

Jorge Schvarzer

LA POLITICA ECONOMICA DE MARTÍNEZ DE HOZ

PROLOGO

Los cinco años transcurridos entre 1976 y 1981 ofrecen una de las mejores oportunidades para explorar el funcionamiento de la sociedad y la economía de la Argentina. En ese período, José Alfredo Martínez de Hoz, desde su cargo de ministro de Economía, emprendió el más sólido, duradero y coherente intento de reestructuración global de la Nación que se haya conocido en las últimas décadas, en consonancia con los criterios y expectativas de los grupos dominantes; la firmeza y permanencia de ese esfuerzo, así como sus resultados, ofrecen puntos de interés para evaluar tanto la decisión y objetivos de quienes lo llevaron a cabo como las resistencias encontradas en su marcha. De la misma manera que un geólogo puede leer en el cauce de un río la forma en que el agua, impulsada por la fuerza gravitatoria, se acomoda o vence las resistencias del terreno en el que se desliza, el estudioso puede encontrar en ese período las fuerzas de acción y reacción de la sociedad y ensayar el diseño del cauce por el que transcurrió la vida nacional. La magnitud del poder acumulado por Martínez de Hoz y su equipo, sus relaciones con otros centros de poder en la sociedad argentina, la forma y criterios que utilizaron en sus políticas y los resultados que obtuvieron o aceptaron merecen todavía el análisis de quienes estudien ese fenómeno desde distintos puntos de vista. Economistas, sociólogos, analistas políticos y otros especialistas han aportado, y aportarán sin duda, nuevas ideas y enfoques al armado de un rompecabezas que consideramos esencial para comprender mejor las fuerzas en acción y las formas de funcionamiento de nuestra sociedad.

Con esos objetivos en vista trabajamos este libro, que se pretende una pieza más en la comprensión de dicho proceso, desde una óptica que trata de recuperar la clásica tradición de la "economía política", es decir, de combinar las decisiones específicamente económicas con el contexto de las relaciones de fuerzas en el seno del gobierno. Es un análisis que, más allá de los esquemas algebraicos (propios de los "economistas puros"), intenta arrojar luz sobre la forma en que se fueron decidiendo y aplicando ciertas políticas económicas, las condiciones en que ellas se desarrollaron y los resultados que provocaron. Como el proceso no es estático, se incorpora el interés por evaluar hasta qué punto esas medidas económicas provocaron cambios en las relaciones de poder en el gobierno y en la sociedad, dada la interacción permanente de economía y política. El lector podrá descubrir en las páginas que siguen los esbozos de estas ideas; la enorme dimensión del tema, la relativa escasez de análisis ya realizados, la complejidad de las relaciones que se desea estudiar y nuestras propias limitaciones hacen de este libro un paso preliminar -sólo eso- de un proyecto más ambicioso que puede y debe lanzarse al debate.

Esta obra no agota el estudio de un período tan difícil y complejo. En parte, por la dimensión del tema que abarca y, en parte, por los objetivos mismos del estudio y la forma en que se fue concretando. Si bien el libro se presenta como una unidad -y no deja de serlo en los hechos-, es el producto de trabajos realizados en distintos momentos y diferentes circunstancias, que se reflejan en su contenido y hasta en el estilo de cada parte. Dedicemos, por eso, unas palabras a su estructura, así como a su historia.

El libro se divide en tres partes claramente diferenciadas. En la primera, se estudia la lógica política de la política económica llevada a cabo por Martínez de Hoz; el análisis intenta dibujar esa política dentro del juego de las principales fuerzas políticas y sociales del país, así como entender su relación con los objetivos y posiciones de las Fuerzas Armadas, que detentaban el poder formal. La naturaleza de la exposición exige una revisión más detallada de la estrategia financiera aplicada en esos años, que consideramos parte decisiva de la lógica implícita de poder del equipo económico y una condición central para los demás aspectos de su estrategia. La escasez de comentarios sobre la

evolución de los principales sectores productivos se compensa en la segunda parte del libro; allí se observa cómo funcionó en la práctica la idea de aprovechar ciertas ventajas comparativas naturales de la Argentina y el significado de ésta en términos de políticas y resultados en las principales ramas: agro pampeano, petróleo e industria. Finalmente, en la tercera parte se estudia la estrategia del equipo económico respecto al aparato estatal y, sobre todo, el avance del programa de privatización de empresas públicas, que arrojó consecuencias apreciables para la evolución posterior de las políticas nacionales referidas al Estado. El ordenamiento de la exposición va, en consecuencia, de la lógica política y su correlato financiero a las acciones vinculadas a los sectores productivos, para terminar con las que se relacionaron con el Estado, que no fueron, en definitiva, más que un espejo de las ideas respecto al predominio del mercado en la economía y la sociedad.

La oportunidad en que se trabajó y redactó cada parte no se corresponde con el orden de presentación. La tercera parte fue realizada primera en el tiempo; escrita en 1981, fue publicada como libro a fines de ese año (ediciones del Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración, CISEA). No es ocioso recordar que Martínez de Hoz acababa de dejar su puesto de ministro y que el gobierno militar continuaba rigiendo el país; eso explica que, en el trabajo, se realicen esfuerzos considerables por organizar una información dispersa y de difícil acceso, y que la presentación se efectúe en un tono acorde con la permanente amenaza que se cernía para cualquier expresión de pensamiento crítico. La primera parte de este libro se realizó poco después: su redacción se llevó a cabo en la segunda mitad de 1982 y apareció como libro en marzo de 1983 (nuevamente en edición del CISEA). En ese período, el régimen militar crujía devorado por sus problemas internos y se comenzaba a preparar una salida democrática que ya podía vislumbrarse. El estudio se centró, por esas razones, en la comprensión de la lógica central de la política económica de Martínez de Hoz, como un medio imprescindible para evaluar el significado de la herencia que recibiría el gobierno electo por el pueblo, en cuanto a las nuevas relaciones de fuerza forjadas en el mercado por esa política. El mensaje destacaba que, si se aceptaba la hipótesis de que la reestructuración del orden económico había sido más importante en ese período que el crecimiento de la producción, la estrategia aplicada había resultado, en relación con sus fines últimos, más exitosa de lo que pudiera parecer a primera vista.

La suma de esos dos trabajos dejaba un vacío: ninguno de ellos trataba la evolución de los sectores productivos y de las políticas que se aplicaron a tales sectores. Dicha carencia llevó a preparar, especialmente para esta edición, el trabajo que abarca la segunda parte del libro, el cual analiza cómo se concretaron ciertas ideas sobre las ventajas comparativas de la Argentina en la política aplicada a los principales sectores productivos del país. El solo hecho de que la segunda parte sea el producto de una tarea actual la diferencia netamente de las anteriores; a varios años de los sucesos que se describen, la perspectiva se modifica, por el mero paso del tiempo y porque fuimos descubriendo, en el relato, nuevas facetas a fenómenos que quizás en otro momento habríamos analizado de distinta manera. De allí que preferimos resumir lo más significativo de lo realizado en ciertas áreas claves de los sectores productivos, en un intento por destacar los lineamientos estratégicos antes que los datos estadísticos; hemos tratado de incorporar el máximo posible de declaraciones de los responsables de la política económica -o las de su grupo de referencia-, como prueba de sus intenciones y de los diagnósticos en que se basaban. Una vez más, se trató de estudiar la "política" de la política económica antes que los meros resultados estadísticos y la evolución de las grandes cifras globales, datos que pueden encontrarse en cualquier trabajo especializado.

La opción por las citas de los responsables se explica por el carácter asumido por algunas declaraciones que se verán en el texto. Observadas con perspectiva histórica, algunas resultan casi increíbles, sobre todo para quienes creen en la pureza química de los responsables de la política económica. Estas personas pueden suponer que se trata de una provocación o, en el mejor de los casos, del producto de la actitud traviesa de un opositor a las políticas aplicadas. Ni lo uno ni lo otro. En ciertos momentos de euforia, cuando el equipo económico sentía que estaba ganando posiciones y consolidándose en el poder, se efectuaron confesiones de objetivos que exceden las críticas que podría haberles dirigido cualquier opositor. En determinado momento, nosotros también sentimos

que la mera exposición de los objetivos de los integrantes del equipo económico, tal como ellos mismos los definieron en diversas ocasiones, aparecía más como una crítica que como un análisis "objetivo". No es culpa nuestra. Si bien es cierto que no somos objetivos -en el sentido de que creemos que el desarrollo económico de la Nación y la distribución progresiva del ingreso y el poder en la sociedad son fines nobles y deseables-, y es indudable que nuestras posiciones permean la presentación, hemos intentado en todos los casos mostrar con la mayor cantidad de elementos de prueba que encontramos que las posiciones del equipo eran las mencionadas y no un reflejo de nuestra actitud crítica al respecto. Esperamos que el lector sabrá diferenciar los hechos, el análisis y la impronta de nuestras posiciones en el trabajo que presentamos a su consideración.

Finalmente, debemos excusarnos: creemos que el libro debería ser más grande y comprensivo, pero ello excedía nuestras posibilidades personales e intelectuales. Esto vale, sobre todo, para la segunda parte, cuya confección compitió con otras exigencias de trabajo intelectual provenientes de las nuevas condiciones que atraviesa el país y, al mismo tiempo, se encontraba limitada por la dimensión física que estaba alcanzando la obra. En consecuencia, optamos por una presentación sintética, que permita abarcar las grandes líneas de la política económica y confirmarlas, en lo posible, con el recurso a las fuentes; estamos convencidos de que algunas hipótesis pueden parecer muy fuertes, pero creemos que son plausibles y merecedoras de estudios más detallados y precisos. Lo cierto es que una presentación documentada y exhaustiva hubiera requerido un texto de dimensión varias veces mayor y, sobre todo, una tarea que no podíamos encarar en estos momentos.

