando cayó el banco de inversión Bear Stearns, que llevó a la Reserva Federal a rescatar a la entidad, luego vendida al banco JP Morgan Chase. Poco antes el gobierno británico había nacionalizado un banco incapaz de hacer frente a los retiros de fondo de los ahorristas. El clima financiero global estaba enrarecido y tanto la Reserva Federal como el Banco Central Europeo intentaban llevar calma inyectando abundante liquidez en los mercados. Pero no bastaba y de los mercados financieros el temor se trasladaba a la economía real, con familias cada vez más reacias a consumir y empresas en dificultades. En julio, Freddie Mac y Fannie Mae, dos sociedades hipotecarias estadounidenses, debieron ser rescatadas por el gobierno; en septiembre el banco de inversión norteamericano Lehman Brothers se declaró en bancarrota, sin que mediara un intento de rescate gubernamental, probablemente porque la administración de George W. Bush quería poner en práctica un «castigo moral». Pero,

cuando la situación amenazaba con arrastrar también a otros importantes bancos de inversión —y con eso generar un colapso sistémico—, el Tesoro y la Reserva Federal acordaron poner en marcha un ambicioso plan de rescate.

Sin valorar aquí la importancia de cada uno de los factores ni las responsabilidades que tuvieron los diversos actores, lo cierto es que la consecuencia fue una crisis de alcance global —la «Gran Recesión»— que generó que los flujos financieros huyeran de los mercados considerados más riesgosos. La crisis financiera y productiva se expandió rápidamente por el globo y el comercio mundial sufrió una caída violenta: en 2009 las exportaciones mundiales de bienes, medidas en volumen, se contrajeron algo más de un 11%. En este contexto, la economía mundial registró un crecimiento nulo en 2009, en lo que constituyó el peor registro en materia de crecimiento en varias décadas. Los países desarrollados mostraron la peor contracción, mientras que los países en desarrollo, tomados en su conjunto, tuvieron una variación positiva: sobre todo, China e India continuaron con una fuerte expansión. Otros países emergentes —entre ellos la mayor parte de los latinoamericanos— experimentaron una retracción. Fue un golpe duro, pero de duración acotada: en 2010 la economía mundial registraría un crecimiento del 5,4% y de algo más de 4% el año siguiente, un ritmo similar al del período anterior a 2008.

UNA CRISIS ¿MUNDIAL? Tasas de crecimiento promedio anual

<i>Región</i>	<i>Antes</i>		<i>Durante</i>		<i>Después</i>
	<i>1980-1999</i>	<i>2000-2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010-2015</i>
Mundo	3,2	4,5	3,0	-0,1	3,9
Economías desarrolladas	2,9	2,6	0,1	-3,4	1,9
Eurozona		2,2	0,4	-4,5	0,9
EE.UU.	3,2	2,7	-0,3	-2,8	2,2
Japón	3,1	1,5	-1,1	-5,4	1,5
Economías en desarrollo	3,5	6,6	5,8	2,9	5,5
China	9,9	10,5	9,6	9,2	8,3
India	5,6	7,1	3,9	8,5	7,3
América Latina y el Caribe	2,5	3,7	4,0	-1,8	3,0

La salida de la crisis se produciría, sin embargo, a dos velocidades. En los países desarrollados —con la excepción de Estados Unidos—, el crecimiento sería bastante pobre. El caso de Japón, que ya llevaba años de inmovilidad

económica, despertaba el fantasma del «estancamiento secular», atribuido a factores demográficos y tecnológicos. En Europa se sumaban las dificultades de una unión económica a medias. La recuperación se vio muy demorada por las dificultades de los países despectivamente llamados en inglés PIGS (Portugal, Ireland, Greece, Spain), esto es, «cerdos»: habían sido las estrellas de la integración europea y de la mano del crédito abundante habían tenido burbujas inmobiliarias y desequilibrios de cuenta corriente. Al estar dentro del sistema monetario del euro, su ajuste fue penoso, con tasas de desempleo que en algunos casos superaron el 20 % y desequilibrios fiscales que debían ser financiados desde la Unión Europea, con programas masivos de compras de bonos por parte del Banco Central Europeo.

Los países en desarrollo, en tanto, se mostrarían más dinámicos, y aunque no volverían a los ritmos de expansión previos a la crisis, en promedio sí serían capaces de mostrar un crecimiento más que aceptable. Este panorama general se reflejaría solo en parte en Argentina: si bien en la inmediata poscrisis el país mostró una importante recuperación, pronto ingresó en una fase de estancamiento que caracterizó a los últimos años del kirchnerismo en el poder.

Crisis en la abundancia y crisis en la crisis

Tras la victoria de Cristina en 2007, el gobierno parecía ser consciente de que, a pesar del favorable contexto externo, la economía requería ciertos ajustes. Ante un resultado fiscal que se había deteriorado sensiblemente en el año electoral, el crecimiento del gasto público se moderó, como ya había ocurrido en los meses posteriores a los comicios legislativos de dos años antes. Por otra parte, en noviembre de 2007, poco después de las elecciones, el gobierno saliente de Néstor Kirchner dispuso un aumento de las retenciones a las exportaciones de granos, que en el caso de la soja implicaba que pasarían del 27,5 % al 35 %. Desde el oficialismo se justificaba la medida argumentando que buscaba evitar que la suba de precios internacionales que se registraba por entonces tuviera impacto en el mercado interno. Más allá de ese argumento —más justificado en productos como el trigo que en el de la soja, con un peso directo en la canasta de consumo local muy limitado—, lo cierto es que implicaba un aumento de los ingresos del Estado. Kirchner dejaba así una mayor holgura fiscal a su esposa, con una medida que en principio parecía no tener mayores costos políticos —no había en la historia argentina antecedentes de rebeliones agrarias generalizadas frente a un aumento de las

retenciones— y de hecho no los tuvo en ese momento. Parecía que, al menos desde lo fiscal, se intentaba ordenar la economía después de cierto desborde del año electoral. ¿Estaba Cristina decidida a llevar adelante una transición hacía una política económica más «latinoamericanizada», en un momento en el que la mayor parte de la región se caracterizaba por la prudencia macroeconómica? ¿La falsificación de las estadísticas había sido solo un desliz que sería corregido una vez que la moderación macroeconómica permitiera desacelerar los precios? Las alusiones durante la campaña oficialista al largo plazo y a la institucionalidad, y la designación al frente del Ministerio de Economía del joven y respetado Martín Lousteau hacían prever que un cambio en esa dirección era posible. El 1.º de marzo de 2008, en la apertura de las sesiones ordinarias del Congreso, la flamante presidenta hablaría de:

[Un] modelo de acumulación, de matriz diversificada con inclusión social, donde pudimos articular, por primera vez, sectores que parecían antagónicos como la industria y el campo, pero donde además logramos, frente a un comportamiento virtuoso de estos sectores, el comportamiento primero virtuoso del Estado que permitió el comportamiento de estos sectores: la administración fiscal correcta, superávit fiscal primario, el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo (...)[188].

Las palabras estaban en línea con aquella expectativa de recuperar ciertos rasgos del modelo que se habían ido desdibujando, pero ese horizonte se desvanecería en muy poco tiempo, no solo porque las correcciones esperadas no ocurrieron sino porque un inesperado conflicto emergió. El 11 marzo de 2008, una resolución del Ministerio de Economía («la 125», como se la conocería) dispuso un nuevo aumento de los derechos de exportación. En concreto, establecía un esquema de retenciones móviles, que implicaba que estas serían más altas cuanto mayor fuera el precio internacional del producto. A los valores vigentes por aquel entonces, implicaba, en el caso de la soja, pasar de una alícuota del 35 % a una cercana al 50 %. Se la presentó como una herramienta para frenar la «sojización» del campo argentino, pero el objetivo recaudador era innegable. La medida despertó el rechazo inmediato de los productores agropecuarios, oposición que no cambiaría a pesar de

algunas modificaciones que el gobierno introdujo posteriormente a la resolución, incluyendo un esquema de reintegros a pequeños productores. Las cuatro entidades representantes del sector, incluyendo a la Sociedad Rural y a la Federación Agraria —que más de una vez habían tenido intereses contrapuestos— se unieron en la denominada «Mesa de Enlace» y el 12 de marzo declararon un paro nacional agropecuario, que incluyó la suspensión total de la venta de granos y hacienda, cortes de ruta, tractorazos y otros tipos de manifestaciones. La presidenta declaró entonces:

Recuerdo esa Argentina de los años 2003, 2002, 2001, miles de argentinos en piquetes, cortando calles, rutas porque les faltaba trabajo, porque hacía años que habían perdido su trabajo o, tal vez, en el 2001, porque se habían apropiado de los depósitos de pequeños ahorristas de la clase media. Eran los piquetes, como digo yo, de la miseria y la tragedia de los argentinos. Este último fin de semana largo nos tocó ver la contracara, lo que yo denomino los piquetes de la abundancia, los piquetes de los sectores de mayor rentabilidad. (...) Hay una rara conducta, muchas veces, es como que cuando hay pérdidas la sociedad debería absorberlas, es una suerte de socialización de las vacas flacas y cuando las vacas vienen gordas, las vaquitas para ellos y las penitas para los demás^[189].

Poco después, la primera mandataria agregaría más descontento en los productores al decir que:

El otro día charlaba con alguien y me decía que la soja es, en términos científicos, prácticamente un yuyo que crece sin ningún tipo, digamos, de cuidados especiales^[190].

El campo lo entendía como una provocación, pero la situación también generó malestar en otros ámbitos: el conflicto rápidamente involucró a sectores que poco y nada tenían que ver con la actividad agrícola. El matrimonio Kirchner, por su parte, continuaba con un tono combativo, con el campo y también con diversos medios de comunicación como principales destinatarios, disconforme el gobierno con la cobertura que estos hacían del conflicto. La presidenta sostuvo:

Esta vez no han venido acompañados de tanques, esta vez han sido acompañados por algunos «generales» multimediáticos

que además de apoyar el *lock out* al pueblo, han hecho *lock out* a la información, cambiando, tergiversando, mostrando una sola cara^[191].

Mientras el conflicto proseguía, a finales de abril Lousteau dejó el Ministerio de Economía y su lugar fue ocupado por Carlos Fernández, un contador de la planta permanente del Ministerio, absolutamente desconocido y de muy bajo perfil. El cambio de nombres no relajó el conflicto, a esta altura una cuestión netamente política. La crisis del campo aglutinó a todos los sectores antikirchneristas, quizás alentados también por la desaceleración que venía experimentando la economía desde finales de 2007. Unos meses después de haber dejado el Ministerio, Lousteau declaró:

Las clases medias urbanas que tuvieron un buen pasar en la primera etapa del kirchnerismo, durante la gestión de Cristina ya estaban viendo erosionado su bienestar por la inflación. Y los modos del gobierno, que no eran cuestionables cuando las cosas iban bien, se hicieron muy cuestionables. Creo que reaccionaron ante el discurso de los piquetes de la abundancia. Ahí fue cuando el conflicto se empezó a trabar y a eso se respondió con un cacerolazo^[192].

Lo cierto es que en el enfrentamiento hubo momentos más intensos y menos intensos, paros más o menos prolongados, desabastecimiento de ciertos productos, marchas, piquetes e intentos de negociaciones que resultaron fallidos, pero la tendencia era hacia un agravamiento. En este contexto y sin perspectivas de resolución, el 17 de junio la presidenta decidió someter la resolución 125 al Congreso, donde el gobierno confiaba que tendría los votos suficientes para validar el esquema de retenciones móviles. La Mesa de Enlace anunció entonces que aceptaría lo que el Parlamento decidiera. Mientras tanto, a la par que las liquidaciones de los exportadores mermaban por el paro agropecuario (lo que restringía la oferta de dólares), el Banco Central forzaba cierta apreciación nominal del peso (esa que tanto había sido evitada hasta entonces), lo que fue interpretado como una utilización de la política cambiaria para castigar al campo.

El 5 de julio el proyecto del Ejecutivo obtuvo la aprobación en Diputados, tras obtener 129 votos a favor y 122 en contra. Fue una victoria ajustada para el oficialismo, pero victoria al fin. Días después, y mientras se esperaba el tratamiento en el Senado, las partes se midieron en las calles: un Kirchner

enfervorizado («ahí están los que quieren enlodar las banderas de Perón y Evita claudicando con esa oligarquía que persiguió hasta el cadáver de Eva Perón», sostuvo) encabezó un acto frente al Congreso, mientras que el campo hizo lo propio en el Monumento a los Españoles, en el barrio de Palermo, con un discurso más mesurado. Se estima que la concurrencia al acto del campo más que duplicó a la encabezada por el expresidente: no era un buen augurio para el oficialismo. Horas después, el proyecto fue tratado en la Cámara Alta, donde tras un acalorado debate la votación quedó empatada en 36 votos a favor y 36 votos en contra. El vicepresidente Julio Cobos, en su rol de presidente del Senado, tuvo que desempatar. Y entonces sostuvo:

No puedo acompañar. Y esto no significa que estoy traicionando a nadie. Estoy actuando en forma a mis convicciones. Yo le pido a la presidenta de los argentinos que tiene la oportunidad de enviar un nuevo proyecto que contemple todo lo que se ha dicho, todos los aportes que se han brindado, gente afuera y aquí mismo. Que la historia me juzgue. Pido perdón si me equivoco. Mi voto no es positivo.

El «voto no positivo» pasó a la historia y el gobierno percibió entonces —y con razón— que no solo perdía, al menos momentáneamente, el apoyo del campo sino también el de vastos sectores de las clases medias urbanas. De hecho, es ilustrativo que el proyecto del gobierno fuera finalmente derrotado cuando Cobos, de la UCR, el partido tradicional de las clases medias, votó en contra de la iniciativa. El liderazgo presidencial entró en crisis y los niveles de popularidad del matrimonio gobernante se derrumbaron. Y todo eso ocurría mientras los términos del intercambio de Argentina se ubicaban en niveles muy elevados en la comparación histórica y la cotización mundial de la soja alcanzaba un valor récord. Se estaba frente a una «crisis en la abundancia». Pero pronto a esta crisis de origen fundamentalmente local se superpondría la crisis externa.

A diferencia de lo ocurrido en otros países, la recesión mundial desatada en 2008 no afectó demasiado a la Argentina a través del canal financiero, dado que desde la crisis de principios de siglo el país no había vuelto a recibir capitales del exterior de forma masiva: no había tanto para perder. Sí implicó un golpe importante a través del canal comercial, por la reducción de los precios de las materias primas y la contracción de la demanda brasileña. Para agravar las cosas, la campaña agrícola 2008/2009 fue golpeada por la sequía. Como consecuencia de todo esto, en 2009 las exportaciones medidas en

dólares se contrajeron aproximadamente un 20 %, por acción combinada de una caída de los precios y una baja en los volúmenes vendidos. El gobierno entendió que era el momento de aplicar políticas anticíclicas, esto es, de reactivar una economía golpeada. Desde lo monetario, se convalidó un aumento del tipo de cambio, que pasó aproximadamente de 3 pesos por dólar a mediados de 2008 —nivel en el que había permanecido desde la llegada de Kirchner a la presidencia— a ubicarse cerca de los 4 pesos por dólar apenas 12 meses después. Más allá del objetivo anticíclico, la devaluación parecía ser necesaria independientemente de la crisis, dado que la paridad real se había visto erosionada por la inflación local de los últimos años. El *shock* externo brindó la ocasión para concretarla, no como un salto discreto sino como un paulatino pero persistente aumento de la cotización del dólar, en el marco del esquema de «flotación administrada» vigente.

