

ECA. II

(2)

La política económica
en una sociedad conflictiva.
El caso argentino

Richard D. Mallon
Juan V. Sourrouille

Amorrortu editores
Buenos Aires

Directores de la biblioteca de economía política, Arturo C. Meyer
y Juan Carlos de Pablo
La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino,
Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille
© Richard D. Mallon y Juan V. Sourrouille, 1973

Unica edición en castellano autorizada por los autores y debida-
mente protegida en todos los países. Queda hecho el depósito que
previene la ley nº 11.723. © Todos los derechos de la edición
castellana reservados por Amorrortu editores S. A., Icalma 2001,
Buenos Aires.

La reproducción total o parcial de este libro en forma idéntica o
modificada, escrita a máquina por el sistema *multigraph*, mimeó-
grafo, impreso, etc., no autorizada por los editores, viola derechos
reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

Industria argentina. Made in Argentina.

Costo de vida.
 Encuesta de empleo y desempleo.
 Estadística industrial.
 Estadísticas de sociedades anónimas.
 Índices de precios al por mayor, octubre de 1960.
 Informe sobre la serie de números índice del volumen físico de la producción industrial, 1948.
 Junta Nacional de Carnes, *Estadísticas básicas*.
 Reseña.
 Ministerio de Economía y Trabajo, *Informe económico*.
 Ministerio de Finanzas, *Boletín del Ministerio de Finanzas de la Nación*.
 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Convenios colectivos de trabajo*.

Privadas

Banco Ganadero Argentino, *La producción rural en la Argentina*, Buenos Aires.
 Mercados y precios del ganado vacuno, Buenos Aires.
 Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, *Boletín informativo mensual*, Buenos Aires.
 FAO, *Production yearbook*, Roma.
 FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), *Encuesta trimestral sobre la evolución de la actividad industrial*, Buenos Aires.
 Indicadores de coyuntura, Buenos Aires.
 Informes de coyuntura, Buenos Aires.
 Instituto de Desarrollo Económico y Social, Centro de Estudios de Coyuntura, *Situación actual y perspectivas de la economía argentina*, Buenos Aires.
 Naciones Unidas, CEPAL, *Boletín estadístico de América latina*, Santiago, Chile.
 Techint, *Boletín informativo*, Buenos Aires.

Índice general

- 7 Prólogo
- 9 Primera parte. Una interpretación de la experiencia argentina en la formulación de la política económica
- 11 Introducción
- 17 1. *Formulación de la política económica en la Argentina: Antecedentes y experiencia, 1948-1970*
- 21 Del «período de asalto» al de consolidación: 1948-1955
- 25 El gobierno provisional: 1955-1958
- 29 La tentativa de estructurar una nueva coalición nacional-populista-liberal: 1958-1962
- 34 Reconstrucción de un gobierno nacional-populista bajo el tradicional Partido Radical: 1963-1966
- 37 Reimplantación de la política liberal por el gobierno militar: 1966-1970
- 42 Conclusiones
- 44 *Apéndice A*
- 44 1. Breve historia de la contabilidad nacional en la Argentina
- 46 2. Metodología general de las estimaciones de las cuentas nacionales en la Argentina
- 49 3. Comparación de las estimaciones de cuentas nacionales utilizadas en este estudio
- 57 Segunda parte. La política del balance de pagos
- 59 2. *El equilibrio externo*
- 63 El mecanismo de ajuste del balance de pagos en la Argentina
- 66 La crisis de 1948 y sus consecuencias
- 70 Reimplantación de incentivos de precios más fuertes: 1955-1962
- 76 Búsqueda del equilibrio por medio de incentivos más estables: 1963-1970
- 83 3. *La agricultura de exportación*
- 84 Utilización de la tierra y tendencias de la producción

88	Tenencia de la tierra y reforma institucional
93	Tecnología, inversión y productividad
102	Precios relativos
110	Resumen y conclusiones
115	<i>4. Industrialización y comercio exterior</i>
117	Industrialización sustitutiva de importaciones: 1930-1970
125	La política de industrialización sustitutiva de importaciones y la demanda de importaciones desde 1950
130	Industrialización expansiva de exportaciones
137	Implicaciones para la política futura
144	<i>5. Hacia un crecimiento sostenido con equilibrio externo</i>
146	Flexibilidad del tipo de cambio
149	Compensación del dualismo sectorial
156	Política de corto plazo
160	<i>Apéndice B</i>
160	1. Funciones de demanda de importaciones
163	2. Elasticidad-precio de la oferta de exportaciones
165	3. Estimaciones del balance de pagos
169	4. Estadísticas agropecuarias
184	5. Estadísticas industriales
192	6. Estadísticas del sector servicios
195	Tercera parte. Políticas de estabilización
197	<i>6. La experiencia inflacionaria</i>
198	La demanda de dinero en condiciones inflacionarias
203	La experiencia inflacionaria en el gobierno de Perón
208	Retorno a la inflación después de 1955
209	Renovados esfuerzos de estabilización con el auspicio del Fondo Monetario Internacional
215	Aceleración de la inflación acompañada de recesión
216	Una tentativa de desacelerar la inflación reactivando la economía
219	Una política de ingresos obligatoria como base para la estabilización
223	Conclusiones

224	<i>7. Inflación estructural, distribución del ingreso y financiamiento de la inversión</i>
226	Distribución sectorial del ingreso
229	Distribución del ingreso por grupos socioeconómicos
235	Consumo, ahorro e inversión
240	Financiamiento de la inversión de las empresas privadas
243	Financiamiento del sector público
250	Conclusiones
252	<i>8. Hacia una estabilización relativa de los precios</i>
255	Pruebas empíricas sobre la determinación de precios en la Argentina
261	Implicaciones para la política de estabilización
264	La inflación «neutral» como objetivo de política
268	Conclusiones
270	<i>Conclusiones</i>
271	La alienación sociopolítica de la sociedad argentina
274	Dilemas económicos de los países semiindustrializados
276	Políticas mediadoras alternativas
280	<i>Apéndice C</i>
280	1. La demanda de dinero
285	2. Funciones de determinación de precios
299	3. Estadísticas monetarias y fiscales
309	4. Estimaciones del consumo y de la inversión
317	5. Estadísticas sobre la distribución del ingreso y el empleo
339	<i>Bibliografía</i>

1. Formulación de la política económica en la Argentina: Antecedentes y experiencia, 1948-1970

En la historia argentina reciente, la mayoría de las discrepancias con respecto a la política económica tienen sus raíces principales en el conflicto entre dos corrientes divergentes de pensamiento: el liberalismo del tipo de la escuela británica de Manchester y lo que podemos denominar «populismo nacionalista». En ambos casos, las posiciones políticas se han dividido en facciones incluso dentro de cada corriente y han cambiado con el tiempo, pero en general el liberalismo exalta las virtudes de una sociedad abierta a las oportunidades e influencia del capitalismo internacional, mientras que el nacional-populismo hace mayor hincapié en el desarrollo autónomo y autóctono.

Después del derrocamiento del último de los caudillos tradicionales, a mediados del siglo pasado, la élite culta asumió el poder, para consolidar la nación bajo un fuerte gobierno federal y promover su desarrollo siguiendo líneas liberales. En aquel entonces, la Argentina era un país poblado en forma dispersa por menos de dos millones de habitantes, con una economía rudimentaria y gran parte de su territorio (incluso una buena porción de la zona pampeana) dominada todavía por los indios. Ello motivó un gran esfuerzo por desarrollar la educación pública —bajo la influencia de las ideas de Horace Mann—, promover la inmigración masiva desde Europa, atraer la inversión extranjera y alejar a los indios de tierras que podían aprovecharse para aumentar con rapidez la producción agrícola, y, consecuentemente, su exportación a Europa, facilitada por la reciente revolución en la tecnología del transporte. Sin embargo, la famosa «generación del ochenta» no mostró demasiado interés por el desarrollo de una nueva sociedad, en la que los sectores compuestos por nativos e inmigrantes tuvieran una mayor participación. Quienes ostentaban el poder político persistían en una actitud obstinada y paternalista, a pesar de la oposición, a veces violenta, de la Unión Cívica, fundada a fines del siglo XIX para luchar por el sufragio universal. Finalmente, casi a comienzos de la Primera Guerra Mundial, el presidente Sáenz Peña, liberal, fue persuadido de que debía permitir elecciones libres. Desde entonces, los liberales nunca tuvieron acceso al poder político, salvo a través de la acción directa de grupos de presión, por fraudes electorales o golpes de Estado llevados a cabo con el apoyo de los militares. De hecho, nunca se preocuparon en forma seria por organizarse políticamente a escala nacional.

Sin perjuicio de algunas importantes excepciones, podría decirse

que los jefes militares han simpatizado siempre con el punto de vista liberal, aunque con el trascurso del tiempo sus concepciones se han vuelto cada vez más pluralistas. Así, los regímenes con apoyo militar de la década del treinta llegaron a adoptar medidas tan antipopulares como el tratado Roca-Runciman —que concedió privilegios especiales de comercialización a Gran Bretaña para proteger los intereses agropecuarios en la Argentina—, mientras que al mismo tiempo introdujeron controles de cambio, aumentaron los derechos de importación, generalizaron los convenios bilaterales de comercio e implantaron el impuesto a los réditos. La política de los gobiernos militares durante el período posperonista —particularmente la de los generales Aramburu, Levingston y Lanusse— ha sido también bastante ecléctica.

En un principio, las ideas nacional-populistas encontraron su principal expresión política en el Partido Radical, sucesor de la Unión Cívica. Con el liderazgo de Hipólito Yrigoyen, los radicales ganaron tres elecciones presidenciales sucesivas —en 1916, 1922 y 1928—, pero, fuera de su retórica, poco de lo que hicieron puede ser considerado antiliberal. El partido representaba una abigarrada conjunción de grupos de intereses, principalmente de clase media, sin un programa claramente definido, salvo en su decidido apoyo a la democracia constitucional. Ello estimuló la formación de otros movimientos políticos —en particular después de la caída del gobierno de Yrigoyen en 1930—, que luchaban por arrogarse el papel de portaestandartes del nacional-populismo. Sin embargo, ninguno de ellos fue capaz de lograr un apoyo popular amplio: ni los formalmente organizados partidos Socialista y Comunista, ni ninguno de los ocasionales grupos de intelectuales que contribuyeron a mantener el clima político en constante efervescencia.