Comparando las tres partes, se observan diferencias de estilo, distintas combinaciones de silencios y de énfasis, que ligan la historia personal a la social. No era lo mismo escribir bajo la sombra de la dictadura, cuando cundía el miedo y el mero acopio de información podía considerarse un acto agresivo y punible, que hacerlo ahora, cuando están vigentes los derechos constitucionales, cuando la sociedad puede opinar, cuestionar y participar. No era igual escribir solo, aislado por una situación política que cerraba todo espacio al disenso, que hacerlo en un clima permanente de discusión; irónicamente, podría decirse que el obligado aislamiento intelectual daba más márgenes a la tarea de pensar, aunque mucho menos a las posibilidades de difundir y contrastar resultados de esa labor, a la inversa de lo que ocurre hoy. El resultado está a la vista y será evaluado por el lector. Un intento de interpretar un período clave de nuestra historia moderna, mediatizado por un texto en el que se pueden seguir las siempre difíciles relaciones entre el intelectual y su medio, entre las intenciones de objetividad del estudioso y la inevitable indignación del ciudadano, entre el análisis del pasado cercano y su inquietante reflejo en el diagnóstico actual. Porque el pasado está presente y porque el autor es juez y parte, este libro combina el análisis con la dolorosa sensación de que la Nación ha sido perjudicada, y la creencia de que el balance de esa política debe servir para su reversión. Una tarea que queda por hacer y que pertenece a un ámbito distinto del específicamente intelectual.

Aunque comience allí.

J.S.

Buenos Aires, abril de 1986

PRIMERA PARTE

LA LOGICA POLÍTICA DE LA POLITICA ECONOMICA

PRESENTACIÓN

A medida que pasa el tiempo es más y más evidente que Martínez de Hoz dispuso de un enorme y casi inexplicable poder político durante su paso por el Ministerio de Economía. Así lo testimonian tanto su capacidad para transformar algunas de las variables claves del funcionamiento tradicional de nuestra estructura económica como la propia permanencia en el cargo durante un periodo desusadamente extenso. Esa impresión se refuerza por contraste con la experiencia anterior vivida por el país y con los sucesos posteriores. El hecho llamó la atención de los científicos sociales y de los analistas políticos y económicos que ya han desarrollado una serie de hipótesis para explicarlo. Por lo general se trata de ideas acerca de facetas parciales que, cuando se las reúne, comienzan a aportar una imagen global de lo ocurrido, del mismo modo que al armar un rompecabezas se va diseñando la figura buscada, oculta antes en las piezas dispersas y desordenadas.

El presente estudio se propone agregar una hipótesis adicional a las explicaciones conocidas, analizando la política económica a partir de la lógica política del grupo que asumió la conducción del Palacio de Hacienda. La tarea presenta una serie de dificultades, entre otras cosas porque no es sencillo discernir cómo se combinan coyunturas políticas y decisiones económicas cuando todavía no se conocen detalles de dicha relación durante el período y, menos aún, en ciertas oportunidades que parecen decisivas.

El texto está ordenado de acuerdo con las necesidades didácticas de la presentación. En el primer capítulo se expone el tema que nos preocupa -el poder y la permanencia lograda por el equipo económico- y se revisan las principales explicaciones que se propusieron hasta ahora. En el segundo capítulo se examina la política económica aplicada en la Argentina desde mediados de 1975 hasta 1981, siguiendo un orden cronológico a fin de rescatar los aspectos claves y las decisiones más trascendentes tomadas a lo largo de ese período. En el tercer capítulo se analiza la lógica que habría guiado la acción del equipo económico y sus referencias políticas y sociales. La mayor parte de la información estadística relevante para el análisis se ha relegado al Apéndice. Estas informaciones sobre la evolución económica del período 1976-81 tienen cierta entidad propia respecto a la presentación de la hipótesis y permiten resaltar algunos mecanismos puestos en marcha en el período y sus efectos.

El período que nos interesa termina, en principio, en marzo de 1981, con el relevo de Martínez de Hoz, aunque se agrega un rápido análisis del resto de ese año para confirmar algunas de las hipótesis.

Es imprescindible señalar que, cuando se examinan acontecimientos tan cercanos, aparecen algunos problemas que no debemos ignorar. Este trabajo se encaró como un estudio académico, empleando el máximo cuidado en el manejo de los datos e informaciones disponibles, así como en la verificación de las hipótesis. Sin embargo, la propia temática está demasiado ligada a nuestras vivencias como para tratarla sin apasionamiento. Resulta difícil ser neutral cuando lo que está en juego es el destino del propio país, el nuestro y el de nuestros hijos, cuando los hechos que se estudian han afectado tan vivamente las experiencias personales de nuestra generación. En ese sentido, cabe señalar que este trabajo intenta ser objetivo pero no es aséptico ni neutral.

No se trata de efectuar aquí una definición de posiciones personales que agregarían poco a la comprensión del tema. Simplemente deseamos adelantar al lector que hay frases y expresiones que reflejan actitudes y sentimientos que no se pueden ni deben esconder. Son pocas. Para obviar las posibles distorsiones, hemos extremado esfuerzos por medir de la mejor manera posible los

efectos y consecuencias de la política analizada y disminuir al máximo los resquicios de la subjetividad.

Con este estudio pretendemos que se abra para los lectores una mayor posibilidad de reflexión y crítica sobre un tema que de ninguna manera puede agotarse en el texto. Se trata solamente de proponer un enfoque que contribuya a la amplia discusión mediante la cual pueda comprenderse y superarse este período tan particular de la vida nacional.

No puedo finalizar esta presentación sin agradecer a mis colegas del CISEA su colaboración, sus críticas y propuestas que ayudaron a definir el carácter y la exposición del libro. La intervención de algunos llegó a ser tan intensa que asumo la responsabilidad del conjunto con la duda de si no debo asignarle una parte a ellos por haberme convencido de cambios de importancia en la forma y el contenido, a tal punto que me limité a aceptar como propios párrafos que no supe presentar con la necesaria precisión o a suprimir otros que no resultaban convincentes. Queda una deuda intelectual que no puedo compensar con una lista de nombres y un reconocimiento que, a mi juicio, sólo se puede efectuar personalmente; dentro del texto, el tema se resuelve mediante el uso de la primera persona del plural, en lugar de un “yo” limitado y circunscrito, que expande la responsabilidad hacia el grupo colectivo.

I. POLITICA ECONOMICA y EXPLICACIONES POLITICAS

1. UNA LARGA PERMANENCIA EN EL PODER

En marzo de 1981, Martínez de Hoz dejó el cargo de ministro de Economía luego de casi cinco años de ejercerlo sin interrupción. Tal permanencia resulta especialmente significativa cuando se la contrasta con la profunda inestabilidad que caracteriza las gestiones políticas y económicas en la vida argentina. En los 37 años de la posguerra apenas se registraron un par de casos de funcionarios que se mantuvieron la mitad de ese plazo en ese cargo. Alfredo Gómez Morales sólo alcanzó a cumplir 33 meses de gestión como ministro de Economía, en el período 1952 - 1955, y Adalbert Krieger Vasena llegó a 29 meses entre 1967 y 1969. Los restantes ministros designados en el período no superaron jamás los dos años continuados en el cargo durante el largo período de más de un tercio de siglo que transcurre entre 1945 y 1982.

La notable permanencia de Martínez de Hoz en el Ministerio no sólo contrasta con la experiencia anterior y posterior del país. También sorprende porque no puede atribuirse a que durante su ministerio se obtuvieran éxitos indiscutibles. Por el contrario, la mayoría de los indicadores tienden a señalar escasos resultados positivos, cuando no abiertamente negativos, para todo el período. El ritmo de desarrollo del país se desaceleró mientras el producto per cápita caía en términos absolutos, los salarios reales descendieron significativamente mientras la inflación no disminuyó a niveles controlables, lo cual provocó una distorsión permanente de los precios relativos e hizo imposible una sana asignación de recursos. El creciente endeudamiento externo alcanzó niveles explosivos a mediados de 1980, limitando la capacidad de maniobra del país y acumulando una gravosa carga para el futuro inmediato.¹

Los ministros de Economía no son reemplazados porque las cifras correspondientes al producto bruto sean negativas. Las estadísticas sólo aportan indicadores más o menos abstractos de efectividad de la política económica. Estos datos sirven, a lo sumo, como telón de fondo, como termómetro del clima social y económico que puede llevar a que se decidan cambios de gabinete en otro nivel de la realidad. En general, el menor ritmo de crecimiento económico -o la caída absoluta del producto- configura una situación en la cual disminuye la posibilidad de satisfacer diferentes demandas sociales. Por allí se abre una brecha que la presión de los reclamos tiende a

hacer más ancha con el paso del tiempo, amenazando la estabilidad de los gobiernos. La historia contemporánea de la Argentina presenta numerosos casos en que el reemplazo de ministros se produjo debido al embate de distintas fuerzas sociales afectadas por la política de turno. La inestabilidad de sucesivos equipos económicos se debe en buena medida a ese fenómeno, que no parece haber tenido el mismo efecto durante el período de Martínez de Hoz.

El contraste resulta más llamativo cuando se computa la variedad y dimensión de los sectores afectados por su política, así como la extensión y diversidad de las críticas. Es cierto que al comienzo de su gestión, en 1976, se oían pocas quejas, debido tanto a la represión ejercida sobre los sectores populares y al cierre del sistema político como a las amplias expectativas generadas en los sectores medios y altos de la sociedad. Pero la ilusión duró poco. No pasó mucho tiempo hasta que se abrió paso un creciente coro de protestas, que fue adquiriendo un tono más y más vigoroso en los años siguientes. Las quejas provinieron de los más diferentes sectores sociales: empresarios industriales afectados por la contracción del mercado interno, la competencia de productos del exterior y el elevado costo, del endeudamiento financiero; productores agropecuarios de la Pampa húmeda presionados por un largo período de elevado tipo de cambio real; productores de economías regionales afectados en general por las consecuencias de la reforma financiera y la apertura externa. Las menos escuchadas eran las quejas de los sectores asalariados, afectados por una fuerte caída de sus ingresos reales, pero que perdieron en una primera etapa sus posibilidades de reclamo político-social. La intensidad de las críticas llegó a ser tan audible que en alguna oportunidad el ministro las utilizó como argumento a favor de su gestión; todos me critican, decía, y eso confirma que yo reparto las cargas de manera justiciera, sin beneficiar a nadie en particular.