Desde lo fiscal, en tanto, no tenía la Argentina un fondo de reserva, como sí existía en otros países, y el ya escaso acceso al financiamiento se hizo prácticamente imposible con la crisis financiera. Para solventar el gasto existente y ciertas políticas nuevas —como la asistencia a empresas privadas en dificultades— con una recaudación que se desaceleraba como consecuencia del menor nivel de actividad y la retracción del comercio exterior, se recurrió a un camino audaz: en octubre de 2008 se decidió terminar con el régimen previsional de capitalización que regía desde la década del 90, haciéndose el Estado del *stock* de recursos con el que contaban las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) como así también del flujo que recibían todos los meses por parte de los trabajadores aportantes. Esto implicaba una reducción de la deuda pública registrada —ya que parte de la deuda del Estado era con las AFJP, de modo que estos pasivos quedaban compensados al ingresar la acreencia dentro del Estado— pero implicaba un alza de la deuda pública implícita —ya que en el futuro el Estado tendría que hacerse cargo de los pagos de los futuros jubilados—. Más allá del beneficio logrado para las arcas públicas, la medida le permitió al oficialismo desviar la atención de la reciente derrota en la batalla por las retenciones móviles. Por otra parte, se implementaron medidas proteccionistas —restricciones cuantitativas a las importaciones— que sobrevivirían a la emergencia, y que colaboraron con la reducción de las importaciones, ya golpeadas por el contexto recesivo.

La reacción del gobierno no alcanzó para evitar que el país enfrentara una marcada recesión en 2009, no reconocida en las cifras oficiales de entonces, afectadas por una manipulación de estadísticas que ya se extendía a las

mediciones del PBI. Para complicar aún más las cosas, el otoño de 2009 trajo consigo una epidemia de gripe A, que al motivar a la población a restringir sus salidas golpeó al ya alicaído consumo. La recesión, combinada con la deflación internacional asociada a la crisis externa, redujo la tasa de inflación (medida a partir de los datos privados o de provincias no afectadas por la manipulación) y hacia mediados de 2009 se ubicó en el 14 % interanual, la mitad del nivel de 12 meses antes. Pero como el kirchnerismo había probado en las elecciones anteriores, el electorado no parecía tan sensible a la evolución de los precios como al nivel de actividad: la recesión y la merma de consumo seguramente pesaron más que la desaceleración inflacionaria y, conjugados con una imagen aún dañada tras el conflicto con el campo, hicieron que el oficialismo cayera derrotado en los comicios legislativos. Parecía, para el kirchnerismo, el principio del final.

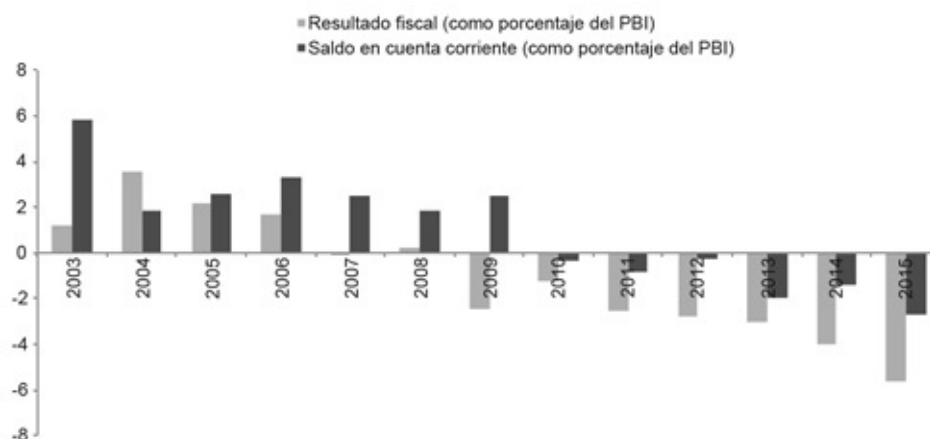
La venganza del modelo

La crisis política y económica de 2008-2009 instaló la noción de que el kirchnerismo era una experiencia política y económica agonizante, y que el presidente que surgiera de los comicios de 2011 sería de otro signo político. Pero «el modelo», como se llamaba por entonces al esquema político y de política económica del kirchnerismo, todavía mostraría un par de años de vitalidad. En 2010, ya con Amado Boudou —quien había ascendido en la consideración presidencial por comandar la estatización de las AFJP— al frente del palacio de Hacienda, la actividad volvió a crecer a buen ritmo y el salario real y el consumo se recuperaron. Este avance se consolidó en 2011, el año en el que se jugaba la continuidad política de Cristina. ¿Qué había ocurrido? Por una parte, la recesión de 2009 —que llegó a marcar una tasa de caída interanual superior al 11 % hacia mediados de ese año—, la depreciación real que tuvo lugar entonces y los nuevos recursos con los que contó el fisco tras la estatización de las AFJP generaron un conjunto de condiciones locales que, a pequeña escala, reproducían aquellas que habían existido en los momentos en los que Kirchner llegaba al poder. La caída de la actividad dejaba margen para una nueva y sorprendente reactivación, en tanto que la depreciación real implicaba la recuperación de parte de la competitividad que se había perdido en los años de aumento sostenido de los precios. Los nuevos recursos fiscales que aportaba la estatización del sistema previsional, en tanto, colaboraban con las arcas públicas, dejando mayor margen para políticas expansivas. En este sentido, ya en noviembre de 2009

se lanzó la Asignación Universal por Hijo que, más allá de ser una herramienta poderosa de protección social, sirvió para estimular el consumo y recuperar votos de los sectores de menores ingresos. Adicionalmente, se utilizaron recursos para mantener el congelamiento tarifario, lo que también en parte fue posible a costa del deterioro del *stock* de infraestructura, presionado por el paso del tiempo y la mayor demanda que imponía el crecimiento de la economía. Por otra parte, desde el frente externo, la Gran Recesión había dejado una tasa de interés internacional extraordinariamente baja y un dólar nuevamente depreciado, lo que implicaba cotizaciones sostenidas de las materias primas, algo que favorecía a países exportadores de estos productos, como la Argentina. De hecho, los términos del intercambio mostraron durante estos años un importante avance. El viento de cola, que había favorecido a la economía argentina en los primeros años de los Kirchner, volvía a soplar con fuerza.

DE LOS SUPERÁVITS GEMELOS A LOS DÉFICITS GEMELOS

Resultado fiscal y saldo en Cuenta Corriente



Fuente: FMI.

Todo lo anterior colaboró para que el modelo mostrase una renovada vitalidad: en 2010 el PBI se expandió un 10,1 % y en 2011 lo hizo un 6 %. Podía pensarse que la crisis internacional de 2009 no había sido más que un paréntesis en un proceso de crecimiento sostenido que se había iniciado tras la crisis de comienzos de siglo. Sin embargo, bajo esa similitud en la superficie, se escondían diferencias. Por una parte, aunque no era reconocido en las estadísticas oficiales, en Argentina se había instalado con comodidad una

inflación anual superior al 20 %, con un fuerte componente inercial que erosionaba rápidamente la mayor competitividad externa que se podía lograr con el alza del tipo de cambio nominal. No era compatible el «tipo de cambio competitivo» con la continuidad de esa inflación. No sería entonces sorprendente que los años siguientes el saldo comercial sufriera por esa apreciación real, poniendo presión sobre el superávit externo, uno de los pilares del modelo. Por otra parte, la capacidad ociosa ya no era la de la posconvertibilidad —y el nivel de inversión de entonces no hacía demasiado para incrementarla—, de modo que el sector privado ya no disponía del mismo margen que antes para crecer ni para crear empleo. Esto implicaba que la tarea de estimular la economía y generar puestos de trabajo recayera cada vez más sobre el sector público, lo que comprometía el resultado fiscal, que se alejaba cada vez más de aquel superávit de los primeros años de la poscrisis. La corrección de ambos fenómenos requería de medidas impopulares o innovadoras, pero no era el momento de intentar nuevas fórmulas: la prioridad era llegar con una economía en auge a los comicios presidenciales de 2011.

El kirchnerismo se había mostrado audaz para hacerse de recursos en plena crisis, cuando había recurrido a los fondos del sistema previsional. Pero, a fines de 2009, incluso esos fondos resultaban insuficientes para solventar el nivel que había alcanzado el gasto público en un contexto de difícil acceso al financiamiento internacional. El gobierno decidió entonces financiarse con los recursos del Banco Central. Redrado, su presidente, se rehusó al pago de deuda pública utilizando las reservas internacionales de la autoridad monetaria, recibiendo a cambio títulos del Tesoro. Tras marchas y contramarchas, que incluyeron la intervención de la Justicia, Redrado fue apartado de su cargo y reemplazado por Mercedes Marcó del Pont, quien se allanó a otorgar mayor financiamiento al fisco. Mientras tanto, buscando normalizar el acceso al crédito internacional, en abril de 2010 se llevó a cabo una reapertura del canje de la deuda que, sumada a la instancia de 2005, alcanzaría una exitosa aceptación de 93 %. Pese a ello, el costo de financiamiento para Argentina en los mercados internacionales siguió siendo elevado porque, pese a todo, el default de 2002 no había sido levantado completamente, de modo que en lo sucesivo se acentuó la utilización del Banco Central para asistir al Tesoro no solamente para repagar pasivos en dólares sino también abastecerlo de pesos. El Banco emitía pesos, como lo había hecho durante los primeros años del kirchnerismo, pero en tanto que antes lo hacía para comprar dólares y evitar una apreciación nominal del tipo

de cambio en un contexto de aumento de la demanda de dinero, ahora se trataba de pura «dominancia fiscal»: asistía al Tesoro a cambio de papeles de deuda pública sin cotización («Letras Intransferibles») o en concepto de ganancias contables que en realidad se debían a que la depreciación monetaria valorizaba el monto, medido en pesos, de sus reservas. El patrimonio neto del Banco Central descontando las Letras Intransferibles disminuyó unos 25 000 millones de dólares durante la primera presidencia de Cristina.

El expansionismo fiscal y monetario ponía presión sobre una inflación ya elevada, solo controlada por el retraso cambiario y de tarifas en una trayectoria que no podía sostenerse en el tiempo. Los elevados precios de exportación y la disposición a sacrificar una porción no menor de las elevadas reservas internacionales acumuladas en los años anteriores permitieron prolongar esa *pax cambiaria* hasta las elecciones de 2011. Los salarios en dólares crecían y con ellos la compra de bienes de consumo muy demandantes de divisas, como aparatos electrónicos o autos. Se llegaba así a las elecciones presidenciales con un *boom* de consumo y de actividad. En este contexto, no fue sorprendente que la fórmula Cristina Kirchner–Amado Boudou ganara cómodamente. Al igual que tras la victoria de Cristina en 2007, surgía la pregunta sobre eventuales correcciones para una economía que tenía otra vez signos de fatiga. El más obvio era que, en medio del clima electoral, el drenaje de dólares se había transformado en fuga. Mientras el Banco Central seguía vendiendo reservas para defender la calma cambiaria compatible con la victoria oficialista, se aceleraba la salida de depósitos en moneda extranjera. De la batalla cambiaria entre el mercado y el Banco Central, los depositantes querían retirarse antes de que terminara y fuera demasiado tarde.

El rol del Estado en el «modelo de acumulación»

Con Duhalde al frente del Poder Ejecutivo, en mayo de 2002 el Estado Nacional se hizo cargo de Yacimientos Carboníferos Río Turbio, empresa que había sido privatizada en los 90 y que había entrado en convocatoria de acreedores luego de que el Tesoro suspendiera el pago de subsidios en la última parte de 2001. Durante el resto de su breve presidencia, en materia de estatizaciones no hubo más que esa «intervención de emergencia»; ya sea por convicción o por posibilidades políticas y financieras, no hubo una vuelta al Estado empresario. Más allá de un discurso que revalorizaba al Estado y procuraba diferenciarse de los 90, el enfoque inicial del kirchnerismo fue

similar. Se dejó en manos del sector privado buena parte de esas compañías, pero hubo una fuerte intervención del gobierno en sus decisiones, y en particular en sus precios. En octubre de 2003, a pocos meses de instalado en la presidencia, ante las presiones de las compañías eléctricas para efectuar un alza de las tarifas aduciendo que era necesario para costear las inversiones, el presidente diría:

Cuando escucho de golpe que han envuelto a la sociedad en una discusión de aumento de tarifas o no en la prestación de servicios públicos, en la prestación de la luz, todos los argentinos tenemos que tener en cuenta que lo que están queriendo hacer algunos prestatarios de los servicios eléctricos es cubrir con la discusión de tarifas las inversiones que no hacen desde 1998. (...) Que lo sepan todos los argentinos, porque para que los argentinos no seamos más extorsionados, para que los argentinos no seamos más dañados, es bueno que tengamos buena memoria, que tengamos solidaridad y que actuemos todos en forma conjunta y solidaria. Quieren resquebrajarnos y quieren mostrar panoramas diferentes para cubrirse de un servicio que tomaron y que no lo cumplieron^[193].

Tras un ida y vuelta con los funcionarios de las empresas del sector —que llegaron a acusar al presidente de «hacer fulbito para la tribuna»— y persuadido de que la estatización plena era financieramente inconveniente, Kirchner decidió mantener la operatoria privada pero con tarifas eléctricas congeladas y con el Estado como decisor de las futuras inversiones. Algo similar se repetiría con otras empresas privatizadas y en este contexto hubo una paulatina salida de inversores extranjeros, quienes eran reemplazados por empresarios locales. En noviembre de 2003 se rescindió el contrato de concesión del Correo —que estaba en concurso de acreedores y arrastraba un importante pasivo—; y en marzo de 2006 se revocó la concesión de la empresa que abastecía de agua y cloacas al área metropolitana de Buenos Aires, creando en su reemplazo la estatal Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA). Se trató, sin embargo, de un avance limitado y la principal incidencia que tuvo el Estado en la economía durante la presidencia de Kirchner, al igual que durante la de su antecesor inmediato, fue mediante las políticas fiscal y monetaria.

Las cosas cambiarían durante la presidencia de su esposa: habría entonces una restauración estatal más decidida. En julio de 2008, pocos días después de la derrota parlamentaria en la crisis del campo, la presidenta anunció que se había llegado a un acuerdo con la empresa española controlante de Aerolíneas Argentinas para traspasar al Estado argentino la aerolínea de bandera —y su subsidiaria de vuelos de cabotaje, Austral—. La compañía estaba jaqueada por múltiples huelgas y protestas, atrasos en los pagos de los sueldos y corría riesgo de que le suspendieran la provisión de combustibles por mora en los pagos. Y el gobierno necesitaba retomar la iniciativa luego del adverso desenlace que había tenido la lucha por la resolución 125. El interés de una parte por entrar y de la otra por salir hizo que el traspaso fuera rápido y de común acuerdo, más allá de la posterior discusión por el monto que el Estado debía pagar por la operación. Por otra parte, poco después del anuncio referido a Aerolíneas, en octubre de ese año se decidió, como ya fue dicho más arriba, estatizar el sistema previsional. La justificación discursiva era que la crisis internacional no garantizaba que los futuros jubilados pudieran cobrar sus haberes, pero la medida tenía un innegable objetivo fiscal. La estatización se produjo apenas un año después de que se les diera a los aportantes al sistema de AFJP la opción de volver al sistema de reparto administrado por el Estado, algo que fue aceptado por un porcentaje apenas superior al 10 %. El traspaso compulsivo del esquema de capitalización individual al régimen estatal de reparto recibió algunas críticas, pese a lo cual la iniciativa fue aprobada sin dificultad en el Parlamento.