En junio de 1943, un grupo de oficiales nacionalistas del Ejército, pertenecientes a una organización conocida como GOU (Grupo de Oficiales Unidos), participaron en un golpe de Estado que llevó al poder al carismático arquitecto de una nueva coalición política. El coronel Juan Domingo Perón avanzó rápidamente desde joven miembro y asesor de asuntos laborales del nuevo gobierno hasta el cargo de secretario de Trabajo. Nominado ministro de Guerra en febrero de 1944 y vicepresidente en julio del mismo año, fue electo presidente en 1946, en una de las elecciones más libres que se realizaron en la Argentina. El apoyo popular que conquistó en ese breve período probablemente sea el más fervoroso que haya logrado reunir cualquier otro líder político argentino, y Perón lo consiguió amalgamando elementos nacionalistas y populistas cuya fuerza venía en rápido aumento, pero que no se sentían representados ni en el gobierno ni en ningún movimiento político importante.

Las ideas nacionalistas tienen profundas raíces en el pasado argentino, pues aun cuando el capital extranjero financiaba entre un tercio y la mitad del total de las inversiones fijas en el país (como lo hizo entre 1880 y 1914), y el crecimiento del comercio exterior impulsaba una expansión económica sostenida, la desconfianza po-

pular hacia aquel se mantenía latente. Por último, la crisis comercial y financiera que acompañó a la Gran Depresión y se prolongó hasta después de la Segunda Guerra Mundial hizo que estos afloraran. La decisión del gobierno de no suspender el pago de los compromisos de la deuda externa a pesar de que estos sobrepasaban el 30 % del reducido valor de las exportaciones en 1933; el humillante tratado Roca-Runciman; la negativa de los frigoríficos extranjeros para cooperar con una comisión investigadora parlamentaria; la discutida prórroga de la concesión de servicios de energía eléctrica a una empresa extranjera en 1935, y otros acontecimientos similares, fueron, al mismo tiempo, síntomas y causas adicionales de sentimientos xenófobos con respecto al evidente control que los extranjeros ejercían sobre sectores vitales de la economía nacional. Con su decisión de reducir la deuda externa, nacionalizar la mayor parte de los servicios públicos que estaban en manos de empresas extranjeras y adoptar, en general, una línea dura frente al capital foráneo, Perón atrajo para sí el apoyo de elementos nacionalistas muy divergentes, ya sea de derecha como de izquierda.

El populismo argentino ha tendido a interesarse tanto por la participación popular en la conducción de la vida política y económica cuanto por la distribución del ingreso y la riqueza. Este interés por la participación constituyó el gran atractivo del Partido Radical y puede haber contribuido a la debilidad de los movimientos políticos, de tipo más exclusivista, de la izquierda, pero no condujo a la formación de estructuras con fuerte participación popular. Desde sus comienzos, el movimiento obrero argentino estuvo muy dividido ideológicamente, en particular por las disputas entre anarquistas, sindicalistas y socialistas sobre tácticas y organización. Este fue el motivo por el cual jamás llegó a reunir más de medio millón de afiliados, cifra que al comienzo de la década del cuarenta representaba apenas el 8 % del total de trabajadores. Esta exigua proporción constituía una muestra particularmente anacrónica, en un país cuyo índice de alfabetización era muy alto y donde más del 20 % de la fuerza laboral trabajaba en la industria desde hacía más de dos décadas y el ingreso per cápita alcanzaba niveles comparables al de Europa meridional.

Las condiciones estaban dadas, por lo tanto, para que Perón intentase estructurar un movimiento obrero de masas. Y esto fue lo que hizo. Nunca un país había experimentado reformas laborales tan amplias en el breve lapso de dos años. Se instituyeron los convenios de trabajo por industria; se crearon tribunales laborales para hacer cumplir las leyes —bastante progresistas— que ya estaban sancionadas, así como otras nuevas; se hicieron grandes adelantos en el ámbito de la seguridad social; se decretaron salarios mínimos crecientes no solo para los empleados urbanos, sino también para los trabajadores rurales, a través del famoso Estatuto del Peón, adoptado en 1944; se introdujo el sistema de aguinaldo, y en 1945 fue sancionada una discutida Ley de Asociaciones Profesionales, que disponía la retención obligatoria de los aportes sindicales por

los empleadores, el reconocimiento de una sola asociación por cada rama de actividad y la participación directa de los sindicatos en la acción política, bajo la supervisión del Estado. Como resultado de ello, el total de afiliados a los sindicatos se triplicó o cuadruplicó, y por primera vez incluyó a gran número de «cabezas negras» y «descamisados», quienes, desde luego, mostraron una inmovible lealtad hacia su líder.

Esta nueva coalición nacional-populista surgió en 1946 bajo una fórmula de gobierno semisindicalista con amplios poderes. La Confederación General del Trabajo (CGT) tuvo representación directa en el Poder Ejecutivo y, a través del Partido Peronista, en la Legislatura. Asimismo, se creó una nueva federación de empresarios, la Confederación General Económica (CGE), para desplazar a la antigua Unión Industrial. Acuerdos con los militares, la Iglesia y algunas asociaciones profesionales y estudiantiles dieron la necesaria amplitud a la base política de Perón.

Aparte de la nacionalización de los servicios públicos operados por concesionarias extranjeras, la expansión más importante del sector público se registró en la esfera del comercio y las finanzas. En 1946 se creó el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), con el fin de regular la comercialización de los productos agrícolas y la importación de bienes esenciales; se intensificó progresivamente el control cuantitativo de importaciones; se robusteció el sistema de control de precios; se congelaron los alquileres, y —durante breves períodos— también se fijaron límites a los márgenes de ganancia. Todos los depósitos bancarios fueron nacionalizados en el Banco Central; la financiación hipotecaria fue monopolizada por el Banco Hipotecario Nacional; las compañías de seguros quedaron bajo el control gubernamental, y se establecieron regulaciones más estrictas para el mercado de valores.

Cabe advertir, sin embargo, que Perón prefirió no extender el campo de acción del Estado hacia la producción de bienes, aun cuando al finalizar la Segunda Guerra Mundial se nacionalizaron treinta empresas alemanas y se ampliaron en cierta medida las operaciones de la Dirección de Fabricaciones Militares —creada poco tiempo atrás—, particularmente en lo que se relacionaba con la construcción naval. Tampoco pretendió poner en marcha una reforma agraria u otorgar mayor participación a los trabajadores en la conducción de las empresas. En efecto: ni siquiera el IAPI alteró de manera significativa el sistema tradicional de comercialización de exportaciones, que continuó principalmente bajo el control de importantes firmas privadas, como Bunge y Born y Dreyfus; la nacionalización de los depósitos bancarios apenas implicó el remplazo de requerimientos de efectivo mínimo por un sistema de redescuentos del Banco Central, dejando el manejo de las funciones de préstamo, más tradicionales, a los bancos privados. Así, aun cuando en muchos aspectos el advenimiento de Perón tuvo la apariencia de una revolución de extrema izquierda, en la realidad se diferenció de dicho tipo de movimiento en que

no cambiaron los derechos legales de propiedad. Esta fue quizá la mayor contradicción del movimiento peronista: los límites impuestos a la redistribución del ingreso por la estructura de la propiedad, así como por la necesidad de establecer incentivos para su empleo eficiente, no fueron suficientemente entendidos.

El «período de asalto» de Perón llegó a su fin en 1948, año que divide las aguas en la historia económica argentina. Durante el cuarto de siglo siguiente, la economía quedó atrapada en un persistente proceso de marchas y contramarchas, a causa de severos problemas de balance de pagos y de inflación interna, acompañados de una gran inestabilidad política. Como resultado de ello, el crecimiento del producto bruto real per cápita promedió solo un 0,5 % anual entre 1950 y 1963. Durante los restantes siete años de la última década, la tasa promedio de crecimiento se elevó al 4 %, pero este período abarca también años de estancamiento económico (1965-1967) y concluye con otra desaceleración y dos sucesivos golpes de Estado. Entre los problemas económicos subyacentes a este proceso, cabe señalar la concentración del crecimiento en la industria y su correspondiente infraestructura, mientras que la agricultura se caracterizó por una expansión lenta y errátil. Las razones por las cuales los ejecutores de las políticas fueron incapaces de resolver estos problemas, así como las interrelaciones entre inestabilidad política e inestabilidad económica, son los temas del resto de este capítulo.

Del «período de asalto» al de consolidación: 1948-1955

La aplicación del programa nacional-populista de Perón se vio facilitada por la sólida posición del balance de pagos del país al finalizar la Segunda Guerra Mundial y por el rápido crecimiento de la economía en el período posbélico. Entre 1945 y 1948, el volumen de las mercancías importadas se cuadruplicó y el producto interno bruto real aumentó un 28 %. La disponibilidad real de bienes y servicios —total del producto interno más importaciones y menos exportaciones— creció, durante el mismo período de tres años, en una cifra aun más impresionante: 45 %, favorecida por el mejoramiento en los términos del intercambio con el exterior y la reducción en los servicios de los préstamos e inversiones extranjeros. Este *boom* permitió al gobierno nacional aumentar el total de sus gastos, de alrededor del 16 % del producto interno bruto en 1945, a casi el 29 % en 1948, y a la vez ampliar el crédito bancario al sector privado en más del 250 %, sin provocar serias repercusiones inflacionarias inmediatas. Sin embargo, en este último año se hizo evidente que esa política en extremo expansiva había estado basada en extraordinarias condiciones de corto plazo, con respecto a las cuales no podía esperarse que continuaran.

El primer obstáculo suficientemente serio como para forzar un

cambio en la política económica se presentó en el balance de pagos, cuando a fines de 1948 las reservas de oro cayeron por debajo de los 150 millones de dólares (equivalentes a menos de dos meses de importaciones del área del dólar) y los pagos atrasados alcanzaron un monto de 200 millones de dólares, en tanto que los permisos de importación pendientes se mantenían en los 1.500 millones de dólares. A la vez, las existencias de productos de exportación —que eran retenidas por el IAPI al margen del mercado para conseguir precios de exportación más favorables y mantener los diferenciales entre ellos y los precios mucho más bajos que se pagaba a los productores internos— asumieron proporciones alarmantes, pues la demanda externa cayó de los extraordinarios niveles a los que la había llevado la crítica escasez internacional de alimentos que se produjo inmediatamente después de la guerra.¹

De esta manera, en 1949, tanto las importaciones cuanto las exportaciones declinaron cerca de un tercio y permanecieron en ese bajo nivel durante los tres o cuatro años siguientes. Una importante disminución en el comercio obligó al gobierno a considerar medios para reducir la demanda total generada sobre los recursos disponibles por sus políticas socioeconómicas, pero la transición del «período de asalto» al «período de consolidación» —como algunas veces ha sido erróneamente designado el cambio de política de Perón— pareció al comienzo mucho más fácil de anunciar que de cumplir.

En importantes declaraciones, Perón y otros funcionarios señalaron que el nuevo equipo económico —ahora encabezado por el ministro de Economía Gómez Morales— conocía la gravedad de la situación y pretendía rectificar la dirección de la política. Sin embargo, las medidas que se adoptaron —las cuales serán analizadas con más detalle en capítulos posteriores— estuvieron muy lejos de lo que era necesario para hacer frente al rápido deterioro en el comercio exterior y a las presiones de la excesiva demanda interna. Por lo tanto, la producción exportable disminuyó apreciablemente, y la demanda interna se desvió de las inversiones fijas en maquinaria y equipos hacia el consumo personal y la construcción; el primero, disputando a la exportación las reducidas disponibilidades de carnes y otros productos agrícolas, y la última, contribuyendo en escasa medida a la expansión de la capacidad productiva.

Fue así como, entre 1948 y 1952, la disponibilidad real de bienes y servicios disminuyó aproximadamente un 6 %, lo cual, unido a una política monetaria y fiscal que continuaba en expansión

1 Consejo Económico Nacional, *Examen de la situación económica del país*, Buenos Aires, 31 de enero de 1949, págs. 2-3, 5 y 7 (xerografiado). De acuerdo con este documento oficial, a fines de 1948 el IAPI había almacenado aceite de lino equivalente a tres años de la producción interna, avena de dos cosechas, más de un año de la producción de grasas y cerca de siete millones de toneladas de trigo y maíz, además de considerables cantidades de otros productos agrícolas.

y a un sostenido aumento de salarios, contribuyó a impulsar una espiral inflacionaria que alcanzó su punto crítico en 1951, con aumentos del 37 % en el índice del costo de vida y del 48 % en los precios mayoristas. Estos acontecimientos, sumados a la desastrosa sequía de 1951-1952, convencieron finalmente a Perón de que debía adoptar un programa de estricta austeridad económica. El espíritu de este nuevo programa —adoptado en febrero de 1952— quedó reseñado en las palabras que dirigió, en su estilo característico, a los delegados gremiales del Comité de la Unidad Sindical Latinoamericana:

«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...»²

Este cambio de rumbo en la política económica requirió, desde luego, una hábil manipulación de la coalición que originalmente se había manifestado en apoyo de un programa nacional-populista muy distinto. Perón no tuvo mayores dificultades en obtener la cooperación de los trabajadores que lo apoyaban, quienes habían sido los principales beneficiarios de su política anterior y constituían la espina dorsal de su movimiento. Se creó una Comisión Nacional de Precios y Salarios, se introdujo un sistema de convenios salariales bienales, y los sucesivos aumentos de sueldos fueron moderados, con el resultado de que en 1954 la tasa anual de inflación se había reducido a cerca del 4 %. Debe señalarse, sin embargo, que la estabilización de los índices oficiales de precios no trajo aparejada la eliminación de presiones inflacionarias subyacentes; se aplicó un riguroso control de precios y los subsidios oficiales al consumo interno de carne, pan, otros productos agrícolas y servicios públicos crecieron en forma continua, de menos del 20 % del gasto corriente del gobierno en 1952 a cerca del 30 % en 1955.

Estos subsidios también permitieron al gobierno proteger a los productores agrarios —quienes se hallaban, sin duda alguna, entre los más fuertes opositores al régimen— de la declinación que sufrieron los precios internacionales de las mercancías al término

2 En Rosa Cuzminsky, «Debates contemporáneos: algunas opiniones polémicas sobre la política económica de la Argentina», *Revista de la Universidad de Buenos Aires*, enero-marzo de 1962, pág. 135.

de la guerra de Corea. Ello representó un cambio importante en la política oficial y consiguió detener la tendencia a disminuir el área sembrada y la producción; pero después de la dramática recuperación de la producción agrícola en 1953, que fue un año de condiciones climáticas muy favorables, la nueva política no produjo ningún incremento significativo en las disponibilidades para la exportación. Desde luego, ni los agricultores ni ningún otro grupo liberal de empresas y entidades financieras podían sentirse alentados a apoyar al régimen a causa de este cambio de política.

La balanza del poder de Perón quedó así, críticamente, a merced del apoyo que pudieran seguir prestándole los elementos nacionalistas del Ejército. El bajo nivel de las inversiones en maquinaria y equipos y la carencia de nueva tecnología había creado serios estrangulamientos en la producción de bienes y servicios claves y obstaculizado la modernización industrial. Limitado por una capacidad de importar que en el mejor de los casos sólo podía cubrir la creciente demanda de importaciones para las necesidades corrientes de producción, y por la incapacidad del gobierno para incrementar sustancialmente sus gastos de capital sin generar déficit fiscales inflacionarios, Perón decidió acudir a la ayuda del capital extranjero. Con este propósito, en 1953 se dictó una nueva ley sobre inversiones extranjeras, que elevó el monto permisible de las remesas de utilidades al exterior; se firmaron convenios especiales con varias compañías extranjeras para establecer una industria de tractores en la Argentina; Mercedes Benz y Kaiser Motors fueron estimuladas para iniciar la producción de vehículos automotores; se comenzaron negociaciones con el EXIMBANK a los efectos de financiar la construcción de la acería de San Nicolás, y hacia 1955 se contrataron o consideraron otros importantes préstamos e inversiones extranjeros. El más controvertido de ellos fue el acuerdo de concesión que debía celebrarse con la California Petroleum Company.³

Desde la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) —el monopolio petrolero del gobierno—, en la década del veinte, la reserva de los recursos naturales para la explotación nacional se había constituido en uno de los principales motivos para agrupar a los nacionalistas argentinos. El intento de revocar esta política, combinado con un drástico cambio en la actitud oficial hacia el capital extranjero en general, trajo aparejado, inevitablemente, el retiro del apoyo nacionalista al régimen. Quizás esta desaveniencia no habría tenido repercusiones políticas tan serias si Perón, al mismo tiempo, no hubiese irritado aún más a los militares con su estilo extremadamente personalista y con la selección de su esposa Evita como compañera de fórmula en la elección presi-

³ El artículo 5 del contrato propuesto concedía a la compañía «el exclusivo derecho, durante el período del contrato (40 años), de perforar, extraer y explotar» el petróleo hallado en su área. Por lo tanto, está claro que no se trataba de un contrato de servicios, lo cual podía haber sido más aceptable para los nacionalistas.

dencial de 1952, actitud que seguramente hirió los sentimientos de «machismo» de algunos de sus colegas de uniforme y que más tarde estos vetaron. Todavía más amenazadora fue la táctica diversionista de Perón de alentar la militancia del pueblo que lo seguía, lanzando violentos ataques contra declarados opositores al régimen, tanto nuevos como antiguos: el Jockey Club y la Catedral de Buenos Aires fueron incendiados; se rompieron relaciones con la Iglesia Católica y se expulsó de la Argentina al representante papal, en tanto se adoptaban violentas medidas (incluso torturas) para reprimir la reacción terrorista contra el régimen. Hacia 1955, poco quedaba de la coalición original de Perón, excepto los dirigentes de la CGT y los camaradas militares con estrechos lazos de lealtad personal.

La ruptura de la coalición nacional-populista de Perón no significó en modo alguno la muerte del peronismo. Por el contrario, durante los quince años siguientes, a pesar de las disputas entre facciones y de las luchas internas por la dirección del movimiento, el peronismo continuó siendo una de las fuerzas políticas más poderosas del país. Sin embargo, muchos de los sucesivos líderes nacionales lo consideraron una aberración transitoria en la historia política de la Argentina, una aberración que podía ser purgada y dejada atrás como un mal recuerdo, mientras la nación retornaba al patrón de su vida anterior. Pocos dirigentes comprendieron que el peronismo era una agrupación de intereses comunes de larga permanencia, que debía ser, o bien incorporada a una nueva coalición política, o bien reprimida por la fuerza, si es que se deseaba asegurar la permanencia en el poder de cualquier gobierno futuro.

El gobierno provisional: 1955-1958

En setiembre de 1955, Perón fue derrocado por un levantamiento militar dirigido por el general Eduardo Lonardi, un nacionalista cuya principal objeción inmediata al líder depuesto fue su ruptura con la Iglesia Católica. Tras una breve lucha por el poder entre los vencedores, Lonardi fue depuesto, a su vez, por el general Pedro Eugenio Aramburu, quien rápidamente surgió como el líder absoluto de un gobierno provisional encargado de la difícil tarea de dismantelar el aparato administrativo de Perón y el poder político que le servía de base, mientras preparaba al país para el retorno a la democracia constitucional. En la práctica, resultó muy difícil conciliar estos dos objetivos contradictorios, particularmente después de las rígidas medidas que se adoptaron en los primeros meses del régimen para escarmentar a los miembros del gobierno de Perón y reducir el poder de los sindicatos. En noviembre de 1955 se intervenía la CGT; la Ley de Asociaciones Profesionales fue derogada, quedó restringido el derecho de huelga, y en numerosas ocasiones se emplearon medidas de fuerza para disolver manifestaciones sindicales. Estas y otras acti-

tudes tuvieron el efecto deseado: debilitar la unidad del movimiento obrero, tan minuciosamente articulada por Perón: la CGT se subdividió en varias facciones, de las cuales las más importantes fueron las 62 Organizaciones Peronistas, los 32 Gremios Democráticos y el grupo de filiación comunista Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS). A pesar de todo, los peronistas continuaron siendo la fuerza de mayor influencia en el movimiento obrero y resistieron tenazmente los esfuerzos tendientes a alterar los poderes y privilegios obtenidos durante el régimen anterior.

Tanto los peronistas cuanto los trabajadores quedaron efectivamente excluidos del proceso puesto en marcha por Aramburu para desarrollar un nuevo consenso político nacional, aunque la mayoría de los otros grupos de intereses y de opinión estuvieron representados. El procedimiento que se utilizó para tal fin consistió en someter una serie de estudios y recomendaciones —preparados por un selecto grupo de expertos argentinos encabezados por Raúl Prebisch, quien había sido llamado para que se desempeñara como consejero económico del gobierno— a las críticas y sugerencias de los representantes de las agrupaciones políticas más importantes. Como podía esperarse, el peso de la opinión se inclinó más hacia un nacional-populismo moderado que hacia el liberalismo; sin embargo, los objetivos generales de mayor apertura de la economía, reducción de los controles estatales y eliminación de las más serias distorsiones y estrangulamientos recibieron amplio apoyo.

Las medidas del programa que tuvieron mayor aceptación se adoptaron sin demora: el peso fue devaluado de 8,8 a 22,0 por dólar (promedio de las tasas implícitas de cambio en 1954 y 1955); los tratados bilaterales de comercio con la mayoría de los países de Europa occidental quedaron anulados cuando la Argentina adhirió a la Unión Europea de Pagos, como miembro asociado, mediante el acuerdo conocido como Club de París; nuestro país pasó a integrar el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial; se desnacionalizaron los depósitos bancarios, y el IAPI fue disuelto junto con algunos otros organismos estatales de menor envergadura. Pero mucho más difícil resultó que las dos facciones con mayor peso en el gobierno de Aramburu se pusieran de acuerdo acerca de medidas políticas más controvertidas.

El primer equipo económico —dirigido por Eugenio Blanco, del Partido Radical— tuvo como objetivo principal reintegrar el país a una democracia constitucional, siguiendo una estrategia orientada a obtener el apoyo de los nacional-populistas. En 1957, debido a discrepancias con respecto al manejo de una concesión de servicios públicos a una entidad extranjera, Blanco fue remplazado por Adalberto Krieger Vasena, un liberal pragmático, cuyo principal objetivo consistía en alcanzar una rápida estabilización de la economía, antes de que el poder volviera a un gobierno electo. Ninguno de los dos equipos pareció advertir claramente las dificultades que entrañaba para el país retornar de un sistema

de marcado intervencionismo estatal a una economía de mercado más libre, ni supo apreciar la severidad de las restricciones, tanto internas como de balance de pagos, bajo las cuales debían formularse las políticas.

La política cambiaria fue abordada con la idea de que la oferta y la demanda de divisas alcanzaría en breve plazo su punto de equilibrio con un creciente nivel de actividad económica, siempre que se confiara más en los mecanismos de precios de mercado. En lo que respecta a la oferta, los ejecutores de las políticas sobrestimaron la velocidad con que la producción agrícola respondería al incentivo de precios más favorables, y subestimaron la tendencia declinante en los precios internacionales de las exportaciones, que en la Argentina se veía agravada por una política de precios internos que inducía a los agricultores a sustituir los campos de pastoreo por sembradíos y a malvender la carne vacuna en el ya saturado mercado británico. A pesar del mayor volumen de las exportaciones, su valor en dólares aumentó solo un 7 % entre 1955 y 1958. Las entradas de capital extranjero fueron también de escaso monto después de la ayuda especial recibida en 1956, debido a la cautelosa política adoptada con respecto a la inversión privada —que incluyó la cancelación de las negociaciones con la California Petroleum Company— y el largo tiempo requerido para negociar nuevos préstamos extranjeros.

Por otra parte, las autoridades no previeron la presión de la demanda de divisas, largamente reprimida, que se pondría de manifiesto, si la política interna seguía siendo expansiva, al abolirse el control de importaciones. El ejemplo más espectacular lo constituyó el incremento de la importación de automotores: se permitió importarlos al tipo de cambio libre, pero con un recargo variable, que para los automóviles alcanzó el equivalente de 8.000 a 9.000 dólares por vehículo. Entre 1955 y 1957, el volumen de la importación de automóviles se duplicó, el de repuestos para automotores aumentó más de tres veces, y el de chasis para camiones de carga y ómnibus subió ocho veces. En un denodado esfuerzo, se intentó contrarrestar el diluvio de importaciones sin recurrir de nuevo a restricciones cuantitativas, transfiriendo diferentes categorías de bienes a tipos de cambio más altos y adoptando un sistema de depósito previo para la importación; pero el balance comercial continuó deteriorándose, hasta que finalmente, en 1958, las restricciones cuantitativas fueron reimplantadas.

Esta lamentable experiencia se repitió en el ámbito interno cuando los esfuerzos para promover la expansión económica con estabilidad cedieron frente a la lucha por la distribución del ingreso. En su informe al gobierno provisional, Prebisch había estimado que el efecto inicial de la devaluación sobre el nivel de los precios internos sería solo del 10 %, después de lo cual la estabilidad de los precios podía restaurarse. Sobre la base de dicha estimación, a fines de 1955 se otorgó un ajuste general de salarios por ese monto, pero en los meses posteriores se hizo evidente que muchos empresarios consideraban que los precios y sus márgenes de ga-

nancia, reducidos durante muchos años de controles, también requerían ajustes. Cuando el aumento de los precios excedió del 10 % inicialmente concedido en los salarios, las dificultades en el sector laboral empezaron a multiplicarse, a punto tal que la economía llegó a quedar parcialmente paralizada por las huelgas que comenzaron en setiembre de 1956. Finalmente, se concedió otro ajuste general de salarios, que promedió el 40 % por encima del nivel de marzo de 1954, con retroactividad a marzo de 1956. De esta manera, quedaba restaurado de hecho el sistema impuesto por Perón de otorgar aumentos generales de salarios cada dos años, en el mes de marzo.

La otra dimensión de la política de ingresos de Perón —presión efectiva y control sobre los precios— fue cediendo progresivamente; tanto es así que hacia 1957 la tasa de crecimiento del índice del costo de vida había alcanzado el 25 %. Cuando el equipo de Krieger Vasena comenzó a actuar, a principios de 1957, se decretó la congelación de salarios por un año; por primera vez en mucho tiempo, el gobierno obtuvo un superávit fiscal y la política monetaria se hizo algo más restrictiva. Estas medidas contribuyeron a desacelerar la tasa de inflación —especialmente, al finalizar el año—, pero no a tiempo como para impedir una nueva caída en el ingreso real de los asalariados, el cual disminuyó de más del 47 % del ingreso nacional bruto en 1955 a algo más del 42 % en 1957.

Si esta redistribución del ingreso hubiese contribuido a incrementar el ahorro y la inversión, podría haberse justificado con el argumento de que el sacrificio era necesario para restaurar la economía. Sin embargo, entre 1955 y 1957 solo se ahorró un 16 % del aumento del ingreso nacional bruto, en tanto que la participación de la inversión interna bruta en el producto interno bruto declinó ligeramente. En consecuencia, es razonable suponer que el resultado más importante de la redistribución de ingresos consistió en aumentar el consumo de los pudientes a costa del de los asalariados.

Cuesta creer que este haya sido el objetivo político del gobierno provisional; y, si no lo fue, constituye una demostración de cuánto confiaban los políticos en la posibilidad de modificar las reglas de juego sin introducir, al menos, algunos incentivos y desincentivos más fuertes para llevar al sector privado en la dirección deseada. Tales incentivos se hicieron aún más necesarios después de que el gobierno decidió equilibrar el presupuesto fiscal no tanto incrementando los impuestos cuanto cercenando los aumentos de gastos —ya sea corrientes como de capital—, con lo que reforzó la tendencia declinante en la inversión pública, que pasó de alrededor del 5 % del producto interno bruto en 1953 a solo el 3,4 % en 1957. En consecuencia, la política oficial no solamente fracasó en promover el crecimiento sano con estabilidad, sino que contribuyó a que los políticos retiraran su apoyo al régimen, en lugar de contribuir a estructurar una nueva coalición moderada con posibilidades de triunfar en las elecciones de 1958.

La tentativa de estructurar una nueva coalición nacional-populista-liberal: 1958-1962

Arturo Frondizi, un astuto político que a mediados de la década del cincuenta se apartó del ala tradicional del Partido Radical para formar un nuevo movimiento Radical Intransigente, sabía dónde encontrar los votos necesarios para ganar la elección de 1958. Puesto que no se permitía a los peronistas presentar candidato propio, quien pudiera conseguir el apoyo masivo de la disconforme clase trabajadora tenía asegurada la victoria. Obedeciendo a este imperativo, la campaña de Frondizi fue conducida con gran fervor y retórica nacional-populista. Una vez elegido presidente, procedió a revocar los decretos «anti-CGT» sancionados al comienzo del régimen de Aramburu. Incluso fue bastante más allá: ordenó un aumento general de salarios del 60 % por encima del nivel de febrero de 1956, al par que una mayor flexibilidad en las políticas monetaria y fiscal elevaba la oferta monetaria en un 46 % en 1958, y el déficit del presupuesto del gobierno nacional alcanzaba a casi el 5 % del producto interno bruto. Como no podía ser de otro modo, sobrevino una grave crisis inflacionaria y de balance de pagos.

Sería fácil suponer que las extravagantes políticas iniciales de Frondizi pudieron haber sido motivadas no solo por el deseo de cumplir promesas efectuadas en la campaña electoral, sino por la necesidad de provocar una crisis económica de suficiente envergadura como para justificar un rompimiento definitivo con las políticas anteriores y dar paso, así, a la introducción de su propia estrategia «desarrollista».⁴ Tal estrategia, estrechamente asociada con el pensamiento de su principal consejero económico, Rogelio Frigerio, abarcaba una ingeniosa combinación de ideas, encaminadas a atraer tanto a los grupos de intereses nacional-populistas cuanto a los liberales. Estos eran sus puntos fundamentales:

1. Desarrollar en la Argentina un complejo industrial integrado, poniendo el mayor énfasis en las llamadas «industrias básicas» (acero, química, celulosa y papel, maquinaria y equipos); explotar en forma intensiva los recursos naturales de la nación, y fortalecer el desarrollo regional, para asegurar la completa integración de la economía nacional.
2. Rechazar el concepto de división internacional del trabajo, pretexto que los países adelantados utilizaban para mantener a las naciones menos desarrolladas en el papel de proveedoras de alimentos y materias primas baratas, a través del creciente deterioro de sus términos del intercambio. También se afirmaba que en círculos confidenciales de Estados Unidos la Argentina había sido se-

⁴ Se nos ha afirmado de muy buena fuente que el saliente equipo económico de Aramburu informó a Frondizi, una vez que resultó electo, de la crítica situación económica, y que le ofreció tomar medidas impopulares —tales como otra devaluación— antes de que asumiera el cargo. Frondizi rechazó esos ofrecimientos.

ñalada para continuar siendo una economía básicamente agraria, mientras se impulsaba el desarrollo de su principal rival, Brasil, para convertirlo en una potencia industrial, aunque secundaria.

3. Seguir una estrategia de desarrollo agrícola parecida a la industrial: rápida mecanización y mejoras tecnológicas. La redistribución de la tierra era un paso retrógrado, puesto que la tecnología moderna requería más extensas y eficientes unidades de producción, y no pequeñas chacras.

4. Atraer un flujo masivo de capital extranjero, para proveer los recursos requeridos por la estrategia desarrollista; si la Argentina observaba las reglas de juego de la comunidad financiera internacional, el suministro de recursos externos sería virtualmente ilimitado. La utilización del capital extranjero no ponía en peligro la autonomía nacional, dado que la fuente de los ahorros no tenía importancia mientras estos fueran empleados para desarrollar una nación independiente, moderna y económicamente poderosa.

El atractivo que el desarrollismo ejercía sobre los más importantes grupos de intereses nacionales era claro: los empresarios no tendrían por qué temer la competencia extranjera, aun cuando en otros aspectos la economía permaneciera abierta; los derechos de los propietarios rurales no serían atacados; los militares contarían con la producción interna de materiales estratégicos y con economías regionales fuertes, para resistir la infiltración de los recelosos países vecinos; los nacionalistas podrían encontrar apoyo en las razones fuertemente antiimperialistas de la estrategia, una vez que superaran sus prejuicios con respecto al capital extranjero, y los trabajadores comprenderían a corto plazo que el camino más efectivo para elevar sus salarios reales era el rápido crecimiento de la producción y el empleo.

Para los economistas, el aspecto más intrigante de la doctrina desarrollista era que consideraba inexistente la limitación de ahorros en la asignación de los recursos. Todos los programas de inversión deseables podrían ser financiados rápida y simultáneamente con la entrada masiva de inversión externa, que al mismo tiempo mantendría en equilibrio el balance de pagos. Una vez que la corriente de capital comenzase a disminuir —a medida que se fueran cubriendo las posibilidades de inversión—, la sustitución de importaciones debida a las inversiones anteriores podría ser suficiente para asegurar el equilibrio externo, con excepción, tal vez, del pago total de las obligaciones externas. No obstante, suponiendo que los acreedores extranjeros no estuvieran dispuestos a refinanciar las deudas de la Argentina, ¿qué podían hacer una vez que el país lograra su independencia económica y no necesitara más del capital extranjero? Esta era una estrategia «de todo o nada», cuyo éxito final requería que se mantuviese un impulso hacia adelante por encima de cierto nivel crítico: si a lo largo del camino aparecían algunas señales de dificultades, los inversores podían perder la confianza, lo cual traería aparejada una disminución en la entrada de nuevos capitales extranjeros, que podía

llevar rápidamente al país, como si se tratara de una bola de nieve, al desastre total.

La primera preocupación de Frondizi fue ganarse la confianza de los inversores internos y de la comunidad financiera internacional. A tal efecto, designó a Alvaro Alsogaray, un liberal partidario fervoroso de la libre empresa, nuevo ministro de Economía —Julio Alsogaray, hermano de aquel, era un influyente general del Ejército—, y en diciembre de 1958 concretó un estricto acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional. Los requerimientos marginales de efectivo mínimo bancario fueron elevados hasta el 60%; se eliminó la financiación hipotecaria del gobierno para construcciones residenciales; la financiación del déficit fiscal por el Banco Central fue drásticamente disminuida; se abolieron de inmediato la mayoría de los controles de precios; se eliminaron las restricciones cuantitativas al comercio, y el tipo de cambio fue liberado para que alcanzase su nivel propio. Las nuevas inversiones se vieron favorecidas con deducciones muy generosas en el impuesto a los réditos —llegaron hasta el 100% para la maquinaria y equipos de transporte—, y los derechos y recargos sobre las importaciones de bienes de capital fueron drásticamente reducidos, o eliminados por completo. El aumento de salarios estuvo muy por debajo del alza de precios, que durante 1959 superó el 100%, y posteriormente aquellos fueron congelados (al menos en teoría) por medio de convenios, válidos por el término de dos años, que no incluían cláusulas de reajuste por el aumento del costo de vida.

Ya en 1958 Frondizi había dado su muy discutido paso inicial para atraer capitales extranjeros: en el mes de julio se celebraron diez convenios de concesiones petrolíferas con compañías extranjeras, cinco de los cuales comprendían áreas ya exploradas por YPF y donde se habían encontrado algunos yacimientos; asimismo, otras tres firmas extranjeras fueron contratadas para perforar pozos para YPF. En diciembre se aprobó una ley que concedía a los inversores foráneos los mismos derechos de que gozaban los locales y, además, les permitía remitir las utilidades al exterior sin ningún tipo de trabas. Se zanjaron ciertas diferencias pendientes con inversores internacionales —tales como la de la Compañía Argentina de Electricidad (CADE), que fue convertida en una empresa mixta (Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires [SEGBA]) elegible para préstamos extranjeros—, y se obtuvieron más de 200 millones de dólares en créditos generales, para garantizar al país su liquidez en moneda extranjera.

Los efectos a mediano plazo de estas nuevas políticas fueron impresionantes. Después de que un agudo pero breve receso empezó a ceder y la tasa de inflación se desaceleró, en el segundo semestre de 1959, el tipo de cambio fue fijado en 83 pesos (moneda nacional) por dólar y el capital extranjero comenzó a afluir al país junto con importantes repatriaciones de fondos argentinos privados que se mantenían en el exterior. A pesar del aumento de las importaciones y del continuo estancamiento de la exportación

tación, entre diciembre de 1958 y fines de 1960 las reservas netas de oro y divisas aumentaron en 550 millones de dólares. El total de las inversiones fijas, que en los años anteriores había fluctuado alrededor del 17 o 18 % del producto interno bruto, aumentó progresivamente hasta superar el 24 % en 1961, y la composición de las inversiones registró un considerable traspaso de la construcción a la adquisición de nueva maquinaria y equipos. Durante el trienio 1960-1962, tales adquisiciones casi igualaron en precios constantes al total del período de seis años comprendido entre 1953 y 1958. Hacia 1962, la Argentina había llegado prácticamente a autoabastecerse de productos derivados del petróleo; de hecho, fue necesario exportar pequeñas cantidades de crudo, por cuanto se vio colmada la capacidad de almacenamiento y de refinación en el país.

Sin embargo, las dificultades para sincronizar tal conjunto de políticas —que corrían libremente, cada una por su lado— pronto comenzaron a abrir brechas en ambos frentes: el económico y el político. La repentina liberación de controles a la economía, a principios de 1959, no solo originó inicialmente un rápido aumento del nivel general de precios, sino también algunos cambios bruscos en los precios relativos. Uno de los más importantes fue el aumento del 250 % en el precio de la carne vacuna, que hasta entonces había sido mantenido bajo un control muy estricto. Puesto que el precio de los granos, por su parte, aumentó en una proporción mucho menor, los productores agrarios se vieron inducidos a modificar rápidamente el destino de sus tierras —transformándolas de campos de cultivo en campos de pastoreo— y a retener animales para reponer sus existencias de ganado, proceso que en el mediano plazo no hizo más que disminuir el total de la producción disponible para exportación.

En lo que respecta al sector laboral, el aumento en el empleo, con el que Frondizi había contado para compensar la declinación inicial del salario real provocada por sus políticas de estabilización, no se materializó; se estima que entre 1958 y 1961 la ocupación permaneció prácticamente constante, y que la tasa de participación de la población ocupada declinó del 40,3 al 38,3 %. Esto se explicaría, al parecer, por el hecho de que la expansión en nueva capacidad de producción fue muy intensiva en capital, y que la elaboración de los tradicionales productos de consumo que requieren mayor mano de obra declinó durante aquel período, debido a la caída en la demanda efectiva y en el total del ingreso real de los asalariados, cuyo nivel en 1961 era todavía inferior en más de un 5 % al de 1958.

Estas inesperadas dificultades llegaron a su punto crítico en 1961, como consecuencia de las malas condiciones climáticas y la renovación de los convenios salariales. Desde luego, la estrategia desarrollista no se basaba en un fuerte crecimiento de la exportación para mantener la viabilidad del balance de pagos; pero cuando el continuo estancamiento de aquella se agudizó por la pobre cosecha de principios de año, en el mes de abril el Banco Central

debió adoptar, por primera vez en dos años, el papel de vendedor neto de divisas, y desde entonces continuó perdiendo reservas. Al principio, los prestamistas extranjeros reaccionaron en forma cauta, pero en noviembre, cuando el arribo al mercado de la nueva cosecha no permitió al Banco volver a su tradicional postura de comprador neto, se hizo evidente que había comenzado una fuerte especulación contra la estabilidad del peso. Aun cuando el balance de pagos era extremadamente vulnerable a la pérdida de confianza a causa del enorme monto del endeudamiento a corto plazo —se estimaba que dos tercios de los ingresos de capital no compensatorio durante 1959-1961 habían correspondido a pagos diferidos de importaciones, créditos comerciales a corto plazo y al llamado «capital líquido»—, Frondizi se sintió obligado a no restablecer los controles de cambio y a mantener la cotización del dólar en 83 pesos, pues consideraba que ambas medidas eran piedras angulares de su programa desarrollista.

La pérdida de confianza en la economía se agudizó todavía más a raíz del prolongado enfrentamiento con los sindicatos por mejoras salariales y racionalización del empleo en el sector público, especialmente en los ferrocarriles. Apremiado por la caída del índice de los salarios reales y el aumento del desempleo desde 1958, Frondizi no se atrevió a adoptar una línea dura con respecto a salarios y moderó su política hacia los empleados públicos, particularmente con vistas a las próximas elecciones provinciales de marzo de 1962. Las concesiones en materia de demandas laborales motivaron las renuncias sucesivas de dos ministros de Economía; en general, se consideró que aquellas habían hecho trizas la política oficial de ingresos. El apoyo de los liberales al régimen se resintió aún más cuando la Argentina fue declarada en violación del acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional a causa del excesivo endeudamiento del gobierno, mientras que el de los militares comenzó a desmoronarse cuando Frondizi, en una nueva tentativa de conquistar popularidad entre el electorado, asumió una «tercera posición» en la disputa interamericana sobre el castrismo y permitió que los peronistas presentasen sus propios candidatos en las elecciones provinciales.

El derrocamiento del gobierno después de algunas importantes victorias de los peronistas en las elecciones provinciales puso de manifiesto, una vez más, la imposibilidad de desarrollar políticas que no cuentan con el apoyo de una coalición suficientemente amplia como para mantener al gobierno en el poder. El error fundamental de Frondizi consistió en persistir en un conjunto de políticas que no quiso cambiar ni siquiera después de que la realidad demostró que no daban los resultados esperados. Como Perón —cuyo error fue no tratar de estructurar una nueva coalición cuando el rumbo de sus políticas había cambiado—, Frondizi procedió a improvisar medidas encaminadas a obtener el apoyo popular, con la vana esperanza de que ello podía compensar el alejamiento de importantes miembros de su alianza política. En cambio, los líderes políticos se convencieron aún más de que las

reglas de juego acordadas al comienzo de la coalición habían sido violadas sin previo consentimiento.

Reconstrucción de un gobierno nacional-populista bajo el tradicional Partido Radical: 1963-1966

El período entre la caída de Frondizi, en marzo de 1962, y la elección del nuevo presidente, un año más tarde, constituye un ejemplo del tipo de síntoma de crisis que mencionamos con anterioridad, cuando la formulación de políticas pasa a manos de funcionarios de menor nivel que ocupan puestos en organismos estables, como el Banco Central. La coordinación de políticas se hizo imposible por una abierta lucha entre facciones militares: los «azules», conducidos por el general Juan Carlos Onganía, y los «colorados», término que no tenía nada que ver con el comunismo sino que identificaba a una facción que, en líneas generales, apoyaba la constitución de un gobierno militar nacionalista. Los «azules» —a la postre, vencedores en aquel enfrentamiento— propiciaban la inmediata elección de un gobierno civil, pero nuevamente sin la participación de candidatos peronistas.

Las elecciones de 1963 fueron libres, excepto por la exclusión del peronismo. La voluntad popular se dividió entre los candidatos elegibles y los votos en blanco, y Arturo Illia, de la rama tradicional del Partido Radical (ahora llamado Radical del Pueblo), obtuvo una estrecha mayoría de menos del 30 % del electorado total. Este resultado fue recibido en general con un sentimiento de alivio, pues de esa manera llegaba a su fin un período de semi-anarquía; ese mismo sentimiento ayudó al nuevo gobierno a obtener apoyo mayoritario en el Congreso que se eligió conjuntamente. Aparte de esto, los radicales del pueblo no se dispusieron a tomar ninguna otra iniciativa, ni entonces ni después, para tratar de formar una coalición más amplia de grupos de intereses, dado que el caballo de batalla de su campaña fue —de acuerdo con la tradición yrigoyenista— la estricta restauración de la legalidad constitucional. Los grupos de intereses más poderosamente organizados —los trabajadores peronistas, los militares y los intereses liberales financieros y empresariales— tuvieron poca o ninguna representación en el Congreso y apenas fueron nominados para puestos en la rama ejecutiva. Desgraciadamente, esto no hizo más que aumentar el aislamiento del gobierno con respecto a las fuentes últimas del poder político.

Por añadidura, el hecho de que el Partido Radical del Pueblo constituyera virtualmente un microcosmos de los intereses económicos y de las opiniones ideológicas en la Argentina —desde líderes obreros hasta hombres de negocios y desde liberales moderados hasta nacional-populistas fanáticos—, irónicamente, impidió al gobierno desarrollar una labor eficaz. Ninguno de los poderosos grupos de intereses o ideológicos se consideraba con suficiente in-

fluencia en el partido como para identificarse con él políticamente, y los dirigentes se veían constantemente presionados para ajustarse al común denominador más bajo de un partido de constitución interna en extremo diversa. Los nombramientos en los puestos claves de la administración del gobierno central, organismos descentralizados y empresas del Estado no podían dejar de reflejar esta diversidad, lo cual interfirió en la formulación e implementación de políticas coherentes y complicó la tarea del equipo económico.

La estrategia inicial del nuevo gobierno solo puede entenderse a la luz del agudo receso de 1962-1963. Después de la caída de Frondizi se adoptó una política monetaria extremadamente restrictiva; el tipo de cambio fue liberado una vez más para que encontrase su nivel propio, y se tomaron otras medidas con el objeto de purgar a la economía del «exceso de demanda» y restringir la fuga masiva de capitales. El producto interno bruto real per cápita y el consumo personal descendieron a su más bajo nivel en los últimos diez años; la utilización de la capacidad manufacturera instalada —que había sufrido un fuerte incremento durante la ola previa de inversiones— cayó, según se estima, a niveles inferiores al 55 %, y en 1963 el desempleo alcanzó a un 9 % de la población activa en el Gran Buenos Aires y a cifras aún mayores en el interior del país. Esto último se relacionaba, sin duda alguna, con el hecho de que sindicatos y empleadores, librados a sus propios recursos en ausencia de una política oficial de salarios, prefirieron elevar las remuneraciones a medida que aumentaba el costo de vida, confiando en que la disminución del volumen de empleo reduciría el costo de la mano de obra.

Eugenio Blanco, designado nuevamente ministro de Economía por el presidente Illia, consideró que su primer objetivo debía ser reactivar la deprimida economía con políticas expansivas en los ámbitos monetario, fiscal y salarial. Como consecuencia de estas medidas, el producto interno bruto real creció a razón del 8 % tanto en 1964 como en 1965 —con incrementos anuales de casi el 15 % en la industria—, y el desempleo se redujo a la mitad. Sin embargo, en un principio se temió que la rápida recuperación de la economía y el servicio de la pesada deuda externa, pública y privada —que, según se estimó a fines de 1963, requeriría pagos de alrededor de 1.000 millones de dólares durante los dos años siguientes—, pudiesen originar una nueva crisis en el balance de pagos. En consecuencia, volvieron a fijarse controles de cambio sobre las transacciones de capital y las invisibles (aunque en el comercio de mercancías continuó operándose sin mayores restricciones), y se tomaron medidas especiales para reducir el monto de insumos importados en la producción, tales como controles selectivos de créditos y un aumento en la proporción mínima legal de componentes nacionales para la fabricación de automotores. Aun cuando la refinanciación de la deuda fue poco significativa, las reservas netas del Banco Central apenas mermaron durante 1964-1965. La explicación de este éxito en el manejo de la política cam-

biaria debe buscarse tanto en la oferta como en la demanda de divisas.

Las exportaciones aumentaron continuamente desde menos de 1.000 millones de dólares en 1961 hasta casi 1.600 millones en 1966. Parte de este extraordinario incremento puede atribuirse a condiciones climáticas favorables para los cultivos y al mejoramiento de los precios internacionales, pero en años posteriores se ha llegado a pensar que fue también el resultado del aumento de productividad agropecuaria tan esperado, como respuesta al curso generalmente favorable del tipo de cambio y de otros incentivos. Aun cuando reimplantó los controles de cambio, el gobierno de Illia adoptó una política de ajustes graduales, para evitar que los precios de exportación se apartasen demasiado de los crecientes costos internos, y promovió adelantos tecnológicos en la agricultura, mediante un programa permanente de mejora de las pasturas y otras medidas elaboradas por la Secretaría de Agricultura. La creciente influencia de equipos técnicos competentes en la elaboración de las políticas económicas globales fue también notable, particularmente en el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) y en la preparación de los programas financieros anuales bajo la supervisión del Banco Central.

Estas realizaciones del régimen radical del pueblo fueron, sin embargo, insuficientes para obtener por lo menos la tácita aceptación de los tres poderosos sectores de intereses que no tenían participación activa en el gobierno. Los grupos empresariales y financieros liberales se espantaron cuando, al comienzo del nuevo período gubernativo, el presidente Illia decidió cancelar los contratos de las compañías petroleras extranjeras y adoptar una actitud un tanto hostil hacia la comunidad financiera internacional, hostilidad que se manifestó en la abrupta terminación del acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional y la controversia con el Banco Mundial sobre su intervención en los asuntos de SEGBA.

A su vez, los liberales reaccionaron ante la reimplantación de los controles cambiarios y lo que se consideró una resurrección del estatismo excesivo, opinión que se basó no solo en los intentos del gobierno por insistir en ciertas regulaciones irritantes, sino también en la falta de influencia de determinados grupos privados de presión sobre los gobernantes con poder de decisión. La política estaba siendo formulada por los tecnócratas del gobierno sin la «adecuada» participación del sector privado.

Los sucesos que más dramáticamente polarizaron la oposición contra el gobierno fueron, sin embargo, las crecientes dificultades con el sector laboral y la incapacidad de las autoridades para someter a los organismos descentralizados y las empresas del Estado a un efectivo control central. Estos problemas estaban estrechamente relacionados: el exceso de empleados y las concesiones salariales fueron denunciados como las principales causas del déficit creciente en esas entidades. El ejemplo más notable fue el déficit de los ferrocarriles, que en 1965 superó el 20 % del total de los gastos del gobierno central. Los aumentos de salarios en todos los

sectores de la economía también habían superado largamente los límites recomendados por el equipo económico cuando se intentó poner algún freno tras haber logrado la recuperación de la economía. Se anunció que los incrementos salariales debían ajustarse a los aumentos en la productividad, aparte de lo que los empleadores estuvieran dispuestos a aportar de sus ganancias; pero la incapacidad del gobierno para aplicar su política salarial aun en el sector público, así como la escasa disposición del presidente Illia para emplear las tropas a fin de prevenir la ocupación de las fábricas, los sabotajes y otros actos de violencia, convencieron a los empleadores de que era más prudente adoptar una línea menos rígida. En consecuencia, la espiral salarios-precios se aceleró y el índice del costo de vida subió el 38 % entre diciembre de 1964 y fines de 1965. Cuando el equipo económico dispuso no acordar los aumentos de salarios y precios por su decisión de mantener una política monetaria-fiscal restrictiva durante 1965 y el primer semestre de 1966, los empresarios objetaron enérgicamente la iliquidez, en vez de apoyar la firme actitud del equipo gubernamental. Simultáneamente, la presión militar encaminada a lograr que el Ejército contase con mayores facultades para imponer disciplina a los trabajadores —e, incluso, a que se acepte la formación de un gobierno de coalición— fue rechazada por el presidente Illia como una violación de la legalidad constitucional. Las discusiones entre el régimen y sus opositores, y entre estos últimos, fueron ampliamente ventiladas en la prensa, de manera que el golpe de Estado de junio de 1966 no causó mayor sorpresa ni originó mucha reacción adversa manifiesta. El general Onganía volvió de su retiro para encabezar un nuevo gobierno militar, con el argumento de que el sistema de partidos políticos había recibido ya su oportunidad y, en vista del fracaso en alcanzar sus objetivos, se hacía necesario ensayar un método diferente.

Reimplantación de la política liberal por el gobierno militar: 1966-1970

Si bien hacia 1966 los militares habían zanjado la mayoría de las diferencias que originaron el enfrentamiento armado de 1962, todavía no existía consenso alguno con respecto a las políticas económicas que debía seguir el nuevo gobierno. A raíz de ello, el general Julio Alsogaray —que había dirigido personalmente el golpe de Estado— se vio impedido de asumir él mismo el poder u obtener el nombramiento de su hermano Alvaro, partidario de la libre empresa, para el cargo de ministro de Economía. El general Onganía, prestigiosa figura militar completamente dissociada de toda filosofía política, representó, pues, una elección de compromiso ideal para la presidencia. Su búsqueda de un equipo económico aceptable y de nuevas orientaciones políticas hicieron que sus primeros ocho meses en el poder fueran, casi inevitablemente, un

período de deriva, durante el cual las dificultades que habían plagado el régimen de Illia se acentuaron aún más, con excepción de los disturbios sindicales.

En marzo de 1967, después de escuchar a una larga caravana de consejeros que desfilaron por la Casa Rosada, el general Onganía resolvió finalmente designar de nuevo a Krieger Vasena ministro de Economía, para implementar la primera etapa de su proclamado programa de tres tiempos: el económico, el social y el político. La estrategia básica de Krieger Vasena consistió en eliminar la inflación a paso acelerado, por medio de una política de ingresos que congeló la participación en la distribución de estos a aproximadamente los niveles reales medios de 1966. Veamos cuáles fueron las principales medidas adoptadas:

1. Se provocó una devaluación compensada: el tipo de cambio subió de alrededor de 280 pesos por dólar a 350, mientras se aumentaban las retenciones sobre las exportaciones tradicionales y se reducían los derechos a la importación, para atenuar así el efecto de la devaluación sobre el nivel de los precios internos y, al mismo tiempo, proporcionar un incentivo para la expansión de las exportaciones no tradicionales.
2. Las escalas de salarios de los diferentes convenios colectivos fueron ajustadas por etapas, para restaurar su poder adquisitivo real promedio de 1966, después de lo cual aquellos se congelaron hasta diciembre de 1967 (en esta política influyeron en gran medida las ideas de Carlos Moyano Llerena, un economista amigo de Krieger Vasena).
3. Los empresarios fueron inducidos a aceptar arreglos «voluntarios» con el gobierno para limitar los aumentos de precios, a cambio de mayores posibilidades de obtener créditos bancarios y de tratamientos preferenciales en contratos de venta a las reparticiones oficiales.
4. El gobierno intentó reducir el déficit fiscal aumentando la recaudación de impuestos, elevando las tarifas de los servicios públicos y disminuyendo el número de empleados del gobierno y las pérdidas de las empresas estatales.
5. La confianza de los inversores en la economía se vio estimulada por las expectativas de mayor estabilidad, la eliminación de los controles de cambio, la renovación de los contratos con las compañías petroleras extranjeras, un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y, en general, por un mejoramiento de las relaciones con la comunidad financiera internacional.

Este programa difería significativamente —tanto en su elaboración cuanto en sus resultados— de todo esfuerzo anterior en procura de la estabilización. Se impusieron restricciones efectivas simultáneamente sobre los precios y los salarios, de manera que la caída de los salarios reales no fuera muy grande, y el déficit fiscal se vio reducido por el aumento en los impuestos y también por la disminución en el crecimiento de los gastos corrientes. Como resultado

de ello, el sector público se encontró capacitado para desempeñar un papel preponderante en la rápida expansión de la inversión fija, que alcanzó casi los niveles del *boom* de 1960-1961, esta vez financiado principalmente por el ahorro interno. Gran parte de esta inversión se destinó a nuevas construcciones, estimuladas por la expansión del crédito bancario al sector privado, que fue compensada mediante la disminución de los préstamos al Estado por parte del Banco Central. A consecuencia de esto, se redujeron las tasas de interés y se revitalizó el mercado hipotecario, largamente paralizado. El subsiguiente auge de la construcción también atenuó el receso pasajero en el resto de la economía, en especial en cuanto a la absorción del desempleo, pues el sector de la construcción es relativamente intensivo en el uso de mano de obra.

Hacia fines de 1968, Krieger Vasena podía vanagloriarse de que la tasa anual de inflación había sido reducida a menos del 10 %, las reservas netas de divisas habían aumentado en casi 600 millones de dólares, se había evitado un serio receso económico, no había aumentado el desempleo, y la economía comenzaba a expandirse nuevamente a paso acelerado. Por desgracia, una tregua impuesta por dos años es, sin embargo, muy diferente a una libre asociación de grupos de intereses lo suficientemente fuerte como para mantener a un gobierno en el poder. Una tregua tiende a ser un lapso en el cual se intenta reagrupar fuerzas, a fin de tomar nuevas posiciones en vista de las negociaciones que inevitablemente sobrevendrán. Por ello, un juicio acerca de la efectividad de las políticas desarrolladas durante una tregua tiene que estar basado, por fuerza, en la medida en que aquellas han facilitado la consolidación de un nuevo acuerdo. En este sentido, las políticas de Krieger Vasena no tuvieron el éxito que aparentaban. Su programa de estabilización estuvo basado en un conjunto de rígidos objetivos con respecto al ingreso real de 1966 y al tipo de cambio de 350 pesos por dólar, que dejaron poco margen para negociar: la presión sobre los salarios se alivió en alguna medida al financiar un pequeño aumento con una reducción de los aportes jubilatorios, lo cual, además de producir un déficit en el sistema previsional, no evitó la disminución de los salarios reales; por su parte, el mantenimiento del tipo de cambio a 350 pesos trajo aparejado un empeoramiento de los precios relativos en la agricultura. Después de los ajustes iniciales, se hizo cada vez más peligroso conceder revisiones de precios, cualesquiera que fuera su urgencia, por cuanto ello podía perturbar el programa de estabilización.

Quizá la mejor muestra de este dilema haya sido la política cambiaria de Krieger Vasena. La flexibilidad del tipo de cambio se vio restringida por sucesivas reducciones de las retenciones a la exportación sobre los productos agropecuarios y aumentos de los subsidios a las exportaciones no tradicionales; pero en ambos casos la compensación de las pérdidas parece no haber sido suficiente. Antes de finalizar 1968, el tipo de cambio «real» —es decir, el tipo nominal deflacionado por el aumento de los precios internos— había caído ya por debajo del nivel anterior a la devaluación de

marzo de 1967. Para aquel entonces, las retenciones a la exportación sobre el trigo, maíz, lana y algunos otros importantes productos tradicionales habían sido reducidas de un inicial 25 % a un 8 % o menos, de manera que las autoridades debían haber comprendido, con toda lógica, que una reducción mayor podía poner en peligro la confianza en el tipo fijado. De otro modo, se hace difícil explicar cómo pudieron permitir que los precios del trigo, maíz y lino declinasen en términos absolutos a lo largo del primer semestre de 1970, contribuyendo así a reforzar otro ciclo ganadero que llevó a duplicar los precios de los novillos durante ese año y colocó en situación más difícil todavía el programa de estabilización.⁵

La elaboración de un nuevo acuerdo se vio entorpecida más aún por las drásticas medidas adoptadas por el régimen de Onganía, que intervino las universidades, reprimió las disidencias, impuso la censura de prensa y, quizá lo más importante, eliminó virtualmente todo esbozo de autonomía provincial. En un país donde se había derramado mucha sangre en la lucha por la instauración de un sistema federal de gobierno, la decisión unilateral de las autoridades nacionales de imponer un sistema unitario de facto —y, peor aún, de apoyar a gobernantes impopulares, que a menudo llevaban a cabo políticas sostenidas por las fuerzas más reaccionarias de las provincias— fue interpretada como una airada violación de las reglas políticas de juego. La agitación fue creciendo gradualmente; comenzó en Tucumán y luego se extendió a Rosario, Córdoba y otras ciudades provinciales, hasta que en mayo de 1969 estallaron verdaderos motines dirigidos por estudiantes y obreros. Los alzamientos fueron controlados inmediatamente por la violenta intervención de las Fuerzas Armadas y la declaración de la ley marcial en todo el país. Pero estos acontecimientos también produjeron cismas dentro del régimen, los cuales obligaron a Onganía a pedir la renuncia de todo su gabinete. Krieger Vasena fue remplazado por José María Dagnino Pastore, un tecnócrata que había sido ministro de Economía en la provincia de Buenos Aires y por ese entonces se desempeñaba como secretario del CONADE.

El cambio de equipo económico no alteró en mayor medida las políticas desarrolladas hasta entonces, pues la influencia de Dagnino Pastore en el gobierno fue apreciablemente menor que la de su predecesor. Esto constituyó una desventaja considerable cuando comenzaron a presentarse dificultades. En primer lugar, por el fuerte crecimiento de las importaciones y la pérdida de reservas, a raíz de la continua expansión económica, la incertidumbre sobre la estabilidad del peso y el pánico de los especuladores después de la

5 El grado hasta el cual Krieger Vasena se obstinó en una política de cambio rígida quedó de manifiesto en mayo de 1968, cuando comprometió a la Argentina a cumplir con el artículo VIII de la carta del Fondo Monetario Internacional, por el cual se prohíbe el uso de restricciones y tipos múltiples de cambio —disposición que solo había sido aceptada por 32 países—. Desde agosto de ese mismo año, también obligó al Banco Central a intervenir en el mercado de cambio a término, para prevenir que la tasa de descuento se elevase más allá del 8 %.

renuncia de Krieger Vasena; en segundo lugar, por el recrudecimiento de las protestas y la violencia, como el asesinato del líder obrero Augusto Vandor y del ex presidente Aramburu, que hicieron aflorar una creciente inquietud entre los militares con respecto a la capacidad gubernativa y las ambiciones personales del propio Onganía. En julio de 1970, la etapa se cerraba con otro golpe de Estado, que llevaba a la presidencia al general Roberto Marcelo Levingston. También este se hallaba desvinculado de toda filosofía política o económica particular, y se presumía, además, que no tenía suficiente prestigio personal y carisma como para convertirse en un dictador personalista.

El nuevo Presidente se encontró también ante la mayoría de las dificultades que habían enfrentado sus predecesores cuando asumieron el poder. La aceleración de la tasa inflacionaria a más del 20 % en 1970 generó una irresistible presión sobre los salarios, de modo que en setiembre debió concederse un aumento general de emergencia del 7 %, a la vez que se autorizaba un nuevo aumento selectivo del 6 % a partir de 1971. Al mismo tiempo, las autoridades fiscales pugnaban por reajustar las tarifas de los servicios públicos —que habían quedado a la zaga con respecto al nivel general de precios— y prevenir la erosión inflacionaria de la base impositiva, mientras que desde 1969 una política monetaria más estricta venía perjudicando el nivel de actividad de la economía, particularmente el del sector de la construcción, con lo que se planteaba otra vez la vieja cuestión del desempleo creciente. El balance de pagos no representaba todavía un problema muy serio, pero el tipo de cambio, que había sido devaluado de 350 a 400 pesos por dólar durante la breve gestión de Moyano Llerena —el primero de los ministros de Economía de Levingston—, volvió a deteriorarse rápidamente, hasta el nivel real previo a la devaluación, hacia fines de 1970, momento en que había reaparecido una amenazadora brecha en los pagos al exterior. La posición del gobierno acerca de los eternos motivos de discusión —tales como las inversiones extranjeras y la política de ingresos, los términos del intercambio agropecuario y la estrategia de la industrialización— no se definía todavía, excepto en lo que respecta a los derechos de importación, que fueron elevados de nuevo, dando marcha atrás con la política anterior de Krieger Vasena. Con el tiempo se hizo cada vez más evidente que el presidente Levingston, a pesar de que había conseguido reunir a algunos talentosos tecnócratas en su equipo económico, no tenía éxito en su propósito de lograr el apoyo político necesario para desarrollar una línea de acción coherente. Consecuentemente, en marzo de 1971 fue depuesto por otro incruento golpe y remplazado por el general Alejandro Agustín Lanusse, un jefe militar mucho más prominente y poderoso. Desde que asumió el poder, el general Lanusse consagró lo mejor de sus energías a la negociación de un nuevo acuerdo político con los mayores grupos de intereses del país, incluidos los peronistas. Su supuesta tesis consistía en que no se podía adoptar ningún programa económico de largo plazo sin haber alcanzado

antes un consenso político, pues en el trascurso de su gobierno la política económica fue conducida, básicamente, con criterios de manejo financiero.

Conclusiones

Para cerrar este capítulo, vale la pena resumir las grandes lecciones que parecen surgir de la experiencia argentina con respecto a la integración de la formulación de políticas y la conciliación de conflictos en un proceso de decisión comprensivo y coherente.

Dada la debilidad de las instituciones mediadoras argentinas, un acuerdo constitucional como el que llevó al poder a Illia tiene pocas posibilidades de éxito si al mismo tiempo no da oportunidad para la activa participación del movimiento obrero, los hombres de negocios y los militares. Por otro lado, la participación voluntaria de dichos grupos en una coalición gubernamental solo puede obtenerse si las reglas de juego son negociables; aquellos no cooperan simplemente en la ejecución de políticas impuestas por un régimen militar basándose en el supuesto de que los problemas económicos y sociopolíticos pueden ser tratados en forma separada, como al parecer creían Aramburu y Onganía. Por el contrario, puede ser más fácil formar una coalición gubernamental cuando la economía está en crisis y los grupos de intereses temen perder más por falta de un acuerdo político que participando en él. Los esfuerzos de Frondizi e Illia en procura del apoyo inicial para sus programas se vieron facilitados por las crisis de 1958-1959 y 1962-1963, aunque cabe esperar que no sea necesario provocarlas con tal fin, como se acusó a Frondizi de haberlo hecho en 1958.

Sin embargo, lograr la participación de diversos grupos de intereses en apoyo de un programa económico durante una crisis resulta más fácil que mantener la coalición después de que aquella es superada. El motivo principal para participar en una coalición —esto es, evitar un mal peor— tiene que ser remplazado luego por la expectativa de una justa participación en los beneficios derivados de la consiguiente expansión de la actividad económica y la ocupación; pero la pugna por el reparto de los beneficios vuelve a poner en escena un dilema macropolítico familiar: cuanto más rápida es la expansión económica, más fácilmente puede satisfacer las aspiraciones de los participantes de la coalición, pero, al mismo tiempo, más difícil resulta preservar el equilibrio económico interno y externo. Por lo tanto, para prolongar la vida de una coalición es a todas luces aconsejable, si no indispensable, que el programa económico acordado en un principio para superar una crisis inmediata incluya, no solo medidas para tapar los baches, sino también compromisos de política a más largo plazo dirigidos a conciliar las inevitables presiones subsiguientes con un grado tolerable de estabilidad, en particular con respecto a las finanzas del sector público y al balance de pagos. Como es muy probable que, inde-

pendientemente de los compromisos contraídos en el acuerdo inicial, los resultados económicos estén lejos de las expectativas en algunas cuestiones vitales, sería deseable que un acuerdo político inicial no esté basado en el cumplimiento de objetivos rígidos. Frondizi virtualmente aseguró su propia caída al circunscribir su política a un tipo de cambio fijo y a un programa económico que generaba menos ocupación que la que había previsto; del mismo modo, Krieger Vasena fundamentó el éxito de todo su programa en el mantenimiento del tipo de cambio fijado al comienzo de su gestión ministerial. Si los acuerdos se basan en una flexibilidad mayor, puede esperarse que no sea necesario renegociar las coaliciones con tanta frecuencia como ha debido hacerse en la historia argentina reciente, y que la estabilidad política constituya más bien una regla, y no la excepción.

Por lo tanto, lo mejor que cabe esperar de los líderes políticos y de sus tecnócratas es que, en lo posible, eviten emplear tácticas rígidas de terapia de choque, las cuales pueden dar alivio temporario a las crisis económicas pero en las sociedades conflictivas con instituciones mediadoras débiles tienden a destruir el orden social. En cambio, su política debe basarse en el conocimiento de la naturaleza esencialmente contingente y la serialidad de la implementación política, y del hecho ineludible de que la formulación de políticas y la conciliación de conflictos son partes integrales de un mismo proceso de toma de decisiones en las sociedades pluralistas.