La tenaz resistencia frente a los reclamos sociales, a las inquietudes y vacilaciones lógicas en el propio seno del poder, al impacto que producía la difusión de cifras poco estimulantes en el plano económico, constituye un elemento clave de estos años. La capacidad del equipo de Martínez de Hoz para mantenerse en el poder durante tanto tiempo, mientras llevaba a cabo políticas aparentemente poco eficaces en la coyuntura, que sólo se justificaban mediante la racionalización de un futuro prometido pero cuyos resultados no se advertían, plantea un problema que desafía la imaginación de los científicos sociales. ¿Cuáles son las causas y cuáles los mecanismos que le permitieron perdurar?

El problema no se limita al problema argentino. En Chile y en Uruguay se han dado experiencias parecidas, que fueron generando una amplia discusión técnica al respecto. Si las nuevas políticas económicas aplicadas en los distintos países del Cono Sur se caracterizan por su homogeneidad, también se asemejan en el tipo de paradoja que plantean a los analistas sociales. No es la menor de éstas su notable perdurabilidad. Los responsables y ejecutores de los nuevos criterios, "liberales" o "monetaristas", lograron mantenerse en el poder durante un período desusadamente extenso si se lo mide con criterios tradicionales de éxito económico y apoyo social. Las modalidades de cada país influyen bastante en las formas en que produjo la continuidad de dichas políticas, pero mucho menos en su contenido. En Chile hubo más cambios de gabinete que en la Argentina, pero mayor tenacidad en la aplicación de la nueva estrategia a lo largo del tiempo; en la Argentina, la permanencia de Martínez de Hoz coincidió con una mayor ductilidad respecto de ciertos problemas de la política económica pero que se compensó con su notable continuidad personal.

El intenso debate ideológico sobre las consecuencias de esas políticas testimonia cuán difícil es probar los beneficios que finalmente haya podido acarrear la transformación de la estructura económica que se pretendió lograr. Pero nadie discute los tremendos costos sociales en los que se incurrió entre tanto. Esos costos sociales, tales como la desocupación de amplios grupos de trabajadores, la fuerte caída del salario real, la no utilización de equipos productivos, los pasivos de las empresas en quiebra y el elevado endeudamiento externo son los signos comunes y más dolorosos de los problemas creados por esas estrategias. De acuerdo con los criterios tradicionales, era de esperar un cambio en la política económica a medida que crecía la ola de quejas y demandas sociales. Sin embargo, y pese a que se fueron cambiando equipos ministeriales, hasta ahora eso no ocurrió: tanto en Chile como en Argentina y Uruguay la política económica continuó siendo

básicamente la misma. Ni las quejas de amplios sectores, incluyendo a algunos que en un primer momento esperaban verse favorecidos por la nueva estrategia, ni las críticas ideológicas y políticas a los programas aplicados, ni los propios resquebrajamientos internos producidos por momentos en el seno de los equipos gobernantes, ni la generalización de la crisis, aisladamente o sumados, lograron hacer mella en la decisión y capacidad de los grupos dirigentes para llevar adelante su plan de transformación de las estructuras socioeconómicas locales.

En los hechos, el nuevo modelo parece prácticamente inmune a la crítica teórica, a los desafíos sociales, y a las fisuras políticas internas. La fuerza, la capacidad de maniobra y la propia permanencia de los equipos económicos responsables de la aplicación de la nueva ortodoxia resultan una de las constantes más significativas y difíciles de explicar en la experiencia reciente de los países del Cono Sur. El tema no se agota allí, y su importancia resulta clara en la medida en que la región aparece como un "modelo" de los ensayos de transformación economicosocial que pueden encararse en otros países del mundo y, especialmente, de América Latina, donde los proponentes de esta forma de la ortodoxia económica comienzan a penetrar en los puestos de decisión.

La respuesta a este enigma se intentó a partir de distintos enfoques, con resultados que, a nuestro juicio, son todavía insatisfactorios pese a los indudables avances logrados. Es posible que una de las dificultades centrales para proponer explicaciones convincentes derive del rígido encuadre especializado con que se encaró buena parte de los estudios. Hay descripciones económicas y políticas del proceso, pero en general aparecen como independientes entre sí y tienden a ofrecer una visión incompleta del problema por su propia e inevitable parcialización.

Los análisis económicos ofrecen la mejor prueba de esa afirmación. Ya se ha logrado acumular una notable cantidad de estudios sobre las políticas económicas que específicamente se pusieron en práctica en cada país, aunque es evidente que se ha examinado mucho más en detalle el caso de Chile que el de la Argentina. En esos estudios se analiza, en general, la aplicación del método en términos formales: su coherencia teórica y práctica, su viabilidad en el largo plazo, la relación entre los objetivos propuestos y los resultados obtenidos, la distribución de los costos y beneficios, las etapas de la aplicación de la nueva política, etcétera. Todos estos son aspectos que es necesario conocer, y que se deben seguir investigando con más profundidad, pero tienen el inconveniente de que rara vez se combinan con el problema político. Las decisiones económicas aparecen como si se tomaran en un campo con entidad propia, aislado del resto de la sociedad, mientras quienes toman esas decisiones son visualizados como técnicos especializados, o representantes de grupos muy específicos, que desarrollan sus modelos independientemente de las presiones y movimientos en el seno del poder. En la mayor parte de los casos, los análisis económicos parecen aceptar en los hechos, la imagen de que es suficiente la existencia de un poder político muy represivo para que este modelo económico pueda aplicarse sin mayores inconvenientes.

Los estudios políticos, en cambio, intentaron detectar las vías mediante las cuales los nuevos grupos económicos y sus ideologías lograban consolidar su poder social. Ocurre, sin embargo, que en general los análisis se independizan relativamente de las condiciones concretas y reales de la aplicación de la política económica para centrarse en las relaciones políticas y sociales entre esos grupos y el resto de la sociedad y, especialmente, con las Fuerzas Armadas, que han estado ocupando el poder en los países del Cono Sur durante todo el período.

Para superar esta dicotomía se precisa un análisis pormenorizado de las decisiones adoptadas en el período 1976-1981, y sus consecuencias en la estructura de poder. Así se mostrará cómo la propia política económica fue creando condiciones que incrementaban el poder de decisión de sus defensores y beneficiarios y, en consecuencia, resultará claro que la búsqueda de una explicación precisará incluir simultáneamente elementos políticos y económicos.

Antes de comenzar dicho análisis, repasaremos las explicaciones políticas de la nueva estructura de poder, lo cual nos servirá como elemento de referencia para lo que sigue. En cambio, los análisis específicamente económicos y sus implicaciones políticas serán revisados en el curso de la exposición posterior, a medida que se examinen las distintas etapas de la evolución económica de

la Argentina en el período mencionado.

2. LAS EXPLICACIONES POLITICOSOCIALES

La primera explicación que se propuso cuando estos regímenes apenas se estaban consolidando centró la atención en el carácter autoritario -y, por largas etapas, abiertamente represivo- de los nuevos gobiernos. El rígido encuadramiento del sistema politicosocial impidió la exteriorización del disenso, creando la base para que los nuevos regentes de la economía pudieran ir fortaleciendo su posición. En una primera etapa el silenciamiento de la oposición pareció afectar especialmente a los representantes y voceros de los grupos "populistas", reformistas e izquierdistas, pero la propia lógica de la censura y la represión tendió a estrechar progresivamente los márgenes de cualquier crítica, desde la económica hasta la cultural.

En ese entorno cerrado en el que la posibilidad de disentir quedaba severamente recortada, el discurso sobre la política económica puesta en marcha ofrecía una serie de ventajas coyunturales que no pueden desdeñarse y que multiplicaban su impacto por el silencio de la oposición: la ruptura radical con el pasado, la posibilidad de sentar nuevas bases para el desarrollo sobre pautas diferentes de las aplicadas anteriormente -pautas que se denunciaban como causa de las frustraciones sociales y económicas sufridas-, la aplicación de criterios autotitulados "científicos", etcétera. El discurso ideológico adoptaba así una fuerza desproporcionada en relación con las virtudes de la propia política económica y se convertía en una de las herramientas más significativas de la nueva hegemonía social.²

El fenómeno se vio reforzado por los problemas económicos y políticos vividos por cada sociedad en la etapa anterior a la instalación de los nuevos regímenes. Los males de las políticas anteriores, por momentos dolorosamente evidentes, ofrecían un argumento de peso para evitar toda aspiración de "retorno al pasado", en cualquiera de sus formas. La descripción del período anterior tendió a enfatizar sus aspectos más negativos y a desechar en bloque toda su organización, cualquiera fuera su matiz, en la medida que no conviniera las políticas ortodoxas que se aplicaban en la nueva etapa. El miedo a un retorno maligno de los factores que se pretendían superar habría entonces favorecido la aplicación y continuidad de la nueva política que los rechazaba de plano y que era, por lo tanto, supuestamente superior.

Este tipo de explicación tiende a privilegiar el fenómeno político ideológico sobre el económico, dando por sentado uno de los aspectos claves que se desea comprender. Su propia lógica lleva a suponer que la nueva política económica era la única alternativa disponible frente a las anteriores y, por lo tanto, la única posible. En contrapartida, ofrece la ventaja de sacar la política económica de la apariencia de que se aplica en un vacío de poder.

Aldo Ferrer, en su continuo esfuerzo por entender la nueva coyuntura, fue uno de los que plantearon la cuestión en los términos más drásticos. La experiencia chilena, señaló, "se apoya en bases políticas antes que económicas y su viabilidad depende más de las primeras que de las segundas" (Ferrer, 1980a). Es correcto. El nuevo marco político creado en los países del Cono Sur constituye la variable clave para explicar la dureza y persistencia de la política económica ensayada en estos años. Sin ese marco, dicha política no habría sido posible. Pero cuando se señala una relación causal entre la estructura política y la política económica de este período se aporta una explicación primera y necesaria, aunque no suficiente. Sin ese condicionamiento político no hubiese sido posible aplicar la nueva estrategia económica, pero aquello no alcanza para explicar esta última.