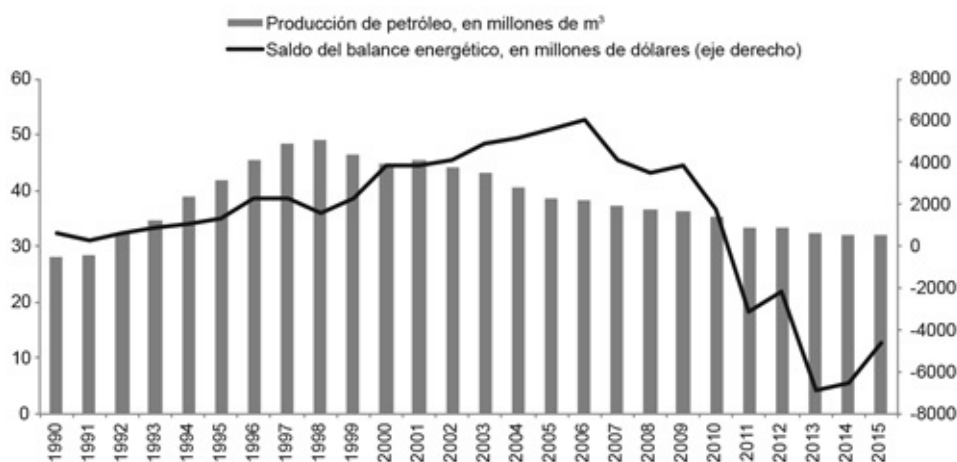
La estatización del sistema previsional dio origen a otro conflicto, ya que dibujaba los primeros trazos de un «Estado empresario» que iba más allá de las compañías formalmente estatizadas. Sucedió que desde comienzos de 2009, el gobierno comenzó a nombrar directores propios en las empresas en las que las AFJP tenían participación accionaria. Tras la nacionalización del sistema, el Estado pasó a ser propietario de parte de compañías, como fue el caso de prestatarias de servicios públicos, de entidades financieras, de empresas de alimentos, entre muchas otras —incluyendo al Grupo Clarín, con quien el gobierno mantenía un abierto enfrentamiento—. El nuevo escenario generó rechazo entre los grupos empresarios afectados, que habían abierto su capital accionario a fondos de jubilaciones también privados y que ahora se encontraba con directores en representación del Estado dentro de sus empresas. El expresidente Kirchner, en tanto, defendía la medida, señalando que «el gobierno manda directores a todas las empresas para cuidar la platita de todos los argentinos». Una de las compañías en las que el Estado pasó a

detentar una mayor participación tras la desaparición de las AFJP fue la siderúrgica Siderar, del Grupo Techint, en la que la incidencia superaba el 25 %. El gobierno y la compañía se trenzaron en una batalla de acusaciones públicas y acciones legales, que finalmente se zanjó en julio de 2011, cuando el gobierno aceptó la distribución de dividendos propuesta por el directorio de la empresa y Techint aceptó la incorporación de tres directores en representación del Estado, entre los que se encontraba Axel Kicillof, por entonces viceministro de Economía. Poco después, en septiembre de 2012, Paolo Rocca, presidente de Techint, sostuvo que a partir de 2008 el Gobierno había perdido el rumbo; «no se sabe para dónde va», dijo. Días después Kicillof le respondería señalando que «habría que bajar el precio de la chapa y fundir al señor Rocca, pero no lo vamos a hacer, aunque habló mal de nosotros»: resultaba claro que la convivencia entre los nuevos socios no era fácil.

Aunque importantes, ninguna de las estatizaciones hasta aquí mencionadas fue el mayor avance del Estado empresario durante estos años: la nacionalización más emblemática del período, la que despertó mayor entusiasmo y sería usada como bandera por el oficialismo, fue la de YPF. En rigor, fue un proceso que tuvo dos fases, que respondieron a las dos acepciones del verbo «nacionalizar»: la primera implicó un ingreso acotado de capitales argentinos a la empresa, cuya mayoría accionaria siguió en manos de la española Repsol; la segunda implicó que el Estado argentino pasó a controlar la compañía. La primera fase se materializó en diciembre de 2007, cuando un grupo liderado por el empresario Enrique Eskenazi, cercano a Kirchner, firmó un acuerdo para adquirir el 25 % del paquete accionario de la petrolera. Lo particular del convenio fue que ese desembarco se financió con fondos que la propia petrolera prestó a Eskenazi, quien los devolvería en el futuro con los recursos que percibiera como dividendos por su flamante ingreso a la compañía. Ante lo llamativo de la operación, Antonio Brufau, presidente de Repsol, sostuvo que el ingreso del grupo de Eskenazi se justificaba por «su experiencia en mercados regulados», un eufemismo poco disimulado para describir la necesidad de mantener una buena relación con el gobierno de Cristina.

LA PÉRDIDA DE LA ENERGÍA

Producción petrolera y balance energético



Fuente: INDEC e IAPG.

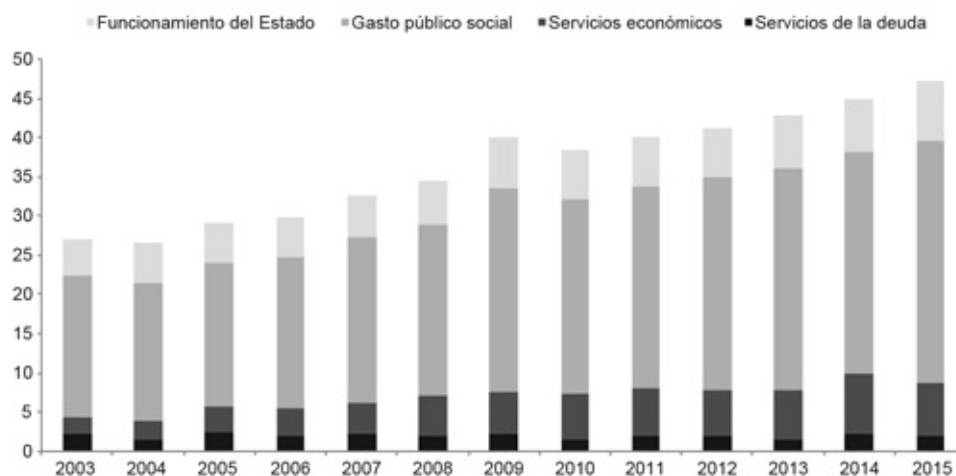
En los años sucesivos, la distribución de dividendos de la petrolera fue abundante y la inversión escasa, y sus reservas y su producción consolidaron la tendencia declinante que se registraba desde el comienzo de la privatización, lo que arrastraba consigo al nivel de producción de petróleo crudo del conjunto del país. En buena parte, la declinación petrolera, y especialmente la escasa inversión y exploración, tenía que ver con la fijación de un precio de exportación que por momentos estuvo a menos de la mitad del internacional. El deterioro de la producción sumado a la creciente demanda interna revirtió el saldo de la balanza energética del país (es decir, la diferencia entre las exportaciones y las importaciones de combustibles y energía), que tras haber alcanzado un superávit superior a los 6000 millones de dólares en 2006 ingresó en 2011 en terreno negativo. A esa presión sobre el balance de pagos se sumaba la remisión de utilidades de la empresa. En este contexto, en noviembre de 2011 YPF anunció el «mayor descubrimiento de petróleo de su historia», en referencia a los recursos no convencionales de la formación conocida como Vaca Muerta. Los pobres resultados productivos de la compañía y sus implicancias macroeconómicas brindaban una buena excusa para la expropiación; la promesa de abundantes recursos no convencionales daba el auténtico motivo. Fue en este contexto que el 16 de abril de 2012 la presidenta anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley para reestatizar YPF, y justificó la medida en la falta de inversiones. Ese mismo día funcionarios del gobierno ocuparon la sede de la petrolera, y pocas semanas después el Congreso sancionaría la ley por una amplia mayoría.

Con estatizaciones directas o con intervenciones en compañías que formalmente continuaban en manos privadas, durante estos años el Estado aumentó su injerencia en materia empresarial y lo hizo con un enfoque que

replicó el observado en otros aspectos de la administración: el de privilegiar el presente por sobre el futuro mediato. Fue así que las tarifas de buena parte de los servicios públicos —transporte, electricidad y agua, entre otros, particularmente en el área metropolitana de Buenos Aires— permanecieron durante los doce años de gobiernos kirchneristas congeladas o con ajustes por debajo de la inflación. Esto implicaba un beneficio inmediato para los consumidores de estos servicios, lo que ocurría tanto a costa de desalentar las inversiones —comprometiendo así la prestación futura— como de mayores subsidios que el Tesoro giraba a estas empresas, multiplicando así las erogaciones del fisco. Esto último, sumado a otras políticas —como la muy popular ampliación de la cobertura previsional— llevó a un fuerte aumento del gasto público en relación al tamaño de la economía, alcanzando un nivel nunca antes visto en el país.

UN ESTADO CRECIENTE

Gasto público consolidado, como porcentaje del PIB



Fuente: INDEC y Ministerio de Hacienda.

La producción privada y la «matriz diversificada»

Las declaraciones públicas de Néstor Kirchner eran con frecuencia duras con el empresariado, pero en privado el presidente se mostraba más compenedor y pedía no prestar tanta atención a sus dichos como a sus acciones. Y más allá de lo discursivo, no hubo grandes avances contra el sector privado en los primeros años de su presidencia, a la par que el fuerte crecimiento que

registraba la economía, que permitía a las empresas de diversos sectores la obtención de ganancias crecientes, favorecía la tolerancia de los empresarios a la dureza de los discursos. En este contexto, un sector que merecía una especial consideración por parte del gobierno era la industria, privilegiada frecuentemente tanto en lo retórico como en la política pública concreta. Al comienzo del período el sector manufacturero mostró un crecimiento importante que fue compatible con la mejora de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de la población, lo que hizo que algunos vieran en el kirchnerismo algo así como un «desarrollismo popular». Entre 2003 y 2007, el tipo de cambio real elevado impulsó la sustitución de importaciones, lo que benefició al sector manufacturero, que aumentó su participación tanto en el valor agregado como en el total del empleo privado. Las autoridades exhibieron esta «recuperación industrial» como un logro que permitía que, en un contexto de auge de las materias primas, Argentina evitara la marcada primarización que mostraban otros países de la región. A la vez, era compatible con un relato histórico que presentaba a la industria manufacturera como una víctima de las políticas «neoliberales» impuestas entre la dictadura y el menemismo, políticas que la nueva etapa venía a revertir. Sin embargo, al observar el panorama con mayor perspectiva, se encuentra que lo ocurrido en esos años fue más bien una pausa en una tendencia declinante de la industria que un cambio de rumbo. Con el transcurso del tiempo, cuando la abundante capacidad ociosa y el elevado tipo de cambio real de los primeros tiempos iban quedando atrás, emergieron los problemas. En particular, lo que emergió fue la crónica dependencia del sector manufacturero respecto a las importaciones, agudizada ahora por el hecho de que casi la totalidad de las importaciones se componía de insumos o bienes de capital. En este sentido, las restricciones cuantitativas que paulatinamente se impusieron a las compras externas —que tendrían como razón primaria ahorrar divisas— tenían un efecto recesivo. Mientras que en otras épocas este tipo de limitaciones podía alentar un proceso considerable de sustitución por producción local, ahora ocurría que la restricción de importaciones afectaba a muchas actividades productivas. El caso más emblemático fue la industria electrónica de Tierra del Fuego, que en estos años registró un importante auge: televisores, computadoras y celulares se despachaban en forma creciente desde las fábricas fueguinas —beneficiadas por un régimen promocional— a la par que se multiplicaban los puestos de trabajo industriales en la isla. Pero no se trataba de una producción con un valor agregado local significativo sino que consistía esencialmente en el ensamblaje de partes importadas, por lo que la

dependencia de las compras externas era completa: cualquier restricción de las importaciones necesariamente alteraba la producción.

¿FRENO A LA DESINDUSTRIALIZACIÓN? Producto y empleo industriales



Fuente: INDEC y Ministerio de Trabajo.

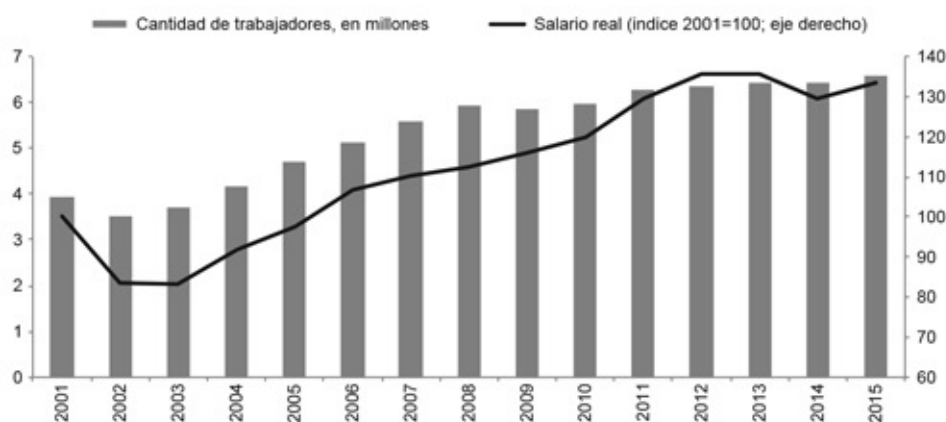
En relación al campo, durante los años 90 el sector había incorporado tecnología y capital, lo que amplió la productividad de la pampa fértil y expandió la frontera hacia zonas antes inimaginables. La mejora de los precios relativos que experimentó el sector, primero como consecuencia de la devaluación real, luego a causa de la mejora de los términos del intercambio, brindaron un importante estímulo para la producción agropecuaria. Debe notarse que en Argentina las ganancias derivadas de la mejora de los términos del intercambio surgían de recursos naturales en manos privadas y su captura, mediante diversos tipos de impuestos, implicaba un potencial conflicto. Distinta era la situación en otros países en donde el principal recurso natural es de propiedad estatal. Sin embargo, durante los primeros años, con retenciones moderadas y elevado tipo de cambio real, se registró una feliz convivencia. Un primer conflicto con el sector rural se dio cuando el gobierno, en vísperas de las elecciones de 2005, decidió establecer cupos y restricciones a las exportaciones de carne y leche, lo que dio lugar a un importante deterioro del *stock* ganadero. Estos desencuentros palidecerían en comparación con el conflicto desatado por la resolución 125. Posteriormente, las crecientes intervenciones en los mercados, conjugadas con un deterioro de la paridad cambiaria real, afectaron adversamente al sector, que tras unos

primeros años de crecimiento ingresó en un virtual estancamiento que se prolongó hasta el final de las administraciones kirchneristas.

Otras actividades, como la construcción, registraron un comportamiento análogo —auge inicial impulsado por la reactivación, estancamiento posterior—, tanto en materia de generación de valor como en lo que se refiere a la creación de empleo. Los sectores productores de servicios continuaron ganando participación en el total, en línea con la tendencia observada en la mayor parte de las economías del mundo, aunque en los últimos años mostraron una marcada pérdida de dinamismo en materia de generación de puestos de trabajo. Más allá de cuestiones sectoriales, la gradual desaceleración económica implicó una pérdida de participación del sector privado como fuente de la creación de empleo. Con el paso del tiempo, la economía kirchnerista dependía cada vez más del Estado para cumplir con su promesa de reparación social.

DINAMISMO Y ESTANCAMIENTO

Empleo y salario del sector privado registrado



Fuente: INDEC, Ministerio de Trabajo y Graciela Bevacqua.

Una difícil «inclusión social»

Al momento de la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, el 54 % de la población urbana se encontraba en la pobreza y el 27,7 % en la indigencia, de acuerdo a las definiciones utilizadas por entonces por el INDEC. El desempleo afectaba a algo más del 20 % de la población activa y la cobertura previsional —entendida como el porcentaje de personas en edad de jubilarse

que cuenta con un beneficio previsional— era de 66 %. El salario mínimo era de \$200 y la jubilación mínima de \$150, mientras que hacia mayo de 2003 el costo de la canasta básica total para un adulto era de \$229 y el de la canasta básica alimentaria era de \$104,6. Puesto en otros términos, el salario mínimo no alcanzaba para mantener a un adulto fuera de la pobreza y no llegaba a cubrir las necesidades básicas alimentarias de dos personas. Este escenario implicaba que el nuevo gobierno debería hacer frente a un numeroso grupo de «acreedores sociales» heredados, pero también que había amplio margen para una mejora que podía ser capitalizada por el oficialismo.

Durante los primeros años del kirchnerismo en el poder, en los que los niveles de empleo y de salarios se recuperaron, hubo una fuerte reducción de las tasas de pobreza e indigencia: hacia finales de 2006, la pobreza había caído a la mitad del valor inicial, en tanto que la indigencia era menos de un tercio que la de 2003. El crecimiento económico tuvo bastante que ver con esta mejora, pero también debe señalarse la relevancia de ciertas políticas que aportaron un empuje adicional, como la reactivación de las negociaciones colectivas de trabajo y los incrementos generosos de los salarios mínimos y de las jubilaciones mínimas. Sirva como referencia que para octubre de 2007 el salario mínimo se ubicaba en \$960, acumulando desde la asunción de Kirchner un alza de 380 %. En igual período, la inflación acumulada fue de 60 %. Por otra parte, la moratoria previsional —que permitía acceder al beneficio sin contar con aportes previos—, conocida como la «jubilación de las amas de casa», implicó un importante aumento de la cobertura previsional. Hacia el final del período kirchnerista, esa cobertura superaría cómodamente el 90 %, una de las más altas de la región. En noviembre de 2009, en tanto, mediante un decreto, se puso en marcha la Asignación Universal por Hijo, un programa de transferencia directa a poblaciones vulnerables, del estilo de las que ya existían en Brasil y México. Los receptores eran padres o madres desocupados, u ocupados que ganaran menos de un salario mínimo, y que pasaban a percibir una suma fija por cada hijo menor de 18 años —o sin límite de edad en el caso de hijos discapacitados—. Para recibir el beneficio se exigía cumplir con el calendario de vacunación y la concurrencia a un establecimiento educativo. Dos años después se lanzaría la Asignación por Embarazo, otorgable a partir de la decimosegunda semana de gestación.

En los últimos años del gobierno de Cristina, perjudicadas por el estancamiento del empleo y el recrudecimiento de la inflación, las mejoras se frenaron y algunos indicadores registraron un retroceso parcial. Pero esto no fue registrado en las mediciones oficiales: la manipulación de las estadísticas

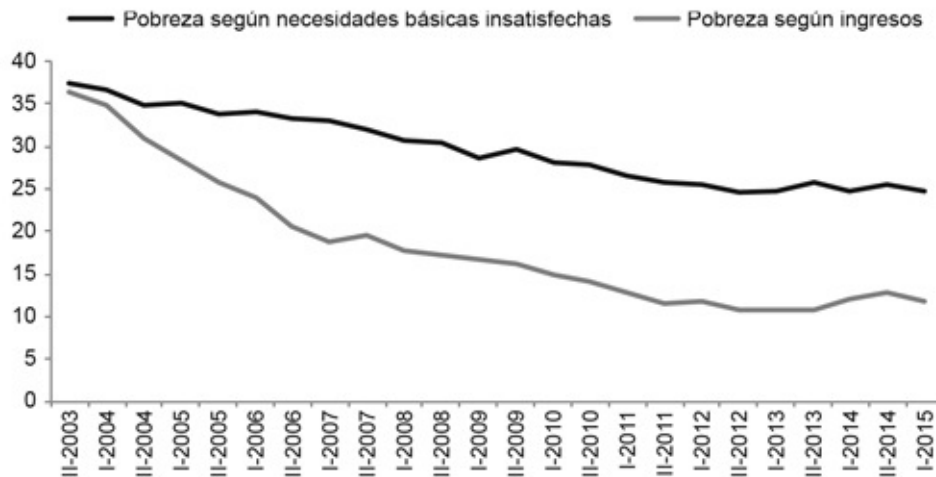
públicas también incluía los índices sociales. En una conferencia de la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) en Roma en junio de 2015, la presidenta Kirchner sostuvo que:

[las políticas del gobierno] nos han permitido hoy tener un índice de pobreza por debajo del 5 % y de indigencia del 1,27 % (...) y convertimos en uno de los países más igualitarios^[194].

El jefe de Gabinete, al comentar estas declaraciones de la presidenta, sostuvo que la Argentina tenía menos pobres que Alemania. Vale señalar que los datos utilizados por la presidenta databan de finales de 2013. En ese entonces las mediciones de pobreza —que mostraban una permanente e inverosímil reducción— se discontinuaron. A comienzos de 2015, Kicillof admitía desconocer el número de pobres y parecía justificarse al calificar la estadística de pobreza como «una medición bastante estigmatizante». Dejando de lado los índices oficiales, indicadores alternativos daban cuenta de una marcada reducción de la pobreza durante los años kirchneristas. Asimismo, daban cuenta de algo más sutil: la pobreza medida a partir de ingresos experimentó una reducción mucho más significativa que la medida a partir de las necesidades básicas insatisfechas. Esto sugiere que, más allá de la bienvenida mejora en el poder de compra de las personas en condiciones de mayor vulnerabilidad social, las mejoras en otros indicadores básicos —infraestructura de higiene, precariedad de la vivienda o hacinamiento— fueron más modestas.

UNA MEJORA PARCIAL

Tasa de pobreza, en porcentaje



Fuente: CEDLAS.

Agotamiento y final

En los días previos a las elecciones de 2011 la Argentina vivió una corrida cambiaria clásica. Aunque la dolarización de las carteras llevaba ya varios meses, tomó fuerza con la proximidad de los comicios: los ahorristas suponían —y los hechos mostrarían que estaban en lo cierto— que el gobierno sacrificaría reservas para mantener el mercado de cambios sin perturbaciones hasta las elecciones, pero nada aseguraba que continuara haciéndolo una vez superado el trance electoral. El default encubierto que implicó la falsificación del índice de precios y la nacionalización de los fondos de pensión (que incluyó la confiscación de cuentas de aportes voluntarios) eran elementos adicionales que jugaban en contra del ahorro en pesos. Por otra parte, el superávit de la cuenta corriente del balance de pagos había quedado atrás en tanto que la cuenta financiera tampoco ofrecía fondos frescos. La consecuencia era un paulatino pero firme deterioro de la posición de reservas internacionales con las que contaba la autoridad monetaria. A su vez, la caída de reservas que financiaban la compra de dólares del sector privado era percibida como un riesgo para los depósitos en dólares, que regulatoriamente se encontraban, en su mayor parte, depositados en el Banco Central.

En el esquema de flotación administrada que regía entonces, si no se quería convalidar una mayor caída de las reservas, cabía la posibilidad de aumentar la tasa de interés o bien convalidar una depreciación del tipo de cambio. Pero transitar cualquiera de esos dos caminos era contrario al discurso y a los intereses del gobierno. Fue entonces que se decidió recurrir al

control de cambios. Poco después de la reelección de Cristina Kirchner, se introdujeron progresivas restricciones al giro de utilidades al exterior y a la adquisición de dólares que culminó con la prohibición de la adquisición de moneda extranjera para ahorro unos meses después. Este control de cambios, un clásico del pasado argentino posterior a 1930, fue conocido entonces como «cepo cambiario» en tanto que la cotización paralela del dólar fue denominada «dólar blue». La brecha cambiaria oscilaría entre el 30 % y el 50 %, de modo que vender dólares a la tasa oficial implicaba una pérdida instantánea significativa respecto al precio de mercado. En ese contexto, la inversión y el financiamiento externo se vieron muy desestimulados. Por otra parte, aumentó la demanda de bienes importados (para los cuales regía el dólar oficial), lo que llevó a un refuerzo del esquema de administración de las compras externas a la par que surgieron las típicas operaciones de sobrefacturación de importaciones asociadas a los controles.

Más allá de las medidas en materia cambiaria, tras imponerse en las elecciones, la mandataria anunció el comienzo de una etapa de «sintonía fina». Parecía una admisión de que el modelo necesitaba ajustes, y por entonces se anunció una revisión de los subsidios vigentes en los servicios públicos. Con Boudou ya fuera del Palacio de Hacienda por ocupar la vicepresidencia, era una tarea técnica que le quedaba a su sucesor, Hernán Lorenzino, hasta entonces el secretario de Finanzas y quien, como buena parte de sus predecesores, no tendría vuelo propio. Y, al igual que había ocurrido tras las elecciones de 2007, la expectativa de correcciones en la política económica se desvanecería más pronto que tarde. Aunque el kirchnerismo continuó en el poder hasta finales de 2015, y con niveles de popularidad bastante elevados, lo cierto es que en la esfera económica el ciclo dulce concluyó bastante antes. Tras la reelección de Cristina, la economía ingresó en una sucesión de pequeños repuntes seguidos de contracciones moderadas, con un renovado protagonismo de la restricción externa: una vuelta al conocido fenómeno de *stop and go* que tantas veces se había manifestado en la historia económica argentina. El sueño de una tercera reactivación políticamente salvadora se fue desvaneciendo. Mientras tanto, los desequilibrios (fiscal, externo, de precios relativos) se acumulaban y los *stocks* (reservas del Banco Central, capital físico, reservas de petróleo) se consumían. Anémico el sector privado, el Estado asumía una posición de estímulo permanente de la actividad económica y un rol protagónico en materia de generación de empleo, pero eso empeoraba aún más los indicadores macroeconómicos.

Mientras esto ocurría, la popularidad del oficialismo se desgastaba y surgían expresiones de protesta, como fueron ciertos cacerolazos y marchas. En este contexto, en octubre de 2013 tuvieron lugar unas nuevas elecciones legislativas. Al igual que había ocurrido en las de 2009, el Frente para la Victoria fue la fuerza más votada a nivel nacional, pero, como entonces, el oficialismo fue derrotado en la estratégica provincia de Buenos Aires. En este caso fue Sergio Massa —quien había sido jefe de Gabinete durante el primer gobierno de Cristina Kirchner— la cabeza de la lista a diputados nacionales que resultó victoriosa en ese distrito. Ese resultado fue interpretado como la partida de defunción de cualquier intento de reforma constitucional que quisiera ensayar el oficialismo.

Pero aún quedaban por delante dos años de gobierno. En noviembre de 2013, Axel Kicillof, hasta entonces viceministro de Economía, fue nombrado al frente de la cartera. Kicillof, como Lousteau o Boudou, era otra figura novedosa que había atraído a la presidenta con su discurso, en este caso uno confiado en las virtudes del control estatal sobre la economía. En enero de 2014 y en medio de otra corrida cambiaria procuró un nuevo equilibrio: se devaluó la moneda y se permitió un muy limitado acceso a dólares para ahorro en el mercado oficial, pero el control de cambios se mantuvo. Se ganó algo de tiempo (se recuperó parte de la competitividad perdida), pero no hubo cambios de fondo y la elevada inflación pronto devolvió la paridad real al punto de partida. Al mismo tiempo, el impacto sobre los salarios reales llevó a la Argentina a su tercera recesión en cinco años. Si la corrección de los desequilibrios había sido hasta entonces encarada con las vacilaciones de quien teme los costos sociales, hacia 2014 esta pretensión fue abandonada por completo. El objetivo pasó a ser el de maximizar los beneficios de corto plazo y llegar al final del mandato sin una crisis. Si el kirchnerismo no iba a ser gobierno después de diciembre de 2015, se intentaba al menos dejar un recuerdo lo más agradable posible. En este contexto, en enero de 2014 se puso en marcha el programa Precios Cuidados, que consistía en la comercialización de ciertos productos a precios acordados con el Gobierno. En septiembre de 2014, en tanto, se lanzó el programa Ahora 12, un subsidio de financiamiento que permitía comprar productos nacionales —indumentaria, calzado, electrodomésticos, materiales de construcción, entre otros— con tarjetas de crédito en doce cuotas sin interés.

Mientras tanto, se hizo otro intento por acceder al financiamiento internacional para aliviar la presión sobre las reservas del Banco Central. Kicillof acordó sin mayores negociaciones con el Club de París, con el que

Argentina mantenía una deuda en default. Pero este avance sirvió de poco después del frustrado intento de negociación con los acreedores privados que, luego de haber rechazado las ofertas de canje de bonos argentinos de 2005 y 2010, habían ganado el juicio contra Argentina en la justicia estadounidense. El impago de ese juicio colocó al país en una situación de desacato frente a los tribunales norteamericanos. Fue por ese entonces que se recurrió a una novedosa fuente de financiamiento: un swap de monedas con China, que permitió mejorar algo la posición de reservas del Banco Central. Mientras tanto, el debilitamiento de la economía brasileña y su posterior ingreso en recesión complicaban las exportaciones de bienes industriales. Y los términos del intercambio se deterioraban producto de la caída de los valores de las materias primas, aunque el hecho de que el país se hubiera convertido en un importador neto de energía amortiguó el efecto. Durante el año electoral de 2015, la situación de divisas se tornó insostenible debido a que, como en 2011, se esperaba una corrección cambiaria tras las elecciones presidenciales. Los controles de importaciones recrudecieron y, a partir de mitad de año, los dólares que no podían venderse para no afectar las reservas del Banco Central se vendían «a futuro», con fecha poselectoral, a precios considerados tan poco realistas como atractivos, que la demanda por ellos fue masiva. Con esos contratos se limitaba el margen de maniobra del gobierno sucesor — cualquiera fuera— para modificar el esquema cambiario.

DETERIORO DE LA COMPETITIVIDAD EXTERNA

Tipo de cambio real y reservas internacionales



Fuente: BCRA.

De cara a las elecciones presidenciales de octubre, Cristina Fernández ungió al gobernador bonaerense Daniel Scioli como candidato por el oficialismo, y decidió que fuera acompañado por el fiel cristinista Carlos Zannini como candidato a la vicepresidencia. La oposición, por su parte, presentaría dos opciones principales. Por un lado, Sergio Massa, quien dos años antes había derrotado al Frente para la Victoria en la provincia de Buenos Aires, buscaba repetir el resultado ahora a nivel nacional. Por otro, el jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, fue la alternativa competitiva de la alianza Cambiemos (conformada por el Pro —partido fundado y liderado por Macri—, la UCR y la Coalición Cívica) y se impuso en las elecciones primarias del espacio. En las elecciones generales de octubre el oficialismo se impuso con el 37 % de los votos frente al 34 % de Macri. Era una victoria con sabor a derrota, porque se esperaba que el oficialismo ganara en primera vuelta o al menos que se impusiera con mayor holgura. Y el sabor amargo fue mayor porque en la provincia de Buenos Aires había sido electa como gobernadora María Eugenia Vidal, la candidata de Cambiemos. Un mes después se llevó a cabo la segunda vuelta presidencial, que por escaso margen (51,3 % a 48,7 %) consagró a la fórmula Macri–Michetti. Luego de una transición poco fluida, que incluyó la negativa de Cristina a traspasarle a su sucesor la banda presidencial y una inédita intervención judicial para zanjar en qué momento preciso concluía su mandato, en diciembre de 2015 terminó su segunda presidencia, y doce años y medio de gobiernos kirchneristas.

El kirchnerismo dejaba su marca en la historia de la economía argentina completando un arco completo de ilusión y desencanto; el tercer ciclo de ilusión y desencanto de una democracia de tres décadas. Con la fulgurante recuperación de los primeros años, impulsada por circunstancias internas peculiares y condiciones externas favorables, pareció posible una combinación de reparación social y renacimiento productivo manteniendo la integración al mundo y suspendiendo los conflictos sectoriales típicos de la Argentina. Pero fue, en cierta medida, un espejismo. Con la economía llegando al pleno empleo en la transición entre Néstor y Cristina Kirchner y con la inversión en descenso, se le pidió a la política económica lo que no podía dar: crecimiento a «tasas chinas» y salarios reales en aumento. Los síntomas de esa tensión fueron una inflación y una apreciación cambiaria que arrinconaron a los gobernantes en un pasadizo cada vez más angosto, en el que siempre optaron por las bifurcaciones que minimizaban el costo presente aun a costa de renunciar a la arquitectura macroeconómica imperante en la mayor parte de Sudamérica. Se sucedieron entonces la manipulación de los

índices de precios, el cepo cambiario, los permisos previos para importar y exportar, la conquista del Banco Central y la utilización de los fondos jubilatorios para solventar el gasto corriente. A largo plazo, la apuesta por el corto plazo está, por definición, condenada a enfrentarse a dificultades insalvables: la reactivación, en la que todos ganan y en la que no son necesarias las inversiones, no puede ser un estado permanente. El kirchnerismo consiguió llegar a su final sin una explosión crítica como las de los dos grandes desencantos anteriores: la hiperinflación de 1989 y la crisis de 2001. Pero dejaba a sus sucesores una economía que requería correcciones urgentes para evitar esa crisis y salir de un estancamiento que ya llevaba cuatro largos años.

Bibliografía

Trabajos que atraviesan varios períodos

DE HISTORIA ECONÓMICA Y DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

- Cortés Conde, Roberto (1996), *La economía argentina en el largo plazo*, Sudamericana.
- Cortés Conde, Roberto (2005), *La economía política de la argentina en el siglo xx*, Edhasa.
- Della Paolera, Gerardo and Taylor, Alan M. (2002), *Straining at the Anchor. The Argentine Currency Board and the search for Macroeconomic Stability, 1880-1935*, National Bureau of Economic Research, Chicago.
- (eds.) (2003), *A New Economic History of Argentina*, Cambridge University Press.
- Díaz Alejandro, Carlos (1975), *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu.
- «No Less Than One Hundred Years of Argentina Economic History, Plus Some Comparisons», Discussion Paper N.º 392, Economic Growth Center, Yale University.
- Di Tella, Guido y Platt, D. C. M. (eds.) (1986), *The Political Economy of Argentina 1880-1946*, Macmillan Press.
- y Dornbusch, Rudiger (1989), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.
- y Zymelman, Miguel (1967), *Las etapas del desarrollo económico argentino*, EUDEBA.
- Ferrer, Aldo (2004), *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, Orlando (2010), *Dos siglos de economía argentina*, El Ateneo y Fundación Norte y Sur.
- García Vázquez, Enrique (1995), *La política económica argentina en los últimos cincuenta años*, Macchi.

- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2004), *Entre la equidad y el crecimiento: ascenso y caída de la economía argentina, 1880-2003*, Siglo XXI Editores.
- Hora, Roy (2002), *Los terratenientes de la pampa argentina. Una historia social y política 1860-1945*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires.
- Mallon, Richard y Sourrouille, Juan (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva*, Amorrortu.
- Míguez, Eduardo (2005), «El fracaso argentino. Interpretando la evolución económica en el corto siglo xx», *Desarrollo Económico*, vol. 44, N.º 176.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2000), *Historia económica política y social de la Argentina (1880-2000)*, en Ediciones Macchi, Buenos Aires-Bogotá-Caracas-México, DF.
- Vázquez-Presedo (1971), Vicente, *Estadísticas históricas argentinas — Primera parte*, Macchi, Buenos Aires.
- Vázquez-Presedo (1976), Vicente, *Estadísticas históricas argentinas — Segunda parte*, Macchi, Buenos Aires.
- Veganzones, M. A. y Winograd, C., «Human Capital, Trade Openness and Convergence. The Economic Growth of Argentina in the XXth Century», OECD (Development Centre Studies).

DE HISTORIA POLÍTICA

- Academia Nacional de la Historia (1999–2002), *Nueva historia de la Nación Argentina*, Planeta.
- De Riz, Liliana y Torre, Juan Carlos (1991), «Argentina since 1946», en Bethell, Leslie (ed.), *The Cambridge History of Latin America. Volume VIII. 1930 to the Present*, Cambridge University Press.
- Floria, Carlos y García Belsunce, Horacio (1993), *Historia de los argentinos*, Larousse.
- Luna, Félix (director) (1988), *Nuestro siglo. Historia gráfica de la Argentina contemporánea*, Hyspamérica.
- Romero, Luis Alberto (1994), *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Fondo de Cultura Económica.

ASPECTOS INTERNACIONALES

- Hobsbawm, Eric (1995), *Historia del siglo xx*, Crítica.

Maddison, Angus (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, OECD (Development Centre Studies).

Trabajos que atraviesan principalmente algunos de los períodos tratados

Capítulo I (1880-1914)

DE HISTORIA ECONÓMICA ARGENTINA DEL PERÍODO

Adelman, Jeremy (1994), *Frontier Development. Land, Labour, and Capital on the wheatlands of Argentina and Canada 1890-1914*, Clarendon Press, Oxford.

Cortés Conde, Roberto (1979), *El progreso argentino 1880-1914*, Sudamericana.

—(1994), «Estimaciones del producto bruto interno de Argentina 1875-1935», *Documentos de Trabajo* número 3, Universidad de San Andrés.

Duncan, Tim (1983), «La política fiscal durante el gobierno de Juárez Celman, 1886-1890: una audaz estrategia financiera internacional», *Desarrollo Económico*, 23.

Gallo, Ezequiel (1993), «Society and Politics, 1880-1916», en Bethell, Leslie, ed., *Argentina Since Independence*, Cambridge University Press.

Gerchunoff, Pablo; Rocchi, Fernando; Rossi, Gastón (2007), *Desorden y progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Edhasa.

Hora, Roy (2010), *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*, Siglo Veintiuno Editores.

Llach, Lucas (2007), «The Wealth of the Provinces: The Rise and Fall of the Interior in the Political Economy of Argentina, 1880-1910». Tesis en Harvard University.

Mabragaña, Heraclio (1910), *Los mensajes: Historia del desenvolvimiento de la Nación Argentina, redactada cronológicamente por sus gobernantes, 1810-1910*, 6 vols, Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos.

Rapoport, Mario (1988), «El modelo agroexportador argentino, 1880-1914», en Rapoport, M. (comp.), *Economía e historia: Contribuciones a la historia económica argentina*, Tesis.

Soares, Carlos F. (1913), *Economía y finanzas de la Nación Argentina, 1903-1913*, Grau y Soulés.

Vázquez-Presedo, Vicente (1971), *El caso argentino. Migración de factores, comercio exterior y desarrollo 1875-1914*, EUDEBA.

ACERCA DE LOS DEBATES DE ÉPOCA

Botana, Natalio (1986), *El orden conservador: la política argentina entre 1880-1916*, Sudamericana.

—y Gallo, Ezequiel (1997), *De la República posible a la República verdadera*, Ariel.

SOBRE LA INMIGRACIÓN

Gallo, Ezequiel (1984), *La pampa gringa*, Sudamericana.

Terry, José Antonio (1893), *La crisis, 1885-1892, sistema bancario*, Impr. M. Biedma.

SOBRE EL RÉGIMEN MONETARIO

Banco de la Nación Argentina (1941), *El Banco de la Nación Argentina en su Cincuentenario, 1891-1941*, Banco de la Nación Argentina.

Cortés Conde, Roberto (1989), *Dinero, deuda y crisis*, Sudamericana.

Della Paolera, Gerardo (1994), «Experimentos monetarios y bancarios en Argentina: 1861-1930», *Revista de Historia Económica*, 12.

Ford, A. G. (1966), *El patrón oro: 1880-1914. Inglaterra y Argentina*, Instituto Di Tella.

—(1975), «Argentina y la Crisis de Baring en 1890», *Revista de Economía y Estadística*, N.º 13.

Gallo, Ezequiel (1997), «El contexto histórico de la Ley de Convertibilidad de 1899», en *Aspectos analíticos e históricos de la convertibilidad monetaria*, editado por Ana María Martirena Mantel, Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires.

Gesell, Silvio (1898/1909), *La anemia monetaria*, Buenos Aires, n. p.

Piñeiro, Norberto (1921), *La moneda, el crédito y los bancos en la Argentina*, Jesús Menéndez, Librero Editor.

Prebisch, Raúl (1922), «Anotaciones sobre nuestro medio circulante», *Revista de Ciencias Económicas*.

Regalsky, Andrés (1994), «La evolución de la Banca Privada Nacional en Argentina (1880-1914): una introducción a su estudio», en *La formación de los bancos centrales en España y América Latina (siglos XIX y XX)*, editado por Banco de España-Servicio de Estudios, Madrid.

Rosa, José María (1909), *Conversión de la moneda, unidad monetaria, Caja de Conversión*, Buenos Aires, Imprenta de Coni Hermanos.

SOBRE LA INDUSTRIALIZACIÓN Y EL CAMPO

Djenderedjian, Julio (2014), «El Estado, presente. Aproximación a las políticas gubernamentales de desarrollo tecnológico, investigación y extensión rural en la Argentina de finales del siglo XIX e inicios del xx», *Revista de Historia Americana y Argentina*, N.º 49, Universidad Nacional de Cuyo.

Gallo, Ezequiel (1970), «Agrarian Expansion and Industrial Development in Argentina (1880-1930)».

Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge (2009), *Historia del agro argentino*, Sudamericana.

Rocchi, Fernando (1997), «Building a Nation, Building a Market: Industrial Growth and the Domestic Economy in Turn-of-the-century Argentina», tesis doctoral en University of California at Santa Barbara.

Newland, Carlos (1999), «El sector agropecuario argentino en el período entresiglos (crecimiento económico e intensidad de factores). Una revisión historiográfica», *Revista de Historia Económica*, Universidad Carlos III de Madrid.

—y Poulson, Barry (1998), «Purely Animal: Pastoral Production and Early Argentine Economic Growth 1825–1865», en *Explorations in Economic History*, 35, 3.

SOBRE LOS ASPECTOS SOCIALES

Gallo, Ezequiel (1980), «El roquismo», en *Todo es Historia*, N.º 100.

Gutiérrez, Leandro (1981), «Vida material y experiencias de los sectores populares. Buenos Aires 1880-1914», Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración.

Zimmermann, Eduardo (1995), *Los liberales reformistas: la cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Sudamericana.

EL MARCO INTERNACIONAL

Feis, Herbert (1965), *Europe. The World's Banker — 1870—1914*, The Norton Library.

Vázquez-Presedo, Vicente (1983), *Sobre la inesperada persistencia del término teórico-histórico imperialismo*, Academia Nacional de Ciencias

Económicas.

Capítulo II (1914-1929)

SOBRE LA HISTORIA GENERAL DEL PERÍODO

Luna, Félix (1982), «Partidos y tendencias nacionales en la década del 20», en *Todo es Historia*, N.º 180/181, mayo/junio.

Rock, David (1977), *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu.

—(1992), «Argentina, de la Primera Guerra Mundial a la revolución de 1930», en Bethell, Leslie, *Historia de América latina*, Crítica.

LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 1914-29

Cortés Conde, Roberto (1982), «La economía argentina», en *Todo es Historia*, N.º 180/181, mayo/junio.

Deligiannis, María Elena; Martínez, Stella Maris y Saiz, Mabel Alcira (1978), «Política económico-financiera (desde 1920 hasta 1940)», *Documento de Trabajo* N.º 9 de la Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos.

Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo (1973), «La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX», *Desarrollo Económico*, N.º 49, Vol. 13.

Gerchunoff, Pablo (2016), *El eslabón perdido — La economía política de los gobiernos radicales (1916—1930)*, Edhasa, Buenos Aires.

—y Aguirre, Horacio (2006), «La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión», *Estudios y perspectivas*, N.º 32, CEPAL.

O'Connell, Arturo (1984), «Free trade in one (primary producing) country, the case of Argentina in the 1920's», documento de trabajo del Instituto Di Tella.

Pinedo, Federico (1946), *En tiempos de la república*, Mundo Forense.

Van der Kerr, Jane (1973), *La Primera Guerra Mundial y la política económica argentina*, Troquel.

Vázquez Presedo, Vicente (1978), *Crisis y Retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, EUDEBA.

Villanueva, Javier (1982), «El comercio internacional», en *Todo es Historia*, N.º 180/181, mayo/junio.

Villarruel, José C. (1978), «Rasgos de la política económica 1914-1930», *Documento de Trabajo* N.º 7 de la Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos.

SOBRE CUESTIONES MONETARIAS

FIEL (1989), *El control de cambios en la Argentina*, Manantial.

Della Paolera, Gerardo (1994), «Experimentos monetarios y bancarios en Argentina: 1861-1930», *Revista de Historia Económica*, N.º 12.

—y Taylor, Alan (1997), «Finance Development in an Emerging Market: Argentina in the Interwar Period», documento de trabajo de la Universidad Torcuato Di Tella.

Ford, A. G. (1966), *El patrón oro: Inglaterra y Argentina*, Instituto Di Tella.

EL MARCO INTERNACIONAL

Davis, Joseph S. (1975), *The World Between the Wars, 1919-39. An economist's view*, John Hopkins University Press.

League of Nations, Economic Intelligence Service (1942), *The Network of World Trade*.

—Economic, Financial and Transit Department (1942), *Commercial Policy in the Interwar Period: International Proposals and National Policies*.

—Economic, Financial and Transit Department (1942), *International Currency Experience: Lessons from the Interwar Period*.

LA INDUSTRIALIZACIÓN EN LA PRIMERA GUERRA Y LOS AÑOS 20

Dorfman, Adolfo (1970), *Historia de la industria argentina*, Solar-Hachette.

Villanueva, Javier (1972), «El origen de la industrialización argentina», en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, octubre-diciembre.

—«Industrial development in Argentina: The Process up to the 1960's», no publicado.

Capítulo III (1929-1940)

LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINAS EN EL PERÍODO

Alhadeff, Peter (1983), *Finance and the Economic Management of the Argentine Government in the 1930s*, tesis en Oxford University.

- (1985) «Dependencia, historiografía y objeciones al Pacto Roca», *Desarrollo Económico*, vol. 25, N.º 99.
- Bulmer-Thomas, Victor (1996), «The Latin American Economies in the 1930s», en Bethell, Leslie (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge University Press.
- Drosdoff, Daniel (1972), *El gobierno de las vacas (1933-1956). Tratado Roca-Runciman*, Ediciones La Bastilla.
- FIEL (1989), *El control de cambios en la Argentina*, Manantial.
- Fodor, Jorge y O'Connell, Arturo (1985), «Dependencia, historiografía y objeciones al Pacto Roca: un comentario». *Desarrollo Económico*, N.º 99.
- Gerchunoff, Pablo y Machinea, José Luis (2015), «Circulando en el laberinto. La economía política de la salida del patrón oro en la Argentina (1929-1933)», *Revista CEPAL*, N.º 117.
- Halperin Donghi, Tulio (2001), *Vida y muerte de la República verdadera (1910-1930)*, Ariel.
- Machinea, José Luis y de León, Gonzalo (2016), «El impacto del tratado Roca-Runciman sobre las importaciones argentinas: ¿mito o realidad?», *Desarrollo Económico*, vol. 55, N.º 217.
- Ministerios de Hacienda y Agricultura de la Nación (1934), «El plan de acción económico ante el Congreso Nacional».
- O'Connell, Arturo (1984), «La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta», *Desarrollo Económico*, vol. 23, N.º 92.
- Ortiz Batalla, Javier (1993), *Essays on the Early History of Latin American Central Banking*, University of California.
- Pinedo, Federico (1946), *En tiempos de la república*, Mundo Forense.
- Prebisch, Raúl (1981), «Argentine Economic Policies since the 1930s: Recollections», en Di Tella, Guido y Platt, D. C. M. (eds.) (1986), *The Political Economy of Argentina 1880-1946*, Macmillan Press.
- Revista de Economía Argentina*, varios ejemplares.
- Vázquez Presedo, Vicente (1978), *Crisis y Retraso. Argentina y la economía internacional entre las dos guerras*, EUDEBA.

ASPECTOS INTERNACIONALES

- Bernanke y James, «The Gold Standard, Deflation, and Financial Crisis in the Great Depression: An International Comparison».
- Díaz Fuentes, Daniel (1993), *Las políticas fiscales latinoamericanas frente a la Gran Depresión*, Instituto de Estudios Fiscales de España.

- De Paiva Abreu, Marcelo (1985), «La Argentina y Brasil en los años treinta: efectos de la política económica internacional estadounidense», *Desarrollo Económico*, vol. 24, N.º 96.
- Dornbusch y Fischer (1994), *Macroeconomics*, McGraw Hill.
- Hall, Peter A. (ed.) (1989), *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*, Princeton University Press.
- League of Nations, Economic Intelligence Service (1942), *The Network of World Trade*.
- Thorp, Rosemary (ed.) (1984), *Latin America in the 1930s. The Role of the Periphery in World Crisis*, St. Antony's College, Oxford.

SOBRE INDUSTRIA E INDUSTRIALIZACIÓN

- Jorge, Eduardo F. (1971), *Industria y concentración económica*, Siglo XXI.
- Unión Industrial Argentina (1934), *Un horizonte. Evolución económica argentina*.
- Villanueva, Javier, «Industrial development in Argentina: The Process up to the 1960s», no editado.

POLÍTICA MONETARIA

- Prebisch, Raúl (1985), «La experiencia del Banco Central Argentino, en sus primeros ocho años», en Banco Central, *1935-1985. Cincuentenario del Banco Central de la República Argentina*.
- Salama, Elías (1996), «Política monetaria e independencia del BCRA 1935-1944», Instituto y Universidad Torcuato Di Tella.
- Salera, Virgil (1941), *Exchange control and Argentine market*, Vols. 1 and 2, Columbia University Press.

SOBRE EL PLAN PINEDO

- Llach, Juan José (1984), «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo», en *Desarrollo Económico*, N.º 92, Vol. 23, marzo.
- Ministerio de Hacienda (1940), «El plan de reactivación económica ante el Honorable Senado».

TRABAJO Y SINDICATOS

- Matsushita, Hiroshi (1983), *Movimiento obrero argentino 1930-1945*, Siglo XX.

Capítulo IV (1940-1949)

ASPECTOS DE LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LOS AÑOS 40

- Banco Central (1946), *Memoria Anual. Decimosegundo ejercicio*.
- (1948), *Memoria Anual. Decimocuarto ejercicio*.
- Cafiero, Antonio (1961), *5 años después*.
- Elizagaray, Atilio (1985), *The Political Economy of a Populist Government: Argentina 1943-55*, tesis de University of Illinois at Urbana-Champaign.
- Fodor, Jorge (1975), «Perón's policies for Exports», en Rock, David (ed.), *Argentina in the Twentieth Century*, Duckworth.
- (1989), «Argentine Nationalism: Myth or Reality?», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.
- (1986), «The origin of sterling balances, 1939-43», en Di Tella, Guido y Platt, D. C. M. (eds.) *The Political Economy of Argentina 1880-1946*, Macmillan Press.
- García, Valeriano (1973), *A Critical Inquiry into Argentine Economic History*, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Tucumán.
- Gerchunoff, Pablo (1989), «Peronist Economic Policies, 1946-55», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.
- y Antúnez, Damián (2002), «De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo», en Torre, Juan Carlos (ed.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana.
- Llach, Juan (1984), «El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo», en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N.º 92.
- Schwartz, Hugh (1967), *The Argentine Experience with Industrial Credit and Protection Incentives, 1943-1958*, tesis de Yale University.
- Sourrouille, Juan V. (2007), «Activos y pasivos externos de la Argentina desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta 1958», *Desarrollo Económico*, N.º 185.
- y Ramos, Alejandro H (2013), «El trigo y las ganancias del IAPI entre 1946 y 1949: Miranda y la política económica en los inicios del peronismo», *Desarrollo Económico* N.º 209-210.

Torre, Juan Carlos (2002), «Introducción a los años peronistas» y «La democratización del bienestar» en Torre, Juan Carlos (ed.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana.

Villarruel, José César (1988), «El estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955», en Rapoport, M. (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Tesis.

Waisman, Carlos (1986), *Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and Their Structural Consequences*, Princeton University Press.

Zuvekas, Clarence (1966), «Economic Growth and Income Distribution In Postwar Argentina», en *Inter-American Economic Affairs*, Vol. XX, N.º 3.

SOBRE LOS DESARROLLOS INTERNACIONALES EN MATERIA ECONÓMICA

Barr, Nicholas (1993), *The Economics of the Welfare State*, Stanford University Press.

Bulmer-Thomas, Victor (1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press.

De Paiva Abreu, M. (ed.) (1990), *A Ordem do Progresso*, Campus.

Duncan, Tim y Fogarty, John (1984), *Australia and Argentina. On Parallel Paths*, Melbourne University Press.

TEMAS POLÍTICOS, LABORALES Y SINDICALES

Doyon, Louise (2003), *Los obreros y Perón: los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

Llach, Juan y Sánchez, Carlos (1984), «Los determinantes del salario en la Argentina. Un diagnóstico de largo plazo y propuestas de políticas», *Estudios*, N.º 29, enero/marzo.

Murmis, Miguel y Portantiero, Juan Carlos (1971), *Estudios sobre los orígenes del peronismo*, Siglo XXI.

Torre, Juan Carlos (1990), *La vieja guardia sindical y Perón. Sobre los orígenes del peronismo*, Sudamericana.

Torre, Juan Carlos (2002), «Introducción a los años peronistas» y «La democratización del bienestar» en Torre, Juan Carlos (ed.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana.

ACERCA DE LA POLÍTICA MONETARIA

Arnaudo, Aldo (1987), *Cincuenta años de política financiera argentina (1934-1983)*, El Ateneo.

DE LA RELACIÓN ENTRE ARGENTINA Y GRAN BRETAÑA

Miller, Roy (1993), *Britain and Latin America in the nineteenth and twentieth centuries*, Longman.

Skupch, Pedro (1972), «Nacionalización, libras bloqueadas y sustitución de importaciones», en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N.º 47.

Capítulo V (1949-1958)

LA SITUACIÓN POLÍTICA

Potash, Robert A. (1994), *El Ejército y la política argentina 1945-62. De Perón a Frondizi*, Sudamericana.

ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA EN LOS AÑOS 50

Banco Central (1953), *Memoria Anual. Decimonoveno ejercicio*.

Bledel, Rodolfo (1958), «La actual política económica argentina», Centro Estudiantes de Derecho (FULP).

Cafiero, Antonio (1961), *5 años después*.

Comisión Asesora Honoraria de Economía y Finanzas, «Dictamen sobre el informe “Moneda sana o inflación incontenible”».

Confederación General Económica (1955), *Informe Económico 1954*.

Elizagaray, Atilio (1985), *The Political Economy of a Populist Government: Argentina 1943-55*, tesis de University of Illinois at Urbana-Champaign.

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

Gerchunoff, Pablo (1989), «Peronist Economic Policies, 1946-55», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.

—y Antunez, Damián (2002), «De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo», en Torre, Juan Carlos (ed.), *Los años peronistas (1943-1955)*, Sudamericana.

Gómez Morales, Alfredo (1951), *Política económica peronista*, Escuela Superior Peronista.

- Jauretche, Arturo (1955), *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje*, Ediciones «45».
- Prebisch, Raúl (1955a), «Informe preliminar acerca de la situación económica», Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Presidencia de la Nación.
- (1955b), «Comentarios sobre el informe preliminar», Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- (1956), «Moneda sana o inflación incontenible», Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- Schwartz, Hugh (1967), *The Argentine Experience with Industrial Credit and Protection Incentives, 1943-1958*, tesis de Yale University.
- Sommi, Luis V. (1956), *El Plan Prebisch y el destino argentino*, Agrupación de Estudiantes Reformistas.
- Sowter, Leandro (2013), «La legitimidad de la intervención estatal y del modelo de desarrollo en la Argentina peronista: Estado, empresarios y trabajadores en los consejos y comisiones para la cooperación económica (1943-1955)». Tesis en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Villarruel, José César (1988), «El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955», en Rapoport, M. (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*, Tesis.

SOBRE LA POLÍTICA MONETARIA

- Arnaudo, Aldo (1987), *Cincuenta años de política financiera argentina (1934-1983)*, El Ateneo.

ASPECTOS INTERNACIONALES

- De Paiva Abreu, Marcelo (comp.) (1990), *A ordem do progresso*, Campus.
- Fogarty, John y Duncan, Tim (1984), *Argentina and Australia*, Melbourne University Press.

TEMAS LABORALES

- Britán, Rafael (1994), *El Congreso de la Productividad*, El bloque.
- Doyon, Louise (2003), *Los obreros y Perón: los orígenes del sindicalismo peronista, 1943-1955*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, Buenos Aires.

Giménez Zapiola, Marcos y Leguizamón, Carlos M. (1988), «La concertación peronista del año 55», en Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*.

Capítulo VI (1958-1963)

ASPECTOS GENERALES DE LA ECONOMÍA ARGENTINA

Banco Central (1963), *Memoria Anual. Vigésimo octavo ejercicio*.

David, Felix (1970), «Más allá de la sustitución de importaciones: un dilema latinoamericano», en *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial Instituto Torcuato Di Tella.

De Pablo, Juan Carlos (1989), «Economic Policy without a Political Context: Guido, 1962-63», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.

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

Gerchunoff, Pablo (2009), «Notas sobre el “empate hegemónico”. Un diálogo entre la economía y la política», en Claudia Hilb (comp), *El político y el científico. Ensayos en homenaje a Juan Carlos Portantiero*, Siglo Veintiuno Editores.

Heymann, Daniel (1983), «A study of economic instability: the case of Argentina», tesis de University of California at Los Angeles.

Mallon, Richard D. (1970), «La industrialización y la sustitución de importaciones en la Argentina», en *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Editorial Instituto Torcuato Di Tella.

Nosiglia, Julio E. (1983), *El desarrollismo*, Centro Editor de América Latina.

O'Donnell, Guillermo (1977), «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976», *Desarrollo Económico*, N.º 64.

Petrecolla, Alberto (1989), «Unbalanced Development, 1958-62», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.

Zuvekas, Clarence (1968), «Argentine Economic Policy, 1958-1962: The Frondizi Government's Development Plan», en *Interamerican Economic Affairs*, Vol. XXII, N.º 1.

EL DESARROLLISMO EN EL DEBATE IDEOLÓGICO

Aguilar, Alonso (1969), «Refutación a teorías sobre subdesarrollo», en Aguilar, Alonso; Frigerio, Rogelio y otros, *Desarrollo y desarrollismo*, Galerna.

Di Tella, Guido (1985), «Rents, Quasi-Rents, Normal Profits and Growth: Argentina and the Areas of Recent Settlement», en Platt, D. C. M. and Di Tella, Guido (eds.), *Argentina, Australia and Canada, studies in comparative development, 1870-1965*.

Singer, Hans (1964), «Tendencias recientes del pensamiento económico sobre los países subdesarrollados», en Instituto de Desarrollo Económico del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, *Teoría del crecimiento y estudios generales sobre problemas del desarrollo económico*.

ASPECTOS INTERNACIONALES

De Paiva Abreu, Marcelo (ed.) (1990), *A ordem do progresso*, Campus.

Capítulo VII (1963-1973)

HISTORIA POLÍTICA

Botana, Natalio; Braun, Rafael y Floria, Carlos Alberto (1973), *El régimen militar 1966-1973*, La Bastilla.

O'Donnell, Guillermo (1972), «Modernización y golpes militares: teoría, comparación y el caso argentino», en *Desarrollo Económico*, 47.

—(1973), «Comentario a la nota de M. Brodersohn», en *Desarrollo Económico*, 51.

TEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y DE LA ECONOMÍA EN EL PERÍODO

Brodersohn, Mario, «Sobre “Modernización y autoritarismo” y el estancamiento inflacionario argentino», *Desarrollo Económico*.

De Pablo, Juan Carlos (1975), «Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: la experiencia de Argentina durante 1967-1970», en *Desarrollo Económico*, N.º 57, abril-junio.

—(1976), *Un esquema de política económica para la Argentina (elementos para su formulación)*, Ediciones Macchi.

Filippini, Mariano y Olcese, María Angélica (1989), «Transitional Economic Policies, 1971-73», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The*

- Political Economy of Argentina 1946-83*, Macmillan Press.
- Guadagni, Alieto A. (1989), «Economic Policy during Illia's Period in Office, 1963-66», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina 1946-83*, Macmillan Press.
- Lizondo, José (1989), Comentario sobre Mariano Filippini y María Angélica Olcese (1989), «Transitional Economic Policies, 1971/73», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina 1946-83*, Macmillan Press.
- Maynard, Geoffrey (1989), «Argentina: Macroeconomic Policy, 1966/73», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina 1946-83*, Macmillan Press.

INDUSTRIA Y POLÍTICA INDUSTRIAL

- Diamand, Marcelo, «La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio», en *Desarrollo Económico*.
- Di Tella, Guido (1973), *La estrategia del desarrollo indirecto*, Paidós.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Juan (1975), «Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas: 1950-1972», en *Desarrollo Económico*, N.º 57, abril-junio.
- Rougier, Marcelo (dir.) (2007), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina, 1950-1980*, Ediciones Cooperativas.
- (2015), *La industrialización en su laberinto, historias de empresas argentinas*, Universidad de Cantabria.
- Schydrowsky, Daniel (1989), «Argentine Commercial Policy, 1969: Structure and Consequences», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina 1946-83*, Macmillan Press.

CONTEXTO INTERNACIONAL

- Solomon, Robert (1977), *The International Monetary System, 1945-1976. An Insider's View*, Harper & Row.

ECONOMÍA AGROPECUARIA

- Banco Ganadero Argentino (1974), *Temas de economía argentina: El sector agropecuario 1964-1973*.
- Cuccia, Luis (1983), «La política agropecuaria y la política argentina 1955-1980», Consulta CEPAL-FAO sobre Estilos de Desarrollo y Política

Agropecuaria.

Obschatko, Edith S. de (1988), «Las etapas del cambio tecnológico», en Barsky, Osvaldo y otros, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Fondo de Cultura Económica.

Reca, Julio G. (1980), *Argentina: Country Case Study of Agricultural Prices and Subsidies*, World Bank Staff Working Paper N.º 386.

—(1982), «El sector agropecuario pampeano: situación actual y posibilidades de crecimiento», Fundación de Estudios Contemporáneos.

Capítulo VIII (1973-1983)

DE HISTORIA POLÍTICA Y SOCIAL

De Riz, Liliana (1981), *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*, Hyspamérica.

Torre, Juan Carlos (1983), *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976*, Centro Editor de América Latina.

TEMAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN 1973-1983

Braun, Oscar (1974), *El plan económico del gobierno popular*, El Coloquio.

Calvo, Guillermo (1979), «Sobre las bases técnicas del liberalismo económico», en Fernández, Roque y Rodríguez, Carlos (eds.), *Inflación y estabilidad*, Ediciones Macchi.

—(1986), «Fractured Liberalism: Argentina under Martínez de Hoz», en *Economic Development and Cultural Change*, 34 (3).

—y Fernández, Roque (1980), «Pauta cambiaria y déficit fiscal», en Fernández, Roque y Rodríguez, Carlos (eds.), *Inflación y estabilidad*, Ediciones Macchi.

Canitrot, Adolfo (1975), «La experiencia populista de redistribución de ingresos», *Desarrollo Económico*, N.º 9, octubre-diciembre.

—(1980), «La disciplina como objetivo de la política económica», *Desarrollo Económico*, N.º 76, enero-marzo.

(1981), «Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981», *Desarrollo Económico*, N.º 82, julio-septiembre.

Consejo Profesional de Ciencias Económicas (c. 1981), «Reforma arancelaria: Implicancias en la Actividad Industrial. Argentina,

- 1976-1980».
- Damill, Mario; Fanelli, José María; Frenkel, Roberto y Rozenwurcel, Guillermo (1989), *Déficit fiscal, deuda externa y desequilibrio financiero*, Estudios CEDES.
- De Pablo, Juan Carlos y Martínez, Alfonso José (1988), «Argentina. 30 Years of Economic Policy (1958-1987)», mimeo.
- Díaz Alejandro, Carlos F. (1981), «Southern Cone Stabilization Plans», en Cline, William y Weintraub, Sidney (eds.), *Economic Stabilization in Developing Countries*.
- Di Tella, Guido (1983), *Argentina under Perón, 1973-1977. The Nation's Experience with a Labour Based Government*.
- Dornbusch, Rudiger (1989), «Argentina after Martínez de Hoz», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.
- Fanelli, José María; Frenkel, Roberto y Winograd, Carlos (sin fecha), «Country Study: Argentina», documento de trabajo del World Institute for Development Economics Research of the United Nations University.
- Fernández, Roque (1983), «La crisis financiera argentina 1980-1982», en *Desarrollo Económico*, N.º 89, abril-junio.
- Machinea, José Luis (1990), «Stabilization under Alfonsín's Government: a Frustrated Attempt», Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Martínez de Hoz, José Alfredo (1991), *15 años después*, Emecé.
- Pou, Pedro (1979), «La inflación importada», en *Mercado*, 5 de julio de 1979.
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Prensa y Difusión (1973), *Perón. Mensajes de junio a octubre de 1973*.
- (1974), *Perón. Mensajes de enero a marzo de 1974*.
- Rodríguez, Carlos (1979), «El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre», en Fernández, Roque y Rodríguez, Carlos (eds.), *Inflación y estabilidad*, Ediciones Macchi.
- (1980), «La tasa real de interés», en Fernández, Roque y Rodríguez, Carlos (eds.), *Inflación y estabilidad*, Ediciones Macchi.
- y Larry Sjaastad (1979), «El atraso cambiario en Argentina: ¿mito o realidad?», en Fernández, Roque y Rodríguez, Carlos (eds.), *Inflación y estabilidad*, Ediciones Macchi.
- Sjaastad, Larry (1989), «Argentina Economic Policy, 1976-1981», en Di Tella, Guido y Dornbusch, Rudiger (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*, Macmillan Press.

Winograd, Carlos (1984), *Economía abierta y tipo de cambio prefijado: ¿qué aprendemos del caso argentino?*, Estudios CEDES.

POLÍTICA COMERCIAL

Gaba, Ernesto (1981), «The Argentina financial reform: lessons from an experience», Reunión de Técnicos de Bancos Centrales.

Medina, Juan J. (1980), «Resultados y perspectivas del plan de apertura de la economía argentina», en Fernández, Roque y Rodríguez, Carlos (eds.), *Inflación y estabilidad*, Ediciones Macchi.

Nogués, Julio J. (1983), «Política comercial y cambiaria: una interpretación de la experiencia argentina durante 1976-1981», *Serie de Estudios Técnicos*, N.º 2, Banco Central de la República Argentina.

ECONOMÍA AGROPECUARIA

De Obschatko, Edit (1988), «Las etapas del cambio tecnológico», en Barsky y otros, *La agricultura pampeana*.

TEMAS DE ECONOMÍA LABORAL

República Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1984a), «Salarios e inflación. Argentina 1970/1983».

—(1984b), «La problemática ocupacional en un contexto de crisis: Argentina, 1976-1984».

Torre, J. C. (2003), *El gigante invertido. Los sindicatos en el gobierno. Argentina, 1973-1976*, Siglo Veintiuno de Argentina Editores.

ASPECTOS INTERNACIONALES

Argy, Victor (1992), *Australian Macroeconomic Policy in a Changing World Environment*, Allen & Unwin.

Bulmer Thomas, Victor (1994), *The Economic History of Latin America since Independence*, Cambridge University Press.

Hobsbawm, Eric (1995), *Historia del siglo xx*, Crítica.

Johnson, Harry (1977), «The Monetary Approach to the Balance of Payments: A non-technical guide», en *Journal of International Economics*, N.º 7.

Krugman, Paul (1994), *Peddling Prosperity*, W. W. Norton & Company Ltd.

Meller, Patricio (1996), *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*, Andrés Bello.

Capítulo IX (1983-1989)

ASPECTOS DE LA POLÍTICA ARGENTINA EN TIEMPOS DE ALFONSÍN

Acuña, Carlos (1995), «La burguesía industrial como actor político: su lógica de organización y comportamiento en el caso argentino (desde sus orígenes a la actualidad)», tesis de la Universidad de Chicago.

Acuña, Marcelo (1995), *Alfonsín y el poder económico*.

Aftalión, Marcelo; Mora y Araujo, Manuel; y Noguera, Felipe (1985), «The “Austral Plan” and Argentine Public Opinion», mimeo.

TEMAS DE POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA DE CORTO PLAZO EN EL PERÍODO

Canavese, Alfredo y Di Tella, Guido (1988), «Inflation Stabilization or Hyperinflation Avoidance? The Case of the Austral Plan in Argentina, 1985-1987», en Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer (eds.), *Inflation Stabilization*, MIT Press.

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

Garfunkel, Jorge (1990), *59 semanas y media que conmovieron a la Argentina*, Emecé.

Gerchunoff, Pablo y Bozalla, Carlos (1987), «Posibilidades y límites de un programa de estabilización heterodoxo: el caso argentino», sobretiro de *El trimestre económico*.

—y Cetrángolo, Oscar (1989), «Reforma económica y estabilización en democracia política (examen de una experiencia frustrada)», mimeo.

Graziano, Walter (1990), *Historia de dos hiperinflaciones*, Fundación Gabriel y Darío Ramos.

Fernández, Roque (1990), «What have populists learnt from hyperinflation?», mimeo.

Heymann, Daniel (1990), «From sharp disinflation to hyper, twice: the Argentine experience, 1985-1989», mimeo.

Machinea, José Luis (1989), «Stabilization under Alfonsín's Government: a Frustrated Attempt», CEDES.

- y Fanelli, José María (1988), «Stopping Hyperinflation: The Case of the Austral Plan in Argentina, 1985-1987», en Bruno, Di Tella, Dornbusch y Fischer (eds.), *Inflation Stabilization*, MIT Press.
- Paz, Pedro (1989), «La gestión económica del radicalismo», en *Nuevo Proyecto*, N.º 5-6.
- Ramos, Joseph (1993), «Crecimiento, crisis y viraje estratégico», en *Revista de la Cepal*, N.º 50.
- Rodríguez, Carlos (1988), «Estabilización vs. cambio estructural: la experiencia argentina», *Documento de Trabajo*, N.º 62 de CEMA.
- Sylos Labini, Paolo (1985), «El Plan Austral y la política económica argentina: algunas reflexiones».

TEMAS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA EN EL LARGO PLAZO

- Carciofi, Ricardo (1990), *La desarticulación del pacto fiscal: una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas*, CEPAL.
- Gerchunoff, Pablo y Vicens, Mario (1989), «Gasto público, déficit público y financiamiento en una economía en crisis».
- Llach, Juan (1987), *Reconstrucción o estancamiento*, Tesis.
- Secretaría de Hacienda (1989a), *Política para el cambio estructural en el sector público. Mensaje de los proyectos de leyes de presupuesto 1986/89*.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

- Damill, Mario; Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1994), *Shock externo y desequilibrio fiscal. La macroeconomía de América latina en los ochenta*, CEPAL.
- Ramos, Joseph (1993), «Crecimiento, crisis y viraje estratégico», en *Revista de la Cepal*, N.º 50.

Capítulo X (1989-2001)

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1997), *World Economic Outlook: Globalization. Opportunities and Challenges*.
- Vamvakidis, Athanasios (1992), «How Robust is the Growth-Openness Connection: Historical Evidence», mimeo, Harvard.

ARGENTINA POLÍTICA Y SOCIAL

Novaro, Marcos (eds.) (2002), *El derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*, Norma.

—y Palermo, Vicente (1996), *Política y poder en el gobierno de Menem*, FLACSO.

SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA ARGENTINA EN EL PERÍODO Y SUS ANTECEDENTES

Della Paolera, Gerardo y Taylor, Alan (2003), *Gaicho Banking Redux*, Working Paper N.º 94 458, National Bureau of Economic Research.

Gerchunoff, Pablo y Machinea, José Luis (1995), «Un ensayo de la política económica después de la estabilización», en Bustos, Pablo (ed.), *Más allá de la estabilidad*, Fundación Friedrich Ebert.

—y Torre, Juan Carlos (1996), «Argentina: la política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular», documento de trabajo del Instituto Torcuato Di Tella.

Llach, Juan J. (1997), *Otro siglo, otra Argentina*, Ariel Sociedad Económica.

Llach, Lucas (2003), «A Depression in Perspective: The Economics and the Political Economy of Argentina's Crisis of the Millenium», en Fiorucci F. y Klein M. (eds.), *The Argentine Crisis at the Turn of the Millenium*.

Machinea, José Luis (2002), «Currency crises: A Practitioner's view», en Collins, Susan y Rodrik, Dani (eds.), *Brooking Trade Forum 2002*, Brooking Institution Press.

Capítulo XI (2002-2015)

POLÍTICA ECONÓMICA DEL PERÍODO

Burgueño, Carlos (2015), *Las batallas económicas del kirchnerismo*, Edhasa.

Fanelli, José María (2015), «El desarrollo sostenible y la economía argentina en la última década», *Revista Proyección Económica* N.º 8, Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Gerchunoff, Pablo (2013), «Treinta años de economía política en democracia», *Desarrollo Económico*, vol. 53, N.º 209-210.

—y Kacef, Osvaldo (2016), «¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo», *Análisis* N.º 9, Friedrich Ebert Stiftung Argentina.

- Heymann, Daniel y Ramos, Adrián (2010), «An Unfinished Transition: Inflation and Macroeconomic Policies in Argentina Post-Convertibility», *Documento de Trabajo* N.º 104, Universidad de San Andrés.
- Levy Yeyati, Eduardo y Novaro, Marcos (2013), *Vamos por todo — Las 10 decisiones más polémica del modelo*, Sudamericana.
- Llach, Juan José y Lagos, Martín (2016). *El país de las desmesuras* (segunda edición), El Ateneo.
- Machinea, José Luis (2017), «América Latina: el vaso medio lleno o medio vacío», *Cuadernos FLACSO-SEGIB*, N.º 1.
- Redrado, Martín (2010), *Sin reservas*, Planeta.

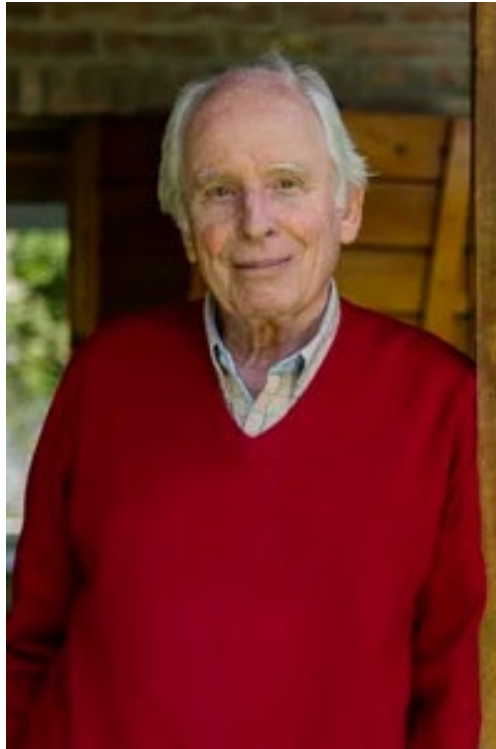
Otras fuentes

Diarios y revistas: diversos números de *Clarín*, *La Nación*, *Primera Plana*, *Periscopio* y *Economic Survey*.

Discursos de Presidencia de la Nación.

Series estadísticas de:

- Banco Mundial.
- Banco Central de la República Argentina (BCRA).
- Bureau of Labor Statistics.
- Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) — Universidad Nacional de La Plata.
- Carlos Winograd.
- Graciela Bevacqua.
- Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG).
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Ministerio de Trabajo de la Nación.
- Organización Mundial de Comercio (OMC).
- Reserva Federal de los Estados Unidos.



Pablo León Gerchunoff (Buenos Aires, 2 de agosto de 1944) es un profesor, escritor e historiador económico argentino. Obtuvo el Premio Konex Platino Humanidades en 2016. Ideológicamente, se autodefine como liberal progresista y socialdemócrata.

Gerchunoff es investigador principal y profesor emérito de la Universidad Torcuato Di Tella; profesor Honorario de la Universidad de Buenos Aires; investigador Principal del Conicet; becario de la Fundación Guggenheim (2008/2009); docente invitado e investigador asociado del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá de Henares; docente invitado de la Universidad de la República en Montevideo, Uruguay; y desde agosto de 2010 es miembro de número de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.

Participó de los equipos económicos encabezados por Juan Vital Sourrouille y José Luis Machinea —durante las presidencias de Raúl Ricardo Alfonsín y Fernando de la Rúa respectivamente— como asesor y como jefe del gabinete de asesores del Ministro de Economía.

Gerchunoff ha sido también consultor del Banco Mundial y la CEPAL en temas de la reforma del sector público y en temas de historia económica.

Gracias a su larga trayectoria como profesor e investigador, a sus publicaciones y a su participación en diferentes organizaciones y entes gubernamentales, Gerchunoff se ha convertido en una figura muy reconocida en el ambiente académico.



Lucas Llach (Rosario, 25 de julio de 1973) es un economista y docente argentino, que pertenece a la Unión Cívica Radical. Fue vicepresidente del Banco Central (2015-2018) y del Banco de la Nación Argentina (2019). En las elecciones presidenciales de 2015 fue precandidato a vicepresidente por la Unión Cívica Radical dentro de la coalición Cambiemos.

Es director y profesor del Departamento de Historia, director de la Licenciatura en Ciencias Sociales y de la Licenciatura en Historia, director de la Maestría en Políticas Públicas y profesor de la Escuela de Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella. Llach cuenta además con un doctorado en Historia en la Universidad de Harvard, y su licenciatura y estudios de posgrado en economía en la Universidad Di Tella.

Su área de investigación es la historia económica argentina sobre la que ha escrito diversos libros y artículos.

En diciembre de 2015, por medio del decreto 87/2015, Lucas Llach fue designado vicepresidente del Banco Central de la República Argentina acompañando a Federico Sturzenegger quien asumió como presidente.

[1] Gerchunoff y Llach (2004). <<

[2] Luna, *Soy Roca*. <<

[3] Citado en Botana y Gallo (1997), 42. <<

[4] Newland y Poulson (1998). <<

[5] Constitución Nacional. <<

[6] Citado en Vázquez Presedo (1971), 110. <<

[7] Citado en Gallo (1984), 81. <<

[8] Citado en Vázquez Presedo (1971), 115. <<

[9] Citado en Cortés Conde (1979), 208. <<

[10] Citado en Vázquez Presedo (1971), 42. <<

[11] Citado en Cortés Conde (1979), 151. <<

[12] Citado en Vázquez Presedo (1971), 8. <<

[13] Citado en Rocchi (1997), 308. <<

[14] Citado en Botana y Gallo (1997), 76. <<

[15] Citado en Botana y Gallo (1997), 83. <<

[16] Citado en Botana y Gallo (1997), 75 <<

[17] Citado en Cortés Conde (1989), 119. <<

[18] Citado en Botana y Gallo (1997), 75. <<

[19] Citado en Ford (1966), 157. <<

[20] Citado en Ford (1966), 157. <<

[21] Citado en Cortés Conde (1989), 109. <<

[22] Williams (1969), 3. <<

[23] Citado en Della Paolera (1994), 567. <<

[24] Citado en *Nuestro siglo*, II 29. <<

[25] Citado en *Nuestro siglo*, II 26. <<

[26] Citado en Botana y Gallo (1997), 78. <<

[27] Citado en Soares (1913), 56. <<

[28] Citado en Gallo (1993), 86. <<

[29] Citado en Gutiérrez (1981), 51. <<

[30] Censo de 1914. <<

[31] Citado en *Nuestro siglo*, III, 18. <<

[32] Citado en *Nuestro siglo*, III, 122. <<

[33] Citado en Ford (1966), 284. <<

[34] Citado en Ford (1966), 284. <<

[35] Keynes (1923), *Tract on Monetary Reform*, 2. <<

[36] League of Nations (1942a). <<

[37] Rock, David (1977), *El radicalismo argentino, 1890-1930*, Amorrortu Editores, 110. <<

[38] Gerchunoff (2016). <<

[39] Citado en Villanueva (1972), 467. <<

[40] Citado en Villanueva (1972), 468. <<

[41] Citado en O'Connell (1984), 45. <<

[42] Enciclopedia Espasa, artículo «Argentina». <<

[43] Citado en Deligianis *et. al.* (1978), 36. <<

[44] Pinedo (1946). <<

[45] Citado en Deligianis *et. al.* (1978), 21. <<

[46] Citado en Deligianis *et. al.* (1978), 21. <<

[47] Citado en Díaz Alejandro (1975), 274. <<

[48] Jorge (1971), 59. <<

[49] O'Connell (1984). <<

[50] Vázquez Presedo (1978), 133. <<

[51] Alhadeff (1983). <<

[52] Pinedo (1946), 173. <<

[53] Citado en Paul Johnson (1988), *Tiempos modernos*, 235. <<

[54] Pinedo (1946), 128. <<

[55] Prebisch (1985). <<

[56] Citado en de Paiva Abreu en Thorp (1984), 153. <<

[57] Citado en de Paiva Abreu en Thorp (1984), 153. <<

[58] Prebisch (1985), 40. <<

[59] Prebisch (1985), 43. La argumentación de Prebisch alude a que las devaluaciones nominales lograron evitar una nominal en los precios. Dicha devaluación nominal generó también una devaluación real: los precios mayoristas argentinos medidos en dólares cayeron más que los precios internacionales medidos en esa misma moneda. En 1926-35, el precio promedio de exportaciones e importaciones argentinas cayó en dólares un 23,5 %, mientras que los precios mayoristas argentinos se redujeron en casi 37 % y los minoristas cerca de 47 %. ¿Por qué hubo una depreciación real de la moneda? Si EK es la entrada de capitales; X el volumen de exportaciones; M el volumen de importaciones; Px y Pm sus respectivos precios; TCR el tipo de cambio real; Y el nivel de actividad interior; Y* el nivel de actividad en los mercados donde la Argentina colocaba sus productos, y F el pago neto al exterior de intereses y dividendos, puede escribirse una ecuación de equilibrio externo de la siguiente manera (suponiendo una acumulación de reservas nula):

$$P_x.X(TCR, Y^*) + EK = P_m.M(TCR, Y) + F$$

Es decir: por definición, si no se acumulan reservas, se igualan débitos y créditos en la balanza de pagos. Ante un cambio en algunos de los parámetros (entradas de capitales, precios externos, pagos al exterior), deberán ajustarse los volúmenes de exportaciones y/o importaciones. En el corto plazo, esos ajustes pueden darse por una combinación entre movimientos del tipo de cambio real (si crece, aumentarán las exportaciones y se reducirán las importaciones) y del nivel de actividad (si cae, disminuirán las importaciones). El episodio de la Depresión es notable porque todos estos parámetros cambiaron en el sentido de que obliga a un ajuste hacia arriba del tipo de cambio real (o a una caída en el nivel de actividad): se detuvo la entrada de capitales, se redujeron los términos de intercambio y cayó el nivel de actividad en los mercados de exportación. <<

[60] Pinedo (1946), 155. <<

[61] Pinedo (1946), 129. <<

[62] Ministerio de Hacienda, «Informe y Proyectos de Sir Otto Niemeyer» (1933), 9. <<

[63] Prebisch (1985). <<

[64] Citado en Alhadeff (1983), 209. <<

[65] Prebisch (1985), 51. <<

[66] Vázquez Presedo (1978). <<

[67] Alhadeff (1983). <<

[68] Revista *Hechos e Ideas*. Número especial sobre P. Pinedo (1940). <<

[69] Citado en Alhadeff (1983), 57. <<

[70] Citado en Alhadeff (1983), 57. <<

[71] *Revista de Economía Argentina* (1933). <<

[72] Pinedo (1946). <<

[73] Prebisch en Di Tella y Platt (1986), 133. <<

[74] Prebisch (1985), 70. <<

[75] Citado en Fodor (1989), 35. <<

[76] Citado en García Vázquez (1995), 16. <<

[77] Citado en Llach (1984), 534. <<

[78] Citado en Llach (1984), 540. <<

[79] Matsushita (1983). <<

[80] Matsushita (1983). <<

[81] Cafiero (1961). <<

[82] Cafiero (1961). <<

[83] Citado en Cafiero (1961), 369. <<

[84] Citado en Llach (1984), 536. <<

[85] BCRA (1946), 5. <<

[86] BCRA (1946), 36. <<

[87] Esta cita y las dos anteriores están tomadas de Fodor (1989), 44-45. <<

[88] Citado al pie en Cafiero (1961), 375. <<

[89] Citado por Antonio Paiva R., «La Economía del Populismo», *¿Sigue vigente el populismo en América Latina?*, Ed. Fundación Pensamiento y Acción, KAS, Caracas, 1999, 26. <<

[90] Cafiero (1961), 126. <<

[91] Cafiero (1961), 126. <<

[92] Schwartz (1967). <<

[93] Cafiero (1961). <<

[94] Fodor (1975), 160. <<

[95] Cafiero (1961), 228. <<

[96] Llach (1984), 547. <<

[97] Fodor (1975), 159. <<

[98] BCRA (1948), 10. <<

[99] BCRA (1946), 10. <<

[100] Cafiero (1961), 255. <<

[101] *Nuestro siglo*, VI, 207. <<

[102] Cafiero (1961), 298. <<

[103] Gómez Morales (1951). <<

[104] Jauretche (1955), 54. <<

[105] Citado en Sowter (2013), 307. <<

[106] Citado en Mallon y Sourrouille (1973), 23. <<

[107] *Nuestro siglo*, VII, 41. <<

[108] Gómez Morales (1951). <<

[109] Citado en Villarruel (1988), 427. <<

[110] Citado en Villarruel (1988), 428. <<

[111] CGE (1955), 134. <<

[112] CGE (1955), 75. <<

[113] Citado en Cafiero (1961), 405. <<

[114] «El Segundo Plan Quinquenal», folleto oficial de 1953. <<

[115] Citado en Cafiero (1961), 404. <<

[116] Citado en Giménez Zapiola y Leguizamón (1988), 9. <<

[117] Cereijo (1951), «Hacia un mayor y mejor conocimiento de la verdadera situación económica argentina», 34. <<

[118] «El Segundo Plan Quinquenal», folleto oficial de 1953. <<

[119] *Nuestro siglo*, VII, 159. <<

[120] Citado en Potash (1994), 225. <<

[121] Unión Cívica Radical, «El Segundo Plan Quinquenal» (1953). <<

[122] *Nuestro siglo*, VII, 160. <<

[123] *Nuestro siglo*, VII, 208. <<

[124] Informe Prebisch (1955), 9. <<

[125] Citado en Jauretche (1955), 9. <<

[126] CEPAL (1959). <<

[127] Citado en Nosiglia (1983), 26. <<

[128] Citado en Zuvekas (1968), 68. <<

[129] Citado en Nosiglia (1983), 93. <<

[130] Citado en Nosiglia (1983), 90. <<

[131] Esta cita y las siguientes están tomadas de *La Nación*, 30 de diciembre de 1958. <<

[132] Zuvekas (1968). <<

[133] Alsogaray (1993), *Experiencias de cincuenta años de política y economía argentina*, 46. <<

[134] Zuvekas (1968). <<

[135] Citado en Nosiglia (1983), 47. <<

[136] Publicación de la Federación Agraria Argentina (1961). <<

[137] Citado en Nosiglia (1983), 40. <<

[138] Citado en Nosiglia (1983), 40. <<

[139] BCRA (1963), 34. <<

[140] *Primera Plana*, mayo de 1965. <<

[141] Mariano Grondona en *Primera Plana*, 30 de junio de 1966. <<

[142] Citado en Solomon (1977), 66. <<

[143] Solomon (1977), 93. <<

[144] O'Donnell (1972), 608. <<

[145] Banco Ganadero (1974), 10. <<

[146] Luis Alberto Romero (1994), 262. <<

[147] Citado en Guadagni (1989), 155. <<

[148] Di Tella (1973), 35. <<

[149] *Clarín*, 27 de octubre de 1970. <<

[150] Perón, *Mensajes* (1974). <<

[151] Braun (1974), 20. <<

[152] Perón (1974), *El modelo argentino para el proyecto nacional*. <<

[153] Publicación oficial: «Perón habla a los trabajadores», 25 de octubre de 1973. <<

[154] Krugman (1994), 15. <<

[155] Calvo (1979), 35. <<

[156] Hobsbawm (1995), 409. <<

[157] Meller (1996), 174. <<

[158] Citado en De Pablo y Martínez (1988), 87. <<

[159] Revista *Mercado*, 27 de marzo de 1980. <<

[160] Revista *Redacción*, agosto de 1980. <<

[161] Citado en *Consejo Profesional de Ciencias Económicas* (1981). <<

[162] Keynes, *Tract on Monetary Reform*, 65. <<

[163] Citado en Acuña, M. (1995), 72. <<

[164] Citado en Acuña, M. (1995), 68. <<

[165] Machinea (1990). <<

[166] Citado en Acuña, M. (1995), 140. <<

[167] Machinea (1990), 57. <<

[168] Citado en Canavese y Di Tella, 163. <<

[169] Citado en Acuña, M. (1995), 222. <<

[170] Acuña, M. (1995), 234. <<

[171] Citado en Acuña, M. (1995), 248. <<

[172] Vamvakidis (1992). <<

[173] Según estadísticas del **Banco Mundial**. <<

[174] Si i es la tasa de interés nominal; r la tasa de interés real; p la inflación esperada; i^* la tasa de interés nominal en moneda dura y libre de riesgo; e la expectativa de devaluación; R la prima de riesgo país, y v el premio por la varianza del retorno en dólares:

$$i = i^* + e + R + v,$$

con lo cual

$$r = i^* + R + v + (e-p)$$

donde $(e-p)$ es la depreciación real esperada. <<

[175] Heymann (2000), 163, cuadro 8, columna 6. <<

[176] Heymann (2000), 160. <<

[177] Altimir y Beccaria (2000), 404. <<

[178] Las cifras son del apéndice estadístico, a precios constantes. <<

[179] *The Economist*, «Latin Lessons for Asian Banks», 23 de julio de 1998.
<<

[180] *The Economist*, «Economic forecasts», 9 de julio de 1998. Los bancos de inversión participantes de la encuesta eran ING Barings, Goldman Sachs, JP Morgan, Merrill Lynch, Salomon y Warburg. <<

[181] Cavallo, Domingo (2002), «**La lucha para evitar el default y la devaluación**». <<

[182] De acuerdo con los datos de Maddison (2002), la recesión del Perú entre 1987 y 1990 (el producto en ese país cayó casi un 23 %) es la única que supera a la de la Argentina entre 1998 y 2002, contando las economías no socialistas, o en transición del socialismo, que en 1998 tuvieran un producto mayor a 30 000 millones de dólares (a precios norteamericanos de 1990) e ignorando los casos en los que las crisis coincidieron con conflictos armados.
<<

[183] Perry, Guillermo and Luis Servén (2002), «The Anatomy of a Multiple Crisis: Why was Argentina special and what can we learn from it», World Bank. <<

[184] Calvo, G.; Izquierdo, A. y Talvi, E. (2002), «Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina's Lessons», Research Department, BID, Fortaleza, Brasil. <<

[185] Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2002), «Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad», mimeo. <<

[186] Diario *La Nación*, 25 de noviembre de 2005. <<

[187] Redrado (2010), 81. <<

[188] Discurso de Cristina Fernández de Kirchner, 1.º de marzo de 2008. <<

[189] Discurso de Cristina Fernández de Kirchner, 25 de marzo de 2008. <<

[190] Discurso de Cristina Fernández de Kirchner, 31 de marzo de 2008. <<

[191] Discurso de Cristina Fernández de Kirchner, 1.º de abril de 2008. <<

[192] Diario *La Nación*, 28 de julio de 2009. <<

[193] Discurso de Néstor Kirchner, 21 de octubre de 2003. <<

[194] Discurso de Cristina Fernández de Kirchner, 8 de junio de 2015. <<



PABLO GERCHUNOFF
LUCAS LLACH

EL CICLO DE LA ILUSIÓN Y EL DESENCANTO

**Políticas económicas argentinas
de 1880 a nuestros días**

EDICIÓN CORREGIDA Y AUMENTADA



Lectulandia