

III Jornadas de Historia Económica – Montevideo 2003
ÁREA TEMÁTICA: Transformaciones económicas en el capitalismo desde la segunda
Posguerra. Sus efectos en la periferia del sistema

***EL DESARROLLISMO Y SU CRISIS: ALGUNAS REFLEXIONES
SOBRE LA EXPERIENCIA ARGENTINA***

Orlando Rubén Sconza

Master en Sociología
Profesor Universidad de Palermo
Docente-Investigador UBA

Introducción

La presente ponencia se propone reseñar analíticamente, la experiencia desarrollista argentina, desde la crisis del modelo justicialista -a comienzos de la década del 50- hasta el abandono de las estrategias industrialistas -a fines de los 70- bajo la dictadura militar del *Proceso de Reorganización Nacional*. Paralelamente, se procura vincular la situación nacional, con el contexto internacional de la posguerra en Latinoamérica, atendiendo a la importancia de los efectos externos, en las motivaciones locales, que llevaron tanto a su implementación, como a su abandono. Por otra parte, también resulta de interés para este trabajo, relacionar el desarrollismo con otras alternativas de industrialización, con el propósito de comparar algunos indicadores socioeconómicos y relacionarlos con el problema de la gobernabilidad, dentro del periodo mencionado.

El Límite de la Economía Industrial No-Integrada

Argentina se integró al mercado mundial en el último cuarto del siglo XIX, como economía primario-exportadora, modelo cuya crisis resultó evidente a comienzos de la década del 30. La reducción de la capacidad de importar, favoreció la difusión de industrias sustitutivas de consumo final, que a partir de la Revolución de 1943, fueron particularmente estimuladas por el intervencionismo estatal del gobierno militar, que tomó posesión del mando ese año. Por entonces, por primera vez, el valor de la producción industrial argentina (que representaba el 46,7 % del volumen físico de la renta nacional)

superó al de la ganadería (22 %) y al de la agricultura (21,8 %) juntas. El 20 % de las exportaciones eran de tipo industrial, en especial textil, química y medicinal.

Entre el 43 y el 46, se instalaron en el país, alrededor de 25.000 establecimientos industriales de diversa envergadura, en parte, como resultado del intervencionismo estatal de las administraciones revolucionarias de los generales Pedro Pablo Ramírez y Edelmiro Farrell. Durante ese periodo, el coronel Juan Domingo Perón se desempeñó como secretario de Trabajo y Previsión (entre otros cargos) y promovió una serie de medidas tendientes a la formación de un modelo de producción y consumo masivo. A través del congelamiento de alquileres, la fijación de precios máximos para los artículos de primera necesidad y aumentos salariales, procuró multiplicar el flujo de poder adquisitivo, para construir un mercado interno, que absorbiera los excedentes de producción de la industria nacional, cuyo crecimiento era subsidiado por el Estado.

En 1946, Perón fue electo presidente. Desde entonces hasta 1952, el número industrias y talleres se incrementó en un 110 % y el personal dedicado a la producción secundaria creció un 25 %, por efecto de la instrumentación de la estrategia de acumulación justicialista, de corte distribucionista. Ésta expresaba la alianza entre la clase obrera y los pequeños y medianos empresarios industriales, con el apoyo de la línea nacionalista de las fuerzas armadas. Su aplicación implicó una transferencia de recursos del sector primario al secundario, mediante la nacionalización del comercio exterior de productos agropecuarios, además del auxilio de la protección arancelaria, el privilegio fiscal, el crédito subsidiado, el estímulo a la importación de bienes de capital y el manejo selectivo del control de cambios. En contrapartida, el déficit fiscal se cuadruplicó: entre 1941 y 1945 era de alrededor del 4,5 %, subiendo al 8,20 % en 1946 y al 14,60 % en 1948. A su vez, la considerable expansión de la oferta monetaria -que en 1945 era veinte veces mayor que en 1938- se mantuvo hasta 1949 en un nivel estable y la tasa anual de inflación, que en 1945 era de 8,5 %, registró el 20,4 % en 1946 y subió al 27,2 % en 1949, superando el 30 % en los 50. (1)

Las políticas de promoción industrial, en parte fueron posibles, porque los términos de intercambio entre 1946 y 1949 fueron superiores en más del 70 % a los de la primera mitad de la década del 30, oportunidad en la que su profundo deterioro había afectado de manera decisiva al modelo agro-exportador.

Al finalizar el decenio, se modificaron las condiciones externas, coincidiendo con la rápida recuperación europea después de un año de Plan Marshall. Este dato es importante, porque, si bien se trataba de una economía industrial, que en el citado período, había aumentado los salarios reales en más del 50 % en sólo tres años, en la que se había establecido el derecho de los asalariados, entre otras cosas, a la percepción del aguinaldo, vacaciones pagas y diversas asignaciones familiares, su éxito, dependía parcialmente de las ganancias que el Estado pudiera retener a los exportadores primarios.

Como balance de la gestión justicialista, resulta evidente que, desde la Revolución hasta la caída de Perón (1955), en la composición del consumo familiar de los asalariados, retrocedió significativamente el gasto básico, estimulando y diversificando el consumo, cuya expansión también fue favorecida por la alta movilidad social ascendente, en especial de los migrantes internos, que se concentraron en el área metropolitana.

La prosperidad, se fue diluyendo en los 50, por la reversión de la situación económica internacional, el agotamiento de las reservas públicas y problemas climáticos que afectaron a la producción agropecuaria. Estas circunstancias -según Tulio Halperin Donghi- disminuyeron las posibilidades de transferencia de recursos del sector rural exportador al urbano industrial. Por ese motivo, la oposición acusaba a Perón de no estimular a la producción primaria, en tanto el aumento del consumo interno reducía aún más los saldos exportables. También se le criticaba por no haber fomentado una política de inversiones, con el propósito de establecer una infraestructura de industrias básicas, aprovechando la próspera coyuntura de posguerra.

En 1953, Perón impulsó una ley de inversiones extranjeras y al año siguiente anunció la práctica de una nueva política petrolera, caracterizada por la concesión de áreas de explotación a empresas norteamericanas. El propósito era equilibrar la balanza comercial, en la que pesaban cada vez más las importaciones de combustibles y ampliar la corriente de inversores. (2)

A pesar de los esfuerzos proteccionistas de la administración peronista, coadyuvaron a la interrupción del crecimiento industrial, un conjunto de restricciones

estructurales y coyunturales en las variables que sostenían la acumulación interna, marcando el límite de su expansión, a saber:

- La oposición del sector agro-exportador, que al disminuir la producción exportable provocó una crisis en la balanza de pagos, que redujo la capacidad de importación de bienes indispensables para la industria.
- La oposición de los grandes empresarios, que trataron de recuperar ingresos a través del aumento de precios, con la consiguiente inflación.
- El fracaso en la captación de capitales extranjeros para superar el estrangulamiento externo de la economía.

En cuanto a los efectos del intervencionismo estatal en la expansión monetaria, las series de precios, desde 1940, muestran que recién en 1959 se registró el primer pico inflacionario, con una tasa anual promedio de incremento en los precios superior al 110 %. Salvo esa excepción, hasta 1971, la misma nunca fue mayor al 39 % anual. No obstante, dejando de lado las esporádicas estabilidades de 1943-1944, 1953-1954 y 1969, la variación anual hasta la década del 90, fue siempre de dos dígitos. De todas maneras, entre 1940 y 1975, el salario real creció a una tasa superior al costo de vida y los precios mayoristas no agropecuarios, mientras el tipo de cambio se incrementó a un ritmo inferior a ambos índices. La evolución de los precios demuestra un período de estabilidad entre 1945 y 1948, seguido por otro de aceleración entre 1952 y 1953, que se repite en 1958. El salario entre 1940 y 1948 creció un 245,5 % mientras que el costo de vida aumentó un 145,7 %, los precios mayoristas no agropecuarios el 143,7 % y el dólar 61,2 %. En cambio entre enero de 1949 y abril de 1952, el incremento salarial del 95,7 % no pudo compensar el alza del costo de vida en un 176,1, mientras la suba del tipo de cambio superó el 420 %. La economía industrial no-integrada (no se producía industria de base en cantidad y calidad adecuadas) parecía haber encontrado un techo.

El modelo desarrollista

A fines de los 50, el modelo desarrollista de acumulación -impulsado por el presidente Arturo Frondizi (1958-1962) y más tarde, por Adalberto Krieger Vasena -ministro de

Economía del mandatario de facto, Juan Carlos Onganía (1966-1969)- respondió a los intereses de una nueva alianza de sectores sociales en el gobierno, constituida por la burguesía industrial nacional y el capital extranjero instalado en las grandes empresas transnacionales norteamericanas, que invirtieron principalmente en industrias químicas, petroquímicas, automotriz y metalúrgicas. En esta estrategia –de corte concentrador- la producción secundaria siguió siendo el objetivo central del proceso de desarrollo. Pero, a diferencia del modelo anterior, priorizándose una industrialización sustitutiva de bienes intermedios y de consumo durable, en la que el incremento de la demanda era asegurado por la inversión, el gasto público y el consumo suntuario del reducido estrato social urbano de altos ingresos. Por lo tanto, este modelo implicó un proceso regresivo de concentración de ingresos. En virtud del mismo, se aplicaron las siguientes medidas:

- *Reordenamiento legislativo que eliminó toda restricción al libre desplazamiento de capitales, creándose las condiciones requeridas para el ingreso de las multinacionales.*
- *Transferencia de ingresos del sector agropecuario al empresariado urbano, inducido a través del manejo de la tasa de cambio y de la imposición de retenciones a las exportaciones.*
- *Traslado de ingresos de los asalariados industriales a las empresas transnacionales, mediante la caída del salario real.*
- *Protección aduanera, créditos y subsidios para beneficiar a las actividades industriales.*

Originalmente, la administración Frondizi se centró en las políticas desarrollistas propuestas por el empresario Rogelio Frigerio. En parte, a consecuencia de las mismas, durante los primeros meses de 1959, la actividad económica comenzó a declinar. Se aceleró la expansión monetaria, asociada al déficit fiscal. En enero el dólar cotizaba a \$ 6,6, adquiriendo en adelante, la devaluación del peso, un ritmo agudo, mientras se registraban salidas de capitales de corto plazo, recrudecía la inflación y la economía se monetarizaba. A mediados de año, el tipo de cambio llegó a \$ 90 por dólar. Fue el fin del breve desarrollismo frondizista, en adelante el hombre fuerte del gabinete pasó a ser el Ing. Álvaro Alsogaray, defensor de la economía social de mercado, quien impuso una ortodoxa retracción monetaria. Obviamente, se redujo el déficit fiscal y la inflación comenzó a ceder, oscilando el la paridad cambiaria alrededor de los \$ 82 hasta principios de 1962 y el Banco Central se transformó en comprador neto de divisas.

A comienzos de los 60, cuando Kennedy anunciaba la Alianza para el Progreso, ofreciendo a los países latinoamericanos una cooperación de US \$ 20.000 millones, a invertir en una década y media en la resolución de los problemas sociales y el desarrollo, a cambio de aislar a Cuba, Argentina ya estaba pasando del desarrollismo al neoliberalismo. Más allá, de que el dinero nunca llegó, porque el programa murió con el líder demócrata y la Guerra de Vietnam relegó a Latinoamérica a la categoría de zona de escasa prioridad para la ayuda estadounidense al extranjero, Frondizi, de todas maneras, se retiraba de la carrera antes del disparo inicial. De todos modos, pronto, la Alianza para el Progreso degeneró en un conjunto de préstamos, cuyo objetivo era la compra de bienes y equipos norteamericanos. (3)

El problema de la gobernabilidad, en esos años, en Buenos Aires, se relacionaba con otras causas de naturaleza más política que económica. El exilio de Perón, que en las últimas elecciones en las que había participado había obtenido cerca del 60 % de los votos, hacía indispensable al gobierno levantar la proscripción del peronismo, que además monopolizaba la estructura sindical. Pero las fuerzas armadas no estaban dispuestas a permitirlo. Paralelamente, la Revolución Cubana, había exacerbado el anticomunismo militar, que asociado a la difusión de la Doctrina de la Seguridad Nacional, inclinaba cada vez más a los militares latinoamericanos hacia una expresa subordinación al Pentágono y a los principios del liberalismo económico. Lo cierto es que Frondizi terminó detenido en la isla de Martín García, haciéndose cargo del Poder Ejecutivo Nacional el presidente del Senado, José María Guido, bajo la estricta supervisión de los jefes castrenses.

En medio del caos político, que incluyó un enfrentamiento entre sectores opuestos dentro del ejército (Azules y Colorados) durante el primer bienio de la década del 60, se registró una elevada inversión, particularmente en maquinarias y equipos industriales. Las importaciones se intensificaron y la cuenta corriente de la balanza de pagos acumuló fuertes déficit, que fueron cubiertos, con el ingreso de capitales privados y, en menor medida, con reservas internacionales, en parte provenientes de un crédito stand-by por US \$ 106 millones acordado por el FMI.

La actividad económica creció 7,8 % en 1960 y 7,1 % en 1961. Ese año, la emisión de dinero fue cayendo del 44 % registrado en 1959 a sólo el 15 % y la tasa de inflación tocó un piso de 12,5 %. A su vez, en la superficie sembrada de trigo, que en 1936 era de casi 8 millones de hectáreas y en 1948 no llegaba a 5 millones y medio, en 1962 no alcanzaba los 5 millones. Ese año, también el maíz, de 6 millones de hectáreas en 1947, había descendido a poco más de 2 millones y medio, a pesar del beneficio que significaba a los exportadores, una devaluación era de alrededor del 65 %. (4)

El freno a la estrategia desarrollista estuvo dado por la convergencia de factores económicos y políticos adversos, como las recurrentes crisis de la balanza de pagos, agravadas por la remisión de utilidades y pagos por tecnología al capital extranjero y la agudización del conflicto social. De todas maneras, entre 1960 y 1970, la tasa anual de crecimiento del PBI fue del 4,3 %, prácticamente duplicando a la registrada entre 1947 y 1960, si bien en la rama agropecuaria el crecimiento del producto siguió siendo muy lento y continuó expulsando mano de obra. El sector industrial, en cambio, tuvo una tasa anual de crecimiento del producto del 6,1 %. Sin embargo, la tasa de crecimiento del empleo en la industria durante ese período fue ínfima: 0,4.

La rápida expansión del producto con prácticamente nula absorción de empleo favoreció el aumento de la productividad industrial, con una tasa de crecimiento anual del 5,4 %. El aumento de la oferta de mano de obra urbana fue absorbido por la construcción y el sector terciario. La primera tuvo en los años mencionados un elevado ritmo de crecimiento de la producción -igual a la industria- más alto aún en relación con la creación de empleo. Lo concreto es que en la década del 60, en el PBI disminuyó el aporte agropecuario (de 16,5 % a 13,2 %) y terciario (de 46,0 % a 42,4 %), mientras que, aumentó significativamente la proporción correspondiente a la industria, la que pasó de 33,6 % a 39,8 %, demostrando una inmediata -aunque no sostenida- capacidad para liderar el crecimiento económico global, con una débil capacidad de creación de empleo.

Si bien el estrato obrero asalariado entre 1960 y 1980 permaneció estable (alrededor de 1 millón 200.000 personas) fue notable la retracción de su peso relativo dentro del conjunto de la estructura social urbana. Entre 1953 y 1973, las pequeñas unidades industriales mantuvieron una proporción similar al que tuvieron en la primera presidencia de Perón (alrededor del 85 %) pero disminuyeron de 19,6 % a 11,9 % su participación en

el empleo total. Las grandes plantas, en cambio, aumentaron la misma del 47,8 % al 55,8 %. De esta manera, la estrategia desarrollista, entre 1958 y 1972 -exceptuando a la administración Illia, de tipo distribucionista- dejó como saldo un aumento del salario real del orden del 10 % y una participación de los trabajadores en el ingreso de aproximadamente el 40 %. Por otra parte, si bien, entre 1958 y 1973, la creación de empleo urbano fue más rápida que durante el período justicialista, el papel de la industria manufacturera fue prácticamente nulo, en la materia, debido a la destrucción de un considerable número de pequeños y medianos establecimientos industriales y la veloz difusión de empleos asalariados de clase media: técnicos y administrativos. Las pequeñas unidades industriales disminuyeron su participación en el empleo sectorial y el producto, mientras que en el otro extremo de la estructura social, un estrato empresarial, que contaba con menos del 2 % de las plantas existentes, absorbía cerca de 2/3 del producto industrial. El contexto ya no era de pleno empleo: si bien es cierto que la tasa de desocupación abierta -aunque oscilante- nunca se alejó demasiado de los valores usuales en la economías capitalistas: alrededor del 6 %.

Uno de los efectos del modelo fue la disminución absoluta de la esperanza de vida, particularmente en el conurbano bonaerense. Por ello, según Susana Torrado, “a pesar de perdurar la noción ideológica de que en la Argentina del desarrollismo continuó operando un Estado benefactor, en realidad, desde fines de la década del 50, ya se produce un retroceso generalizado de la acción pública en materia de bienestar social”. Pues, “si bien... indujo un elevado crecimiento económico global y una innegable modernización de la estructura social, ambos elementos se lograron al precio de marginar a una parte considerable de la población de los logros del desarrollo... En otras palabras, muchos de los fenómenos por los que sería posteriormente anatematizado el modelo aperturista, se inician en realidad durante la vigencia del desarrollismo”. (5)

El modelo radical de Arturo Illia

Completado el accidentado periodo presidencial para el había sido electo Frondizi, nuevamente hubo comicios, con Perón exiliado y el peronismo proscripto. En elecciones tan fragmentadas como las que acaba de ganar Néstor Kirchner y con un alto porcentaje de deserción (aproximadamente un 35 % del electorado, entre los que no votaron y los

que hicieron en blanco) se impuso en el Colegio Electoral el candidato radical, Arturo Umberto Illia. El mejoramiento de los términos de intercambio, abundantes cosechas (sobre todo de maíz) y una enérgica reactivación económica, permitieron alcanzar, durante su gestión, tasas de expansión anual del PBI entre 9 y 10 % en 1964 y 1965. Declinaron en 1966, por razones políticas más que económicas, dado que se preparaba el golpe. Fue una época de altas tasas de crecimiento monetario y de inflación. Entre las medidas de política económica dispuestas por la administración Illia, se destacan las siguientes:

- *Prohibición de la importación de artículos considerados prescindibles o que la industria nacional podía proveer y recargo del ingreso de bienes de capital, fijándose planes financieros para el pago de las entradas de maquinarias y motores.*

- *Liquidación de depósitos en moneda extranjera por parte de las instituciones financieras.*

- *Condicionamiento de las transferencias al exterior por reembolso de capitales, fletes, pasajes, comisiones, seguros y reaseguros.*

Entre 1964 y 1966, la cantidad de dinero creció un 137 %, la actividad económica el 21 % y 101 % el nivel general de precios. El tipo de cambio oficial se devaluó un 88 %. El gobierno canceló deudas con el FMI sin suscribir préstamos con el mismo y la deuda externa pública se redujo de US \$ 2.327 millones a fines de 1963 a US \$ 1.956 millones a fines de 1965, manteniéndose constante a lo largo de 1966: se calculaba que los servicios de la deuda absorbían alrededor del 35 % de las exportaciones. A su vez, el control de cambios coincidió con el superávit comercial y la reversión de la distribución del ingreso a favor de los trabajadores, con netas ganancias en el salario real. Paralelamente, el Banco Hipotecario Nacional, se disponía a licitar la edificación de 10.000 casas destinadas a familias de bajos ingresos. (6)

Al tomar crédito externo ni interrumpir los servicios de pago de la deuda, el gobierno no tuvo obligación de aplicar ningún plan de ajuste recesivo. Pero no sólo mantuvo una economía regulada, sino que además, dispuso una política de precios máximos y decidió recortar las multinacionales que monopolizaban el comercio de medicamentos, derogó los contratos petroleros que Frondizi había firmado con empresas norteamericanas, aumentar las indemnizaciones por despido y poner en práctica la cláusula constitucional que establecía la vigencia del salario mínimo vital móvil. Como si eso fuera poco, se negó a

colaborar con las fuerzas de ocupación interamericana en República Dominicana, donde la ocupación estadounidense había colaborado con los sectores conservadores que derrocaron a Bosch, a pesar de que había llegado al gobierno con alrededor del 57 % de los sufragios. No casualmente, a Onganía, el oscuro general que derrocó a don Arturo, se lo conocía como *El Hombre del Pentágono*. ¿Acaso le importó a la imperialista potencia hegemónica de la posguerra -que supone liderar al mundo libre- que el puntilloso estilo democrático de la administración Illia, fue como nunca antes ni después se ha conocido en Argentina?

La Destrucción de la democracia

En marzo de 1967, la administración Onganía comenzó a aplicar el Plan de Estabilización. Durante dos años, fue continua la reducción del déficit fiscal y de la tasa de la inflación. Se mantuvo estable el tipo de cambio. Fue significativo el ingreso de capitales y la acumulación de reservas. En cambio desde el 69, hasta el retorno al control de cambios dos años después, hubo un sostenido aumento del déficit, expansión monetaria, inflación y des-acumulación de reservas internacionales. Con respecto al mercado cambiario, el Plan de Estabilización contemplaba las siguientes medidas:

- *Liberación de todo requisito en los movimientos de fondos con el exterior.*
- *Abolición de la obligación de liquidar las divisas provenientes de las exportaciones en un plazo determinado. A su vez, desapareció todo rastro de supervisión o aprobación oficial de las importaciones y se eximió del depósito previo a una extensa nómina de materias primas y elementos de uso industrial.*
- *Devaluación del 40 % de la moneda nacional de \$ 25 a \$ 35 por dólar, paridad que se mantuvo durante 39 meses, hasta junio de 1970, sin ningún compromiso explícito de parte del gobierno.*
- *Acuerdo de crédito Stand-by, firmado con el FMI en mayo de 1967 por US \$ 125 millones, con el fin de reforzar las reservas del Banco Central y afianzar las perspectivas de estabilidad cambiaria. No fue necesario hacer uso del mismo. En 1968 se lo renovó y tampoco se lo usó. Durante el 67 también se realizaron negociaciones con el Tesoro de norteamericano y con bancos privados de ese país, Canadá, Europa y Japón por préstamos stand by, que sumaron US \$ 276 millones, de los cuales se desembolsaron US \$ 201 millones en el curso del ejercicio.*

- *Imposición de nuevos derechos sobre la mayoría de las exportaciones -con excepción de las no tradicionales- rebaja de los aranceles que gravaban a las importaciones. El objetivo consistía en atenuar el impacto de la fuerte devaluación monetaria sobre el nivel general de precios e impedir mayores redistribuciones del ingreso nacional.*
- *Autorización a las instituciones bancarias para recibir depósitos en moneda extranjera. En el sector público se aumentaron los sueldos y luego se los congeló hasta fines de 1968.*

En 1968 continuó la reducción del desequilibrio fiscal, el ingreso de capitales de corto plazo y se acumularon reservas internacionales, aunque en menor magnitud que en el año anterior. En mayo Argentina se incorporó al grupo de países miembros del FMI con moneda convertible. Al año siguiente, la tasa de inflación se redujo por debajo del 8 %. No se utilizó el crédito acordado con el FMI y no se creyó necesario renovarlo. No obstante, del volumen total comercializado por las cincuenta mayores empresas instaladas en el país, más de la mitad correspondía a sociedades extranjeras y el 34 % a reparticiones estatales: las sociedades privadas nacionales, apenas disponían del 15 % de las ventas de los más grandes grupos empresariales. Por otra parte, como el proyecto de la administración Onganía consistía en modernizar el aparato productivo rebajando los costos y mejorando la productividad, la regresión del ingreso salarial era inevitable. Fueron congelados los salarios, se redujo las indemnizaciones por despido y se elevó de 60 a 65 años la edad requerida para gozar del beneficio jubilatorio, las huelgas fueron prohibidos y la represión fue violenta. (7)

Con el cambio de década, las entradas de capitales siguieron siendo significativas, a pesar de la incertidumbre generada por el cambio de gobierno dentro del régimen militar, pero el déficit fiscal, el crecimiento monetario y la inflación se duplicaron. Por entonces, entró en vigencia la Ley 18.118, que quitaba dos ceros a los valores nominales de los antiguos pesos monedas nacional, ahora reemplazados por los Pesos-Ley. Se devaluó la moneda de \$ 3,5 a \$ 4 por dólar.

En 1971, cuando el gobierno norteamericano suspendió la convertibilidad monetaria que regía desde 1944 y aplicó restricciones a las importaciones, en Argentina el tipo cambiario se estableció en \$ 5 por dólar. El déficit fiscal crecía, en tanto se duplicaban el crecimiento monetario y el ritmo inflacionario: ambas variables en torno al 37 % anual. En

setiembre de ese año, encontrándose el gobierno absorbido en una crisis de balance de pagos y fuga de capitales, se reimplantó el mercado de cambios de la siguiente manera:

- *Se estableció una triple segmentación del mercado de cambios. Por el mercado oficial, con un tipo de cambio fijo de \$ 5 por dólar, se liquidarían todas las importaciones permitidas, las exportaciones tradicionales y el 90 % de las exportaciones promocionadas, así como los servicios de flete y seguro correspondientes a las operaciones comerciales. En el mercado financiero hubo pequeñas devaluaciones hasta agosto de 1972 y en adelante se fijó el tipo de cambio en \$ 9,98 por dólar. En el mercado paralelo el tipo de cambio flotaba libremente.*
- *Se resolvió la suspensión transitoria de la entrada de mercancías extranjeras, medida que rigió hasta fines de octubre, oportunidad en la que se resolvió que las importaciones privadas abonarían un arancel adicional del 15 % y las oficiales necesitarían autorización previa.*

Para sostener paridades fijas en coexistencia con una tasa de crecimiento monetaria que excedía el 40 % anual, se inventó una vía de devaluación encubierta. La misma consistía en autorizar que porcentajes cada vez mayores del comercio exterior se liquidaran al tipo de cambio financiero. Este tipo si bien fue permanentemente inferior al paralelo, evolucionó desde \$ 6,48 por dólar en setiembre de 1971 hasta \$ 9,98 en el mismo mes de 1972, mientras el tipo comercial quedaba inmóvil en \$ 5. Las devaluaciones ocultas comenzaron a practicarse casi de inmediato. Entre 1971 y 1972 el tipo de cambio comercial fue elevado en un 74 %, lo cual posibilitó una depreciación real del peso –la inflación excedía el 60 % anual- y un mejoramiento de la crítica situación del balance de pagos.

Las devaluaciones encubiertas acompañaron el aumento del desequilibrio fiscal, el cual se financiaba con emisión: el endeudamiento de la Tesorería de la Nación con el Banco Central pasó del 22 % de las erogaciones de aquella en 1971 al 34 % en 1973. Pero, para entonces, el cuadro de situación ya había experimentado un importante vuelco a fines de 1972, cuando cambió la coyuntura internacional y los precios de las exportaciones primarias iniciaron un empujado ascenso. No obstante, las exportaciones de ese año aumentaron sólo marginalmente por factores climáticos adversos, que determinaron la reducción de las áreas sembradas.

En marzo de 1973, una nueva salida electoral llevó nuevamente al justicialismo a la primera magistratura. Retornó Perón, resultó electo y permaneció en ejercicio de la presidencia hasta su fallecimiento a mediados del año siguiente. Durante ese bienio, la recuperación de las exportaciones expandió la actividad económica a una tasa superior al 6 %. Se recurrió al congelamiento de precios y salarios para contener el avance la tendencia inflacionaria, en momentos en que el nivel general de precios mayoristas en EEUU llegaba a casi el 20 %, generando inflación en el área del dólar. Mientras tanto, en Argentina, hubo un considerable aumento de la demanda de dinero, que absorbió parte de la expansión monetaria originada por el financiamiento del desequilibrio fiscal. Pero, la oferta de dinero quedó en manos de las autoridades nacionales, con el propósito de satisfacer necesidades de crediticias sectoriales y regionales consideradas socialmente prioritarias. La inflación trepó a casi el 50 % y el BCRA cubrió con emisión monetaria más del 40 % de los gastos del Estado, en medio de una notoria fuga de capitales.

En el verano de 1975 la brecha cambiaria subió al 170 % y el gobierno de María Estela Martínez de Perón, recurrió a una maxi-devaluación de la moneda nacional, en momentos en los que caían los términos de intercambio y la emisión monetaria empezaba a cubrir más del 50 % del gasto público. Para fin de año, ya se habían perdido gran cantidad de reservas internacionales y agotado los mecanismos para prolongar el financiamiento externo de las importaciones privadas. La cantidad de dinero había aumentado casi un 200 % y la inflación era del 186 %, mientras el se contrajo casi un 1 % por primera vez desde 1963.

En marzo de 1976, un nuevo golpe militar, interrumpió nuevamente la breve experiencia gubernamental democrática en momentos en los que se preveía una inflación del 50 %. Una vez más, el tradicionalismo y autoritarismo política, llevado a su máxima expresión con el Terrorismo de Estado, se combinó con la ortodoxia económica aperturista, que puso fin a la industria sustitutiva, dejó una deuda impagable, des-industrializó al país y lo sumió en niveles de desocupación pobreza e indigencia, jamás conocidas con anterioridad en Argentina. En adelante, aunque se recuperó la democracia en 1983, las nuevas administraciones quedaron atrapadas en una economía de servicios y un Estado deudor e insolvente, condicionado por un ajuste impuesto en castigo por su permanente orillar al default.

En 1979, la deuda de los países en vías de desarrollo había alcanzado US \$ 335.000 millones y pagaban un servicio de más de US \$ 40.000 millones, cifra que representaba más del 20 % de sus exportaciones anuales. Mientras tanto, el ingreso per capita promedio de los países desarrollados, era catorce veces superior al de las naciones subdesarrolladas. En 1982 el endeudamiento se había duplicado y dos años después se había triplicado.

En el primer quinquenio de los 80, el pago de los intereses de la deuda externa, se llevaba más del 50 % de los recursos ingresados por exportaciones. En la región, sólo Bolivia superaba esa proporción, que de todas maneras, en Chile superaba el 45 % y en México, Brasil y Perú representaba más del 35 %. Así en 1984, los países latinoamericanos exportaban mercancías por US \$ 95.000 millones con precios deprimidos. Su poder adquisitivo se había reducido en más de un 20 %, absorbiendo los US \$ 20.000 millones en los que habían incrementado sus exportaciones en sólo cuatro años.

La administración Alfonsín, en el 84, había elevado a US \$ 8.700 millones las exportaciones, que dos años antes registraban US \$ 7.622 millones y había reducido las importaciones de US \$ 4.859 millones a US \$ 4.270 millones: con enorme esfuerzo obtuvo un saldo comercial de US \$ 4.430 millones, que fueron absorbidos por los intereses de la deuda. Ese año, en conjunto, las naciones latinoamericanas pagaron por intereses y utilidades US \$ 37.300 millones (casi US \$ 3.000 millones más que en 1983), mientras que recibieron en concepto de préstamos e inversiones sólo US \$ 10.600 millones. En ese momento, de poder disponer del dinero destinado al pago de la deuda, el país hubiera contado en una década con más de US \$ 50.000 millones para financiar políticas de desarrollo. Sin embargo, el endeudamiento estaba creciendo a un ritmo de más del 5 % anual. (8)

Conclusiones Provisorias

La industrialización en Argentina, igual que en el resto de Latinoamérica, originalmente respondió a razones coyunturales, resultantes de las modificaciones del mercado

internacional y el re-acomodamiento de las inversiones de las clases dominantes. La construcción del Estado Social, también fue un reflejo de las tendencias europeas. Aquellas quedaron condicionadas por el elevado gasto público al que las condenó la Guerra Fría. En la región, en cambio, sufrieron el problema de la necesidad de inversión, la escasez de divisas, la dependencia de las exportaciones primarias y la presión de grupos económicos internos y externos.

Desde los 40, el crecimiento de la industria nacional, encontró dos límites bien marcados. El deterioro del intercambio, que atravesó todo el siglo XX, con algunos respiros circunstanciales, por efecto de ambas guerras mundiales o por ejemplo la Guerra de Corea. En efecto, la destrucción o las necesidades militares generaron coyunturalmente una mayor demanda primaria, que ocultó con una prosperidad artificial una realidad terminante: el espacio cada vez más subalterno reservado en el mercado para esos artículos. Mal podían ellos subsidiar el desarrollo industrial. La otra limitación quedó planteada, específicamente, en el caso argentino, por su relación con un mercado interno, que por más distributivo que fuese y mejor nivel de vida que pudiesen alcanzar sus habitantes, hoy aún ni siquiera llega a los 40 millones de personas, de los cuales, encima, actualmente, más de la mitad han sido excluidas de la categoría de consumidores. Si se mira un poco al mundo, se observa que, un país como Holanda, aunque no dispongan de un número elevado de gente dentro de su territorio, que por otra parte no es tan grande, puede contar con una elevada calidad de vida, merced a que exporta más que casi todos las naciones subdesarrollados juntas.

La necesidad de un modelo desarrollista, no fue sólo porque no se producía en el país industria pesada, sino fundamentalmente, porque no se contaba con el dinero necesario para importarla. De ahí que esta estrategia, apareció asociada, principalmente, a la conveniencia de acercarse a la potencia que tiene el monopolio del dinero. El Estado inevitablemente se debilitó y el crecimiento no se distribuyó. Por otra parte, el desarrollismo frondizista fue muy breve, debido a los problemas inflacionarios, que abrieron paso a una durísimo ajuste neoliberal, que posiblemente haya sido más responsable que el frigerismo, en cuanto a la regresión del ingreso, observable en esos años.

En los 60, la situación es diferente, la gran potencia hegemónica, valiéndose del control de los organismos multilaterales, no está dispuesta a permitir la existencia de administraciones proteccionistas. No importa que sean democráticas o dictatoriales, corruptas u honestas, caóticas u ordenadas en sus cuentas. Desde entonces, sólo hay lugar en Latinoamérica para aquellos gobiernos que estén dispuestos a abrir los mercados locales al capital extranjero y ser subsidiados a través del endeudamiento externo, aplicando a cambio, cuanta receta recesiva se le imponga. No es un dato menor que el sucesor de Onganía, el general Roberto Marcelo Levingston, tuvo un brevísimo paso por el gobierno militar de la *Revolución Argentina*, por pretender limitar la penetración extranjera, por influencia de Aldo Ferrer, bajo la consigna del *compre nacional*. Tal situación dejó en claro que el apoyo real del régimen estaba en los medios financieros y las grandes empresas, tanto nacionales como extranjeras. (9)

La administración justicialista de los 70, con cuantas críticas se le pueden hacer por desaciertos en la conducción económica, fue el último intento desesperado por mantener una economía regulada, mediante un Estado activo y planificador. Desde 1976, las reglas de juego son muy diferentes. Argentina ya no es un país industrial y en pocos más de diez años, la última dictadura consiguió que se pasara de esa deuda de menos de US \$ 2.000 millones -que tanto se esmeró Illia en reducir- a un endeudamiento de más de US \$ 40.000 millones, que las últimas experiencias neoliberales han multiplicado, aproximándolo a los US \$ 200.000 millones.

En síntesis, después de más de medio siglo del inicio del Estado Social en la Argentina, acaba de asumir la primera magistratura, un presidente, que en sus primeros pasos gubernamentales y al menos en el discurso, parece pretender reconstruirlo, pero en medio del permanente peligro del cese de pagos, con un reducidísimo mercado interno y gravísimos problemas sociales. Se abre un desafío, así como hace cuatro años, otro magistrado a quien hoy nadie quiere recordar, simbolizaba una suerte de esperanza terminal. El tiempo dirá si el camino tiene retorno.

Notas

(1) Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, *El control de cambios en la Argentina. Liberación cambiaria y crecimiento*, Buenos Aires, Ediciones Manantial, 1989, pp. 66, 68 y 72.

(2) Tulio Halperin Donghi, *Argentina. La democracia de masas*, Bs. As-Barcelona, Paidós, 1983, pp. 72/73, 76/77 y 79/80. Cf. Susana Torrado, *Estructura social de la Argentina 1945-1983*, Bs. As, Ediciones de la Flor, 1992, pp. 413/414.

(3) Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 307 y 316.

(4) Alain Rouquié, *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Tomo II, Bs. As, Emecé Editores, 1982.

(5) IBID, pp. 215, 222/223, 268/269, 416/430.

(6) Pedro Sánchez, *La presidencia de Illia*, Bs. As, Centro Editor de América Latina, 1983, pp. 69/70 y 81/82. Cf. Rouquié, op. cit, pp. 241/242.

(7) Rouquié, op. cit, pp. 277/278 y 281.

(8) Fidel Castro, *La deuda externa*, La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, 1985, p. 42, 53, 55/56, 119, 170 y 174.

(9) Rouquié, op. cit, pp. 287/288.

Referencias Bibliográficas

Castro, F. (1985), *La deuda externa*, La Habana, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.

Connell-Smith, G. (1977), *Los Estados Unidos y América Latina*, México, FCE.

FIEL (1989), *El control recambios. Liberación cambiaria y crecimiento*, Bs. As, Ediciones Manantial.

Halperin Donghi, T. (1983), *Argentina. La democracia de masas*, Bs. As-Barcelona, Paidós.

Rouquié, A. (1982), *Poder militar y sociedad política en la Argentina*, Bs. As, Emecé Editores.

Sánchez, P. (1983), *La presidencia de Illia*, Bs. As, Centro Editor de América Latina.

Torrado, S. (1992), *Estructura social de la Argentina 1945-1983*, Bs. As, Ediciones de la Flor.