Las condiciones políticas y sociales creadas por la nueva estructura de poder cerraron las posibilidades de crítica y, por momentos, de toda reflexión o diálogo sobre la política económica. Pero ese bloqueo no se dio en todos los ámbitos de decisión ni duró mucho tiempo. En la Argentina, al menos, las críticas provenientes de diversos sectores empresarios se mezclaron durante casi todo el período, aunque con distinta intensidad, con los sordos reclamos de sectores

asalariados y las dudas, desencantos y resistencias de funcionarios de todo nivel dentro del propio gobierno.

El mismo equipo económico sintió en su seno el efecto desgarrador de evaluaciones críticas acerca de las estrategias aplicadas y los resultados que se obtenían. La unidad de la primera etapa se rompió apenas se comenzaron a tomar decisiones más trascendentes que las incluidas en la operación "ordenancista" iniciada en 1976. Varios secretarios de Estado del área económica se alejaron de sus cargos al disentir con medidas tomadas para enfrentar distintas coyunturas. El reemplazo de algunos de sus integrantes señala el desplazamiento del centro de gravedad del equipo económico hacia los que apoyaban o alentaban las políticas más crudamente "monetaristas" de los años siguientes. El retiro de varios funcionarios que estuvieron originalmente en la Secretaría de Industria indica que existían posiciones encontradas entre quienes adoptaban decisiones económicas. La victoria de la nueva línea fue el resultado de una intensa batalla en el seno del equipo que asumió en 1976 y hace sospechar que existieron otras alternativas prácticamente desde el comienzo del gobierno militar. La línea económica que finalmente se siguió no fue el resultado "fatal" de la nueva estructura de poder político.

Las tensiones no se limitaron, por supuesto, al interior del equipo económico. Hay motivos más que suficientes para suponer que se repitieron en todos los niveles y ámbitos de decisión, aunque hasta ahora no conozcamos en detalle su carácter y magnitud.

Debido al papel asumido por las Fuerzas Armadas en los países del Cono Sur, los resquebrajamiento y disensos en el seno del poder resultan especialmente significativos cuando se pasa del ámbito reducido del equipo económico al del gobierno en su conjunto. En estas últimas décadas, las Fuerzas Armadas se caracterizaron por definir algunos objetivos políticos que derivaron de su visión de las necesidades militares. Es sabido cómo destacaron, por ejemplo, la necesidad de lograr cierto desarrollo industrial, en especial en los sectores básicos y estratégicos, que tendería a oponerse abiertamente con la apertura económica propugnada por la nueva ortodoxia. Por otra parte, el atractivo que sienten las Fuerzas Armadas por instaurar alguna forma de planificación, inclinación coherente con las características del pensamiento y la organización militar, chocaba directamente con la concepción de un mercado libre que decide el destino nacional. Estas dos fuentes iniciales de disidencia no fueron de ninguna manera las únicas. Las Fuerzas Armadas plantearon repetidamente la necesidad de alcanzar una serie de objetivos que correspondían a exigencias de seguridad nacional y que también se contradecían con los resultados que previsiblemente provocaría -y en definitiva provocó- la política económica adoptada. Los cambios de opinión en dicho frente, que van desde el propósito de evitar una desocupación masiva -planteado al principio del período con un criterio políticosocial- hasta el deseo de asegurar el desarrollo de las zonas fronterizas -por consideraciones geopolíticas que no permiten esperar el funcionamiento espontáneo de los mecanismos de mercado-, son señales evidentes de que la aceptación del nuevo modelo no se logró con facilidad en el ámbito militar.

La tesis ampliamente difundida de que las Fuerzas Armadas de estos países son sólo un "brazo armado" de los sectores dominantes deja muchas incógnitas sin respuesta. La idea parece acertada en términos estructurales y de largo plazo, poniendo en claro una condición básica del sistema de dominación -y por lo tanto, una restricción para su transformación-. Sin embargo, no basta para explicar numerosas contradicciones observadas en la historia reciente de estos países ni, mucho menos, resulta suficiente para comprender y desmontar los mecanismos reales y efectivos a través de los cuales se ejerce el poder de los sectores dominantes.

Nuevamente, el caso argentino resulta muy sugestivo en este aspecto. Ahora sabemos que las críticas a la conducción económica habían alcanzado ya niveles bastante elevados en el seno de las Fuerzas Armadas a partir, por lo menos, del segundo año de aplicación de la nueva estrategia. Es bien conocido que en 1979, por ejemplo, dos de los tres miembros de la Junta de Comandantes -el órgano supremo del poder político- estaban en oposición a la política económica. Esto significa que la mayoría del cuerpo que teóricamente detentaba el máximo poder de decisión del Estado estaba disconforme con la estrategia seguida por un ministro de Economía que proclamaba, a todos los

vientos, que "su política era la política de las Fuerzas Armadas". ³³

Para superar esta contradicción entre las ideas de los altos mandos de las Fuerzas Armadas y la política económica, se apeló a diversos mecanismos. Algunos analistas, por ejemplo, sostienen que las objeciones militares fueron neutralizadas gracias al empuje de las concepciones ideológicas de la nueva derecha económica, cuyo vigor habría logrado cerrar el paso a cualquier concepción alternativa. Según esta tesis, la batalla habría sido ganada primordialmente en el plano de las ideas, hasta eliminar por esa vía las resistencias encontradas. Otros estudiosos, en cambio, tendieron a destacar los diversos mecanismos de cooptación de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas y la generalización de un sistema de halagos de todo tipo, formales y materiales, hacia los hombres de armas, mediante los cuales se habría logrado incorporar dichas instituciones -o, al menos, a sus miembros decisivos- a la nueva fe económica. La presión ideológica, la lógica de la cooptación y la difusión de los halagos habrían forjado la necesaria unidad entre los diferentes centros de decisión en torno a lo deseado por los economistas "ortodoxos" (este tipo de interpretación está ampliamente desarrollada en los análisis de O'Donnell [1981] y Mbulián y Vergara [1979]).

No cabe duda de que esa combinación de factores jugó un papel en la consolidación y fortalecimiento de la nueva estrategia económica. Algunos de esos fenómenos tuvieron su importancia en uno u otro período del proceso, y colaboraron para frenar críticas e incrementar apoyos, pero, aunque sustanciales, no alcanzan tampoco a explicar por qué se impuso de manera tan rotunda la línea económica adoptada. Al respecto debe recordarse que las Fuerzas Armadas recibían permanentemente las demandas y expectativas de otros sectores de la sociedad, entre las que se contaban no sólo las de los más perjudicados por la política económica, sino también las de quienes ofrecían alternativas para la coyuntura y provenían, a veces, de estratos privilegiados con antiguo acceso al poder. Este aspecto resalta cuando se observa que algunos de los que se retiraron del equipo económico mantuvieron contactos para defender posiciones diferentes y proponer opciones que, si bien no fueron adoptadas, ampliaban el abanico de estrategias posibles.

Otros intentos de explicación tendieron a destacar la importancia de los apoyos externos prestados a la política económica aplicada en el plano local. Este argumento debe considerarse, igualmente, con toda seriedad. Los ensayos económicos puestos en vigor en los países del Cono Sur se convirtieron en experiencias de indudable interés, político y económico, para sus defensores en los grandes centros mundiales.

Desde el punto de vista político, la demostración de la viabilidad del modelo ofrecía a esos sectores un argumento muy fuerte para impulsar su aplicación en sus propios países, coincidiendo con los nuevos requerimientos creados al calor de la inédita evolución de la liquidez mundial en los últimos años. Diversos grupos internacionales se preocuparon por pregonar internacionalmente el éxito de las políticas económicas instrumentadas en el Cono Sur, presentándolas como un "modelo" o un "milagro" de la nueva ortodoxia, que serviría de ejemplo mundial. Ese interés político se concretó en apoyos del mismo tenor, ofrecidos muchas veces sin cortapisas a los responsables locales de las políticas económicas, más preocupados por el "efecto demostración" que debían obtener que por sus consecuencias específicas.

La convergencia política no agota las razones del apoyo de ciertos sectores de la comunidad internacional. El énfasis en los aspectos monetarios y financieros de las conexiones con el exterior ofrecía excelentes oportunidades de beneficio a los grandes capitales internacionales que supieron aprovechar la oportunidad. El ingreso de ingentes masas de capitales especulativos, derivado del apoyo de los bancos multinacionales, cumplió un papel relevante en la evolución coyuntural de los balances de pago de la Argentina y Chile, cuyo efecto final trascendía el interés local. En esas operaciones, los bancos encontraban una atractiva posibilidad de colocación de capitales y captación de beneficios, que fortalecía sus motivaciones de apoyo a los regímenes locales.

Las actitudes políticas y las estrategias crediticias aplicadas por los centros internacionales de decisión financiera contribuyeron notablemente a afianzar la vigencia del "modelo". Los préstamos otorgados por la comunidad financiera internacional fueron ofrecidos sin ambages y resueltos con una celeridad que coadyuvaba a la creación de una aureola de eficiencia en torno a los dirigentes

económicos de los países receptores. Simultáneamente, las declaraciones de apoyo y los viajes al efecto de los grandes representantes de los capitales internacionales aportaban un voto de confianza adicional a estas políticas. La interrelación de los intereses político económicos de ciertos centros de poder económico internacional con los objetivos estratégicos de los grupos económicos locales del Cono Sur confirmó a estos últimos una cuota de poder superior a la que se hubiera podido esperar en otras condiciones.

El apoyo de esos centros fue por momentos masivo, pero no siempre decisivo. Debe recordarse que, por diversos motivos, en los propios países desarrollados se organizaron también movimientos en contra de las políticas aplicadas en los países del Cono Sur, movimientos que llegaron a tener una repercusión nada desdeñable y que, en todo caso, ofrecían asimismo apoyos externos para opciones político económicas diferentes en esos países. Durante varios años, los gobiernos del Cono Sur tuvieron problemas con la comunidad internacional debido a las políticas represivas que aplicaban internamente, lo cual se tradujo en el bloqueo de créditos oficiales de los países desarrollados, en restricciones a la entrega de armas y en otras medidas no menos agraviantes que contribuyeron, por momentos, a crear un clima de extrema tensión en sus relaciones internacionales. Sanciones de este tipo se aplicaron contra la Argentina y Chile, y fueron parcialmente neutralizadas gracias al apoyo irrestricto de los centros financieros internacionales. En esencia, eso confirma que el marco internacional ofrecía condiciones para el fortalecimiento de las nuevas políticas económicas, pero que ello no era excluyente de la existencia de alternativas para los proyectos que se aplicaron localmente.

Es interesante destacar que la coexistencia de propuestas políticas diferentes en los países desarrollados, respecto de los gobiernos del Cono Sur, determinó que los equipos económicos locales contaran en los centros con puntos de contacto y apoyos decididos que estaban vedados a otros miembros del poder local cuando llegaban apelando a las vías tradicionales.

El aislamiento político de dichos regímenes favorecía, irónicamente, la posición de los grupos económicos con buenos contactos en el exterior. Las estrechas ligazones entre éstos y los centros financieros mundiales les otorgaban un papel de intermediación que, por momentos, resultó decisivo para comprender la inserción internacional de los primeros. Martínez de Hoz, por ejemplo, gozó de un amplio acceso a los gobernantes de las grandes potencias, mientras que a otros miembros del gobierno argentino en la misma época les resultaba difícil o imposible obtener audiencias. En diversas oportunidades, el ministro de Economía llegó a parecer un canciller, dados sus fluidos movimientos en el escenario internacional.

Se puede concluir que la doble estrategia de los centros, al reforzar los lazos con los grupos económicos locales y cortarlos con los responsables políticos, fortalecía inevitablemente a los primeros. Es decir que si bien esa política abría posibilidades de un cambio hipotético, en los hechos reforzaba desde diversos frentes las posiciones ya adquiridas por los nuevos grupos.

El marco internacional debe tenerse muy en cuenta, entonces, para explicar el notable poder alcanzado por los equipos económicos del Cono Sur en su propio ámbito local.⁴⁴ Este factor tuvo un peso decisivo en diversas oportunidades, especialmente en el lapso inaugural y de consolidación de los nuevos gobiernos, cuando el recurso a los créditos masivos del exterior resultaba indispensable para superar la difícil coyuntura externa. Con el transcurso del tiempo la importancia del apoyo externo se fue modificando sin perder su papel clave, tanto en términos económicos como políticos.

Ferrer (1980a) ha marcado con claridad ambos rostros del fenómeno: la importancia del apoyo externo en la etapa de consolidación de los nuevos regímenes y la posibilidad latente en la situación internacional para superar la escasez de divisas mediante otras políticas económicas y otros apoyos. En sus propias palabras:

no es aconsejable negar la significación de aquellas influencias pero sería imprudente atribuirles mayor importancia que la que tienen [...] la conversión de la empatía ideológica [de los círculos económicos del exterior] en una transferencia de recursos al menos en medida suficiente como para convertirse en apoyos decisivos es harina de otro costal. [La creciente liquidez internacional y el surgimiento de nuevos centros comerciales y financieros en el mundo

ofrecen amplios márgenes de maniobra] para cualquier país con suficiente atractivo a escala internacional sea o no ortodoxa su política económica.

Las hipótesis mencionadas componen, de hecho, el espectro de las explicaciones ofrecidas hasta ahora sobre la notable perdurabilidad de la ortodoxia económica en los países del Cono Sur. Faltaría agregar, para completar el panorama, la hipótesis de que ciertos grupos privilegiados se beneficiaron ampliamente con las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía.

El hecho en sí es cierto. Las estrategias aplicadas en la Argentina, por ejemplo, liberaron cerca del 15 % del producto bruto de cada año para destinarlo a los nuevos ensayos especulativos (véase cuadro 1.4 del Apéndice). La caída del ingreso de los asalariados, no inferior al 30 % comparando el quinquenio 1976-1980 con el anterior, creó las bases para las notables apropiaciones de riqueza por parte de otros grupos sociales, que se concretaron a través de la nueva política financiera, de los movimientos de los precios relativos y de otros fenómenos que se estudiarán más adelante. Pero la existencia de enormes beneficios no es suficiente por sí misma para explicar la forma en que los grupos favorecidos ejercieron el poder y captaron las riquezas correspondientes sin oposición social ni política.

Esto vale incluso para algunas descripciones de los grupos más grandes o que más se beneficiaron. Esos grupos existen, aunque las descripciones disponibles hasta ahora parecen semejantes al reconocimiento de un iceberg a través de su parte visible; hará falta un estudio más detallado para avanzar en su análisis y en la comprensión de sus formas de acción. Pero aun así, la existencia de esos grupos sólo permite presumir pero no demostrar su poder político, cuestión que para ser dilucidada requiere de una teoría más general.⁵

Resumiendo, las explicaciones más difundidas parten siempre de la observación del enorme poder acumulado por los nuevos regímenes. El silenciamiento de diversas oposiciones y la desarticulación de estructuras sociales preexistentes aparecen como el primer elemento que facilita la aplicación de la nueva política económica al conjunto de la sociedad. A continuación, los análisis enfocan la compleja relación que se estableció entre quienes propugnaban esas políticas y los mandos de las Fuerzas Armadas, que detentaban el poder formal de decisión en el plano político. En este punto las explicaciones otorgan singular relevancia al vigor de las concepciones ideológicas de la nueva estrategia económica y a los mecanismos de cooptación de miembros de las Fuerzas Armadas y de otros sectores en el gobierno. Una segunda línea de argumentos recalca que para imponer el proyecto fue decisivo el apoyo de sectores externos estratégicamente situados en el plano mundial y ligados a la aplicación de la nueva línea económica, tanto por motivos políticos como por la obtención de grandes beneficios económicos a corto plazo. Finalmente, comienza a diseñarse una interpretación que señala como impulsor de todo el proceso la acumulación de grandes beneficios en manos de un reducido grupo de privilegiados, fenómeno cuyos aspectos concretos están bastante bien estudiados en Chile y son poco conocidos en la Argentina, pero que no parecen suficientes para explicar íntegramente la relación entre este grupo y el poder político.

Cada una de las hipótesis mencionadas cumple un rol funcional en la explicación buscada, pero el conjunto ofrece todavía resquicios difíciles de aceptar frente a la incógnitas de la coyuntura y algunos fenómenos contradictorios. Nuestra insatisfacción frente al conjunto de esas respuestas nos ha llevado a proponer una tesis adicional que desarrollaremos a partir de una exposición de la política económica aplicada en el período 1976-1981. No se trata, por supuesto, de reemplazar a las anteriores, sino de agregar una faceta distinta para la difícil tarea de comprender uno de los períodos más críticos de la historia económica y política de la Argentina contemporánea.

II. LA PRACTICA DE LA POLITICA ECONOMICA

Para presentar las hipótesis que propondremos en este trabajo es preciso efectuar un relato pormenorizado de la política económica llevada a cabo en el período 1976-1981. Obviamente, no pretendemos ofrecer una crónica completa de lo sucedido. Pero necesitamos recordar una serie de hechos para jerarquizar algunas decisiones adoptadas y describir el contexto político global en el que se tomaron. Sólo así se podrá destacar la relación entre ciertas opciones claves que fueron elegidas y los costos que se estuvo dispuesto a pagar por ello. Con ese propósito centramos nuestro relato en las grandes líneas de acción y las principales medidas tomadas para conformar un nuevo mercado financiero en el país, con tasas de interés libres y una relación cada vez más estrecha con el exterior.

Conviene adelantar algunas de las conclusiones que surgen del análisis. En primer lugar, debemos señalar que no existieron intentos serios de organizar un mercado de capitales a largo plazo a través del cual se canalizaran los recursos de ahorro y se orientara la inversión. La política económica favoreció, casi exclusivamente y a costos muy elevados, la creación de un mercado de dinero de corto plazo y alta liquidez, mercado que operó como un factor permanente de inestabilidad del sistema económico. La nueva estructura incrementó el desequilibrio encontrado en la plaza en marzo de 1976, al tiempo que alentaba otros factores negativos como el mantenimiento de una alta inflación.

El desarrollo de este mercado fue acompañado por una permanente voluntad de destruir todas las barreras existentes para el movimiento, de capitales hacia y desde el exterior. En la primera etapa, se configuraron condiciones que hicieron sumamente rentable el ingreso de divisas a la plaza financiera local. De hecho, la mayor parte del "ahorro" registrado en el período -consistente en fondos a muy corto plazo en el mercado financiero con elevadas tasas de interés- se debe al ingreso de divisas que se incorporaban a la plaza convertidas en pesos. Los beneficios obtenidos por esa vía fueron muy grandes, tanto en términos absolutos como en comparación con el producto bruto del país. Puesto que la riqueza no se crea de la nada, ellos se generaban evidentemente gracias al proceso de redistribución del ingreso, que reducía los salarios liberando fondos para la especulación.

La combinación de estas dos estrategias -mercado de corto plazo y libertades para los movimientos de divisas- engendró condiciones particulares en la medida en que el Estado, a su vez, autolimitaba su función reguladora a favor de movimientos mas y mas espontáneos del dinero. El mercado perverso así creado fue adquiriendo una influencia cada vez mayor en el ámbito económico y social, que inevitablemente tuvo un correlato en el plano político. La creciente fluidez del movimiento del dinero hizo que, progresivamente, negara a tener una importancia decisiva la "confianza" que los agentes económicos podían tener en la continuidad y orientación de la política económica que se estaba llevando a cabo. El desequilibrio original del sistema tendió a aumentar, no a disminuir, por impulso de la política económica, hasta encontrarse en una situación prácticamente insostenible en su última etapa. A partir de determinado momento, la mera sospecha sobre un posible desplazamiento del equipo económico podía provocar el colapso de la economía argentina. La experiencia de fines de 1980 y comienzos de 1981, que se analiza más adelante, exige de mayores comentarios al respecto.

Se generó así una condición estructural -antes que de coyuntura- muy particular. Los grandes agentes económicos lograban elevados beneficios en la medida en que desplazaban sus actividades para aprovechar los sucesivos mecanismos financieros que las autoridades económicas ponían en marcha. Estas autoridades, a su vez, iban autocercenando sus posibilidades de controlar el sistema, de modo que éste tendía a depender más y más de las decisiones de un sector privado que crecía en conjunción con el mercado financiero. En esas condiciones, la clave del mantenimiento de dichos beneficios consistía simultáneamente en la continuidad del desequilibrio, que se creaba y ampliaba constantemente, y en la continuidad de la política en vigor. Esta última condición operaba como un verdadero reaseguro de la permanencia del equipo económico desde el momento en que ese equipo

era el único que lograba generar la confianza de los grandes factores privados de decisión.

La política económica avanzó sobre dos andariveles paralelos. Por uno de ellos ofrecía la posibilidad de realizar operaciones muy lucrativas a quienes orientaran su actividad de acuerdo con los estímulos brindados al mercado financiero. Por el otro, el propio crecimiento de ese mercado creaba las condiciones para la continuidad y firmeza de la política económica que se llevaba a cabo. El desequilibrio económico otorgaba fuerza política a quienes lo creaban, grandes beneficios a quienes lo aprovechaban y un poder cada vez mayor a los grupos privados que controlaban el mercado financiero.

Durante un tramo extenso de su gestión, Martínez de Hoz actuó como si condujera la economía argentina a lo largo de un camino de cornisa. Era necesaria toda la pericia y la sangre fría del conductor para evitar una caída fatal -que en varias oportunidades estuvo muy cerca de producirse-. Al mismo tiempo, la situación condicionaba la actitud de los pasajeros del vehículo: aunque quisieran, debían esperar que el conductor saliera del borde del precipicio para poder desplazarlo de su puesto. La metáfora resulta transparente si se tienen en cuenta las numerosas polémicas que se suscitaron en el seno del poder militar acerca del mantenimiento de la política económica.

La experiencia muestra que no hubo salida del camino de cornisa. Cuando se reemplazó a Martínez de Hoz la economía argentina se derrumbó, pero el derrumbe fue sólo la consecuencia inevitable del funcionamiento perverso de los mecanismos creados en los años anteriores. Durante un tiempo, las ruinas y el desconcierto impidieron vislumbrar con claridad las profundas transformaciones que la gestión de Martínez de Hoz había producido en las relaciones de poder dentro del país. El más inmediato y notorio de estos cambios provino de la formidable transferencia de ingresos que había acontecido, principalmente en perjuicio de los asalariados, pero también a costa de importantes sectores productivos. Esa transferencia significó una brusca y cuantiosa acumulación de riqueza -y por consiguiente de poder- en manos de pequeños grupos sociales, en especial de los que dominaban los flujos financieros. A su turno, esa acumulación de riqueza proporcionó un sólido punto de apoyo a otra transformación de índole más permanente y estructural. En efecto, las modificaciones introducidas por Martínez de Hoz en las reglas y mecanismos de funcionamiento del mercado financiero determinaron que éste pasara a desempeñar un papel central y dominante en la economía argentina. Progresivamente, las empresas privadas, las empresas públicas, el Estado nacional, las provincias y hasta las municipalidades se encontraron fuertemente endeudados, lo cual los ubicaba en una posición vulnerable y dependiente frente al sistema financiero. Al mismo tiempo, las facilidades otorgadas al movimiento internacional de capitales y divisas despojaron al Estado del control que antes ejercía y lo transfirieron de hecho a los grupos privados que manipulaban dichos fondos. De este modo, frente a las empresas y organismos endeudados, el sistema financiero se colocaba también en la posición de intermediario y agente de los acreedores foráneos. Este punto es fundamental, ya que proveía un formidable respaldo externo para impedir que dentro de la Argentina se tratara de alterar las nuevas reglas de juego que se habían impuesto. Los 40000 millones de dólares de deuda externa habrían de cumplir, en gran medida, la función de asegurar que eso no ocurriera, amenazando con una tremenda sanción exterior -que la Argentina no podría soportar- todo intento de modificar lo hecho. En términos de poder esto significa que el pequeño sector social que controla el sistema financiero dispone ahora de una enorme capacidad para influir sobre el funcionamiento de la economía argentina, y por lo tanto sobre la sociedad y la política dentro del país. Es posible que nunca, desde que en 1916 Hipólito Yrigoyen fuera elegido presidente de la República, tan pocas personas selectas tuvieron tanto poder en la Argentina. A Martínez de Hoz le cupo el papel de ser el artífice de esa restauración conservadora, sin vacilar ante los costos que la población, y el conjunto de la Argentina, debieron pagar para ello.

Todo esto es lo que intentaremos destacar en las páginas que siguen, comenzando nuestro relato en la época inmediatamente anterior al cambio de gobierno que aconteció en marzo de 1976.

1. LAS VISPERAS DEL CAMBIO DE PODER

En marzo de 1976 la economía argentina había llegado a un estado de crisis casi sin precedentes. Una situación política y social candente realimentaba el desequilibrio económico en un proceso que avanzaba en espiral. No cabe duda de que los problemas políticos y económicos venían acumulándose en los años anteriores, pero es cada vez más claro que ellos se pusieron al rojo vivo a partir de junio de 1975 y se agravaron desde entonces hasta crear una situación casi insostenible. El "rodrigazo" marca un verdadero punto de inflexión en esos años, porque sus consecuencias penetraron profundamente en el campo político y social y agudizaron la crisis hasta extremos inesperados.

El "rodrigazo"

El 4 de junio de 1975, el ministro de Economía, Celestino Rodrigo, anunció una devaluación de dimensiones insólitas para la economía argentina: 160 % para el tipo de cambio utilizado en transacciones comerciales (de 10 a 26 pesos por dólar), 100% para el tipo usado en transacciones financieras (de 15 a 30 pesos). A esto se agregaban variaciones significativas en los cuadros tarifarios, como 181 % de incremento en el precio de la nafta común, 75 % en los precios del transporte urbano y otros aumentos similares que tendrían un efecto devastador sobre los precios en los meses siguientes. También se decidió, aunque en ese momento pasó casi inadvertido, un reajuste de las tasas de préstamos del Banco Nación y Banco Nacional de Desarrollo, y la liberación de las tasas de interés de los certificados transferibles de depósitos a plazo fijo (de Pablo, 1980). Junto con el primer gran impulso a la marcha de los precios nació el primer intento, todavía tímido, de liberación del mercado financiero.

La política de *shock* adoptada en junio de 1975. provocó, en primer lugar, un brusco y poderoso salto de la inflación, que tendió a cambiar cualitativamente su papel en la economía argentina. La onda de choque de la súbita variación del tipo de cambio y las tarifas públicas desatada en ese mes se hizo sentir en todos los precios de la economía en el período siguiente, provocando un creciente desequilibrio de la estructura productiva y el deterioro de los mecanismos tradicionales de control. Bastaron nueve meses para que la coyuntura arribara al punto de crisis.

La inflación se acelera

A partir de aquellas decisiones del ministro de Economía, el índice de precios saltó de un aumento del 32,6% en todo el semestre anterior (diciembre de 1974 a mayo de 1975) a nada menos que 63 % en los dos meses siguientes (junio-julio de 1975). El impacto de esa gigantesca explosión de los precios internos no pudo ser absorbido en el período posterior, dado que la espiral inflacionaria se realimentaba espontáneamente y contribuía a agravar las tensiones político sociales. Los índices de precios siguieron registrando incrementos del 10 al 11 % mensual durante más de un año a partir de entonces (y sólo decrecieron levemente desde mediados de 1976, como se verá más adelante). En el ínterin se produjeron transformaciones decisivas en algunas variables claves de la economía. Las agudas fluctuaciones de los precios relativos, que modificaban la situación e ingresos de todos los sectores, tendieron duramente a deteriorar el nivel de los salarios reales y a elevar el valor de la divisa. Simultáneamente, ese mismo proceso generaba un profundo desequilibrio del sector externo, una violenta expansión del déficit fiscal y el rápido cambio de actitud de los operadores frente al sistema monetario y financiero.

Caída de los salarios

La baja de los salarios no podía ser compensada por nuevos aumentos nominales en una coyuntura en la que se habían roto, de hecho, los controles de precios implantados en los años

anteriores. Los intentos de responder con aumentos salariales a las presiones sindicales aceleraban a partir de entonces la espiral inflacionaria, cercenando todas las posibilidades de mantener la redistribución del ingreso alcanzada en 1973 y 1974. A partir de junio de 1975 los ingresos reales de los asalariados cayeron alrededor del 50 % respecto de los niveles anteriores.

Los niveles salariales no se volvieron a recuperar en todo el quinquenio siguiente, aunque se observa una gran dispersión en la situación de los distintos sectores. De acuerdo con las estimaciones disponibles (véase cuadro 1.4 en el Apéndice) la participación de los asalariados en el ingreso cayó de 49,3 % en 1975 -afectado en el segundo semestre del año por el rodrigazo- a 32,3 % el año siguiente. Es probable que la primera cifra sobreestime la participación de los asalariados en el ingreso, pero más que las cifras absolutas interesa destacar la intensidad del deterioro.

Los sindicatos pierden Poder político

La caída de los salarios era un reflejo de las nuevas condiciones económicas como de la reestructuración política que se estaba produciendo en forma simultánea. En condiciones de elevada inflación y, por consiguiente, de auge especulativo, se formaba un "mercado" prácticamente incontrolable por el poder político; la coyuntura tendía a mellar rápidamente la capacidad reivindicativa de los dirigentes sindicales que habían basado parte de su poder en la posibilidad de luchar por la distribución del ingreso a través de las negociaciones con los empresarios y el Estado. A medida que quedaban a la defensiva, los sindicatos y sus aliados políticos y sociales se encontraban frente a una disyuntiva de hierro: o ganaban fuerza política para controlar un sistema que se les escapaba de las manos, o resignaban sus expectativas inmediatas. La nueva estructura de relaciones sociales que provocaba la inflación se reflejaría en el realineamiento político consolidado a partir de marzo de 1976.

La corrida hacia el dólar

La inflación incentivó la fuga masiva y desesperada de la tenencia de pesos para tratar de mantener el valor poseído adquiriendo divisas. El mercado de compra-venta de dólares se transformó en uno de los mecanismos fundamentales de la especulación en el segundo semestre de 1975, hasta llevar sus precios a los niveles reales más altos conocidos en la historia del país (marzo de 1976). El activo mercado negro de divisas alentaba la fuga de éstas del mercado oficial - mediante los conocidos procesos de subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones- tendiendo a generar un creciente déficit de la balanza de pagos. Las continuas devaluaciones del período, aceptadas por el poder político como un mal menor frente a la imposibilidad de sostener el tipo de cambio, no lograban compensar siquiera el nerviosismo de los operadores ni frenar el creciente descontrol del sistema.

El reino del papel

El alza de los precios y la fuga del dinero llevaron al desarrollo de mecanismos en el mercado financiero que no existían o tenían muy escasa difusión en los años anteriores. El surgimiento de las "aceptaciones" -documentos a interés libre que los intermediarios financieros negociaban entre los tenedores y tomadores de dinero- fue el primer instrumento de un mercado libre de capitales que, simultáneamente, favoreció la expansión de las compañías financieras más dinámicas a costa de los establecimientos bancarios. En ese mismo período del segundo semestre de 1975 se generalizó el uso de los valores nacionales ajustables, cuyo carácter de título indexado de elevada liquidez, con garantía estatal, los convertía en la protección ideal contra la inflación. Estos fenómenos, incipientes pero en rápido crecimiento, serían los primeros antecedentes de la transformación que se operaría en los años siguientes en los mecanismos de funcionamiento del sistema financiero local. Por el momento, servían como punta de lanza para romper el control de

las autoridades sobre el sistema monetario y modificar la relación de fuerzas en el seno de las instituciones financieras existentes.

La iliquidez

Los recursos monetarios tendían a reducirse a su nivel mínimo debido al vertiginoso proceso de desmonetización de la economía que provocaba la escalada inflacionaria. La intensa emisión a la que debían recurrir las autoridades para atender el déficit creciente del sector público no lograba mantener la liquidez de un mercado que huía de toda tenencia de dinero. La relación entre activos monetarios del sector privado y el PBI cayó del 27 % en el primer trimestre de 1975 -antes del "rodrigazo"- al 132 % en igual período del año siguiente (BCRA, *Memoria*, 1976). Este último valor es el más bajo conocido de toda la serie histórica para la Argentina.

El déficit público

El deterioro de los ingresos del sector público es otro de los efectos nocivos de la espiral inflacionaria que no pueden ignorarse. Los resultados son explicables en la medida en que la mayor parte de los recursos tributarios se percibía por el Tesoro después de un cierto plazo, sin modificar su valor en pesos corrientes. En consecuencia, la mera aceleración de los índices de precios en el lapso transcurrido entre el momento de ser devengados y el de su recaudación efectiva resultaba suficiente -a igualdad de otras condiciones- para disminuir notablemente su valor en pesos constantes. Tanzi (1977) ha calculado que una inflación del 5 % mensual y un rezago estimado de seis meses en el pago de los impuestos provoca un deterioro de los ingresos reales del sector público del 22 %; si la tasa mensual de inflación pasa al 20% con igual lapso de pago, el deterioro del valor real trepa al 60 %. Este cálculo sistemático resulta suficiente para mostrar que 100 pesos de recaudación impositiva nominal se contraen a 78 pesos reales en el primer caso, y a apenas 40 pesos en el segundo. Como los datos estimados de variación de precios y rezago de pagos corresponden, aproximadamente, a la situación argentina anterior y posterior al "rodrigazo", el análisis mencionado permite afirmar que los ingresos públicos pueden haber caído a la mitad de su valor real entre el primero y el segundo semestres de 1975, debido exclusivamente a la aceleración inflacionaria. Este solo factor es suficiente para comprender el explosivo crecimiento del déficit fiscal entre uno y otro período, con sus consecuencias sobre la emisión monetaria y el descalabro de las cuentas del sector público.

El gobierno a la deriva

Esta rápida revisión tiende a señalar que los efectos del "rodrigazo" parecen suficientes para explicar la mayor parte de los agudos problemas económicos vividos por la Argentina en los meses siguientes. Era difícil para cualquier gobierno enfrentar en el corto plazo esta formidable combinación de factores negativos que amenazaban con el colapso. Las dificultades económicas alimentaban las disensiones en el seno del poder, debilitado a su vez por la situación política, y preparaban las condiciones para su reemplazo.

Una serie de factores que dejamos de lado en esta exposición coadyuvaban para impulsar la coyuntura al desastre. Ellos son demasiado conocidos y escapan a este enfoque, con el que se quiere mostrar la importancia de las medidas económicas adoptadas en junio de 1975 y sus efectos. El explosivo salto a la inflación generaba la caída de los salarios; la especulación en el mercado cambiario impulsaba al alza del dólar y alentaba el contrabando y el mercado negro hasta deteriorar profundamente la balanza de pagos; la intensa iliquidez aceleraba el surgimiento de nuevas operaciones en el sistema financiero; el déficit fiscal acortaba el margen de maniobra de las autoridades; y finalmente, comenzaba el ciclo recesivo. Todo esto recortaba en forma drástica el campo de maniobra de las autoridades; las restricciones objetivas de la elevada inflación

contradecían sus deseos explícitos de controlar la economía para obtener efectos sobre la distribución de ingresos prácticamente imposibles en esas condiciones.

Las sucesivas crisis de gabinete que se produjeron en ese período, el relevo permanente de los ministros de Economía (cuatro en nueve meses), eran sólo una parte de los síntomas de carencia de un poder político capaz de enfrentar una coyuntura que se agravaba por la acción casi espontánea de un mercado asustado. Nueve meses en esas condiciones fueron suficientes para que el proceso llegara a su punto crítico.

En cierta forma, la experiencia del período posterior al "rodrigazo" repite algunos de los sucesos conocidos en Chile en los años 1972 y 1973, previos a la caída del gobierno de Allende.

La diferencia radica en que en Chile hubo un amplio desabastecimiento durante los primeros meses de 1972, frente a los precios controlados, que suponía una inflación "reprimida" -o no registrada en las estadísticas- muy superior a la vivida en la Argentina a comienzos de 1975. En agosto de 1972, el programa Matus - Millas reflejó un apreciable cambio de la política chilena con la liberación de los precios que provocó un salto mensual del 20 % en los índices y el comienzo de la intensa ola inflacionaria abierta que llegaría al nivel del 750 % anual en 1973 (Ramos, 1978). En el caso argentino, en cambio, las decisiones tomadas por el Ministerio de Economía en junio de 1975 resultaron mucho más enérgicas que lo demandado por la coyuntura y tuvieron por eso un papel decisivo en la alimentación del proceso hiperinflacionario.⁶ **6**

Una nueva geografía política

En definitiva, los nueve meses del período posterior al "rodrigazo" resultaron suficientes para parir una nueva relación de fuerzas en la sociedad argentina. El proceso de elevada inflación desatado entonces erosionó totalmente las bases de sustentación del poder político y sindical vigente hasta ese momento y tendió a centrar los requerimientos de una solución en los sectores ligados a los cada vez más urgentes salvavidas de los centros financieros internacionales.

Las consecuencias políticas de estas dos experiencias económicas del Cono Sur resultan sustanciales. Un golpe inflacionario como el vivido por dichos países, al destruir los mecanismos clásicos de control sobre los mercados, cierra toda posibilidad de acuerdos sociales sobre distribución del ingreso y perfil deseado de la economía. Los sectores reformistas, frente a dicha coyuntura, se ven obligados a avanzar sin pausa hacia un mayor control de todo el sistema económico -como se ensayó sin éxito en Chile- o se ven desplazados del poder político por la demanda de "orden" de amplios sectores sociales. A medida que el "mercado" deja de funcionar normalmente, por la inflación desenfrenada, se requiere una concentración cada vez más alta del poder político para revertir el proceso. Por su propia dinámica, el proceso tiende a realzar el papel de los grandes grupos económicos, apoyados en las actitudes inevitablemente especulativas de los sectores medios ubicados en las actividades de distribución y servicios.

2. LAS SOLUCIONES RELATIVAMENTE FACILES DE 1976

En la tercera Semana de marzo la economía argentina había alcanzado el punto de no retorno en lo que se refiere al sector externo. Las reservas disponibles del país estaban prácticamente agotadas; restaban sólo 23 millones de dólares de libre disponibilidad para atender las necesidades inmediatas de cancelación de deudas con el exterior. Todo indica que el espectro de la cesación de pagos fue uno de los elementos que galvanizó la decisión militar de actuar sin mayor dilación. El 24 de marzo la Junta Militar, formada por los tres comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, asumió el poder supremo de la Nación.

¿Por qué Martínez de Hoz?

Martínez de Hoz fue nombrado algunos días después del cambio de gobierno pero ya se sabía que era el candidato para el cargo. La crítica situación del sector externo parece confirmar la versión de que sus vinculaciones internacionales tuvieron mucha más importancia que cualquier otra variable para volcar el fiel de la balanza hacia su designación. Un segundo factor en su apoyo derivó de su posición dentro del *establishment* local, para el que era un excelente candidato; en los meses siguientes se pudo comprobar la complacencia de ese sector con la designación del nuevo ministro, una actitud que se mantuvo prácticamente invariable hasta la actualidad. En la escala de importancia asignada a cada una de las razones para su designación, el programa económico recién se puede colocar en tercer lugar, y aun esto con la previa salvedad de que las propuestas formuladas por Martínez de Hoz en su discurso del 2 de abril de 1976 difieren en forma sustancial de las políticas realmente aplicadas en el transcurso de su gestión.

El salvavidas externo

La angustiosa coyuntura del sector externo requería una respuesta inmediata de parte de los centros financieros del exterior; el nuevo ministro tenía excelente acceso a ellos desde mucho tiempo antes, lo que en esa oportunidad se convertía en una auténtica carta de triunfo para garantizar una gestión exitosa en ese frente. La efectividad de su nombramiento para dichos fines se observa en la evidente buena disposición que mostró inmediatamente el Fondo Monetario Internacional. Apenas producido el cambio de gobierno, ese organismo aprobó, con sorprendente celeridad, un postergado giro de 110 millones de DEG (Derechos Especiales de Giro), equivalente a algo más de 100 millones de dólares, que resolvió los problemas más acuciantes de la Argentina en ese momento. El 31 de marzo de 1976, apenas una semana después del cambio de gobierno, las reservas libres del país habían pasado de 23 a 150 millones de dólares, gracias a ese apoyo obtenido en un plazo excepcionalmente breve y sin necesidad de gestiones personales directas en Washington por parte de los miembros del nuevo equipo económico. El contraste con la situación de los meses anteriores, y especialmente con los infructuosos esfuerzos realizados en ese ámbito por los últimos ministros de Economía del peronismo, revela el cambio de actitud de los centros financieros internacionales hacia la Argentina y el apoyo concedido a las nuevas autoridades en el plano económico.⁷⁷

En el mes de agosto, el Fondo Monetario Internacional (FMI), consolidó la posición externa de la economía argentina al aprobar un crédito contingente por un monto total de 260 millones de DEG que era "el mayor acordado hasta ese momento a un país latinoamericano" (BCRA, *Memoria, 1976*). Otras líneas de crédito, esta vez desde los bancos privados, siguieron fluidamente a la "luz verde" otorgada por el organismo internacional y permitieron aflojar la presión en el frente externo hasta conceder al equipo económico un plazo razonable para aplicar sus criterios y desenvolverse en el ejercicio del poder.

La aprobación de dichos créditos por parte del organismo rector de las finanzas internacionales abrió la puerta a una muy bien dispuesta corriente de fondos concedidos por los grandes bancos privados de dimensión mundial. En abril de 1976, apenas un par de semanas después del primer acuerdo del FMI, un consorcio le prestó al gobierno argentino 300 millones de dólares en créditos comerciales a 180 días de plazo, más un equivalente a 350 millones de dólares en renovación de vencimientos del sector público. En octubre de 1976, un mes y medio después del segundo acuerdo del FMI, un consorcio de bancos internacionales, encabezado por el Chase, otorgó 1000 millones de dólares adicionales a cuatro años de plazo (Frenkel y O'Donnell, 1978).

Devaluación y corrida hacia el peso

Estos arreglos permitieron que los problemas financieros más urgentes de la Argentina con el exterior quedaran coyunturalmente resueltos. El equipo económico podía exhibir sus fluidas relaciones internacionales como un argumento exitoso ante sus aliados locales, reforzando así sus posiciones en el seno del poder.

La política coyuntural requería otras medidas que conviene reseñar. En el frente externo se trataba de consolidar el ajuste financiero logrado mediante medidas que actuasen directamente sobre el flujo de divisas con el exterior. Con ese objetivo, Martínez de Hoz desempolvó, en su primera etapa, la estrategia ya utilizada por Krieger Vasena en 1967, consistente en la creación de dos tipos de cambio con diferente dinámica. El primero, llamado financiero, regulaba las transacciones de ese tipo y quedó en un nivel relativamente alto en abril de 1976 (250 pesos por dólar) para permanecer estable hasta fin de año a pesar de la inflación; el segundo, llamado comercial, afectaba las transacciones del comercio exterior y su valor se fue elevando gradualmente hacia la unificación con el primero que se logró a fines de 1976. Este período de transición de dos tipos de cambio garantizaba un valor flexible de las divisas para los exportadores, que siguió aproximadamente la evolución de los precios internos, mientras se mantenía un tipo de cambio estable para las transacciones en divisas. Como esta última alternativa ponía fin a la especulación cambiaria de los meses anteriores, los operadores se desprendieron de una masa considerable de divisas para volcarlas a las nuevas inversiones en pesos que ofrecían una considerable rentabilidad. El Banco Central (*Memoria*, 1976) estima que unos 400 millones de dólares, poseídos por tenedores locales, se volcaron al mercado oficial por esa causa.⁸

El frente interno

Una vez encarrilado el problema del sector externo mediante las medidas mencionadas, la política económica buscó, en esa etapa, otros tres objetivos de corto plazo: disminuir el déficit del sector público, reducir los salarios reales y permitir la modificación de los precios relativos en busca de un nuevo equilibrio.

El déficit fiscal

La congelación de los salarios del sector público fue la primera medida adoptada para atenuar el déficit del presupuesto; al mismo tiempo, ella arrojó una señal a los empresarios privados sobre la tendencia deseada para los salarios en el país. El retraso de los ajustes salariales de los agentes de la administración pública provocó una fuerte caída de sus ingresos reales y, consecuentemente, la contracción de los gastos presupuestarios por esa causa. Con esa sola medida, las erogaciones en sueldos y salarios del sector público cayeron desde 16,2 % del PBI en 1975 hasta 9,8 % en 1976, reduciendo en más de seis puntos el gasto total sin recurrir a despidos masivos ni otras medidas similares.

La baja de las erogaciones oficiales, vía contracción salarial, fue acompañada por medidas para recuperar los niveles anteriores de los ingresos del sector público. El equipo económico adoptó rápidas decisiones para indexar sus recursos impositivos que, como se señaló más arriba, se veían incesantemente erosionados por la inflación. Ya en abril de 1976, la ley 21 281 estableció un régimen de actualización de los créditos a favor del Estado, emergentes de impuestos, tasas, contribuciones y multas, que representaría el primer paso en ese sentido. Esa medida fue seguida por diversas disposiciones con el mismo objetivo, que culminaron con la ley 21636, de setiembre de 1977, que extendió el sistema de indexación a la mayor parte de los ingresos impositivos. Aunque no se conoce ninguna estimación del efecto de esas decisiones sobre los ingresos del sector público, es probable que su incidencia haya resultado decisiva en la recuperación absoluta y relativa de los mismos registrada en 1976 y 1977.⁹

El equipo económico manejó políticamente este tema con suma habilidad. Cuando se criticó con acidez la dimensión del déficit fiscal registrado durante el período anterior, se omitió mencionar la

causa principal que la había originado. De la misma manera, cuando se exhibieron los éxitos logrados más adelante en este aspecto se evitó cuidadosamente mencionar los efectos de la indexación en el aumento de los ingresos y de la reducción salarial en la contención de los gastos. Sin embargo, hay indicios de que el equipo económico era consciente del fenómeno. En la Carta de Intención presentada al Fondo Monetario Internacional en 1976, que no tomó entonces estado público en el país, se reconocía que la demora en la recaudación de impuestos en medio del proceso inflacionario que vivía el país "por sí sola, redujo el valor de la recaudación impositiva en los primeros meses de 1976 en términos reales a casi la mitad"; para resolverlo, entre otras medidas, dice: "todas las deudas impositivas y por cargas previsionales, y ciertas otras obligaciones han sido indexadas" (Carta de Intención al FMI, 1976).

La decisión de aplicar otros impuestos menores a mediados de 1976 no tuvo mayores efectos sobre la recaudación impositiva, aunque es probable que haya permitido mantener la confusión en torno a las causas reales de resolución del déficit del sector público.

La reducción de los gastos públicos, lograda mediante la caída de los salarios reales antes que por medidas de racionalización, y el esfuerzo por incrementar la presión impositiva vía indexación de los aportes devengados, más que por un incremento de la carga tributaria nominal, daban la posibilidad de reducir el déficit a niveles manejables en un plazo relativamente breve. Por ese lado se iba eliminando gradualmente el requerimiento de emisión monetaria para cubrir los gastos de Tesorería, que alimentaba la inflación.

La contracción de los salarios

La caída de ingresos de los asalariados, promovida en forma sistemática por diversos medios en la primera etapa, permitía, en general, la acumulación de fondos en el sector empresario y la reconstitución de los activos privados. Martínez de Hoz señaló explícitamente que la libertad de precios decidida el 2 de abril no se aplicaba a los salarios y utilizó diversos instrumentos para lograr su retraso en términos reales. En julio de 1976, cuando el nivel adquisitivo del salario había caído alrededor del 40 % respecto a los niveles de la primera mitad de la década, afirmó explícitamente que estaban en equilibrio y señaló que, a partir de entonces, deberían crecer con la productividad global de la economía.

El primer balance

Estas son las medidas antiinflacionarias y de ajuste de la primera etapa del programa de 1976. Se aprecia que el equipo sabía que bastaban algunas medidas elementales de control para reducir el ritmo inflacionario y exhibir los primeros éxitos en su gestión. Más bien se preocupó por seguir la inflación con actitud pasiva, esperando que ella redujera su ritmo mientras se modificaban los precios relativos.¹⁰ 10

Juan Carlos de Pablo (1981) reconoce que en su primer año de gestión el equipo económico

buscó reducir los costos de la inflación no tanto a través de una disminución de la tasa global de aumento de los precios manteniendo constante su estructura, sino a propósito de la eliminación de distorsiones en los precios relativos, adelantando relativamente, entre otros, a los precios agropecuarios y a las tarifas públicas, todo ello en el marco de una política irremediamente pasiva en función de la situación heredada.

El atraso de los salarios incorporaba un elemento especial al fenómeno de modificación de los precios relativos; éstos no tenían por qué volver a las ecuaciones "normales" anteriores (comienzos de la década del setenta, por ejemplo), sino encontrar un nuevo equilibrio en las condiciones de menor salario real que comenzaban a regir en la economía. La política económica asignaba una prioridad implícita a esa modificación de la estructura de precios porque le serviría de base para sus proyectos de largo plazo. En esa etapa el equipo económico tenía la seguridad de que dicho proceso no afectaría las tasas nominales de inflación que, de todos modos, descenderían respecto

de los picos registrados en los dos meses del "rodrigazo" (junio-julio de 1975) y los dos meses del cambio de gobierno (marzo-abril de 1976) que distorsionaban profundamente las series estadísticas de precios de mediano plazo y favorecían la exhibición de resultados "mejores" en el período siguiente.

En abril de 1976 los observadores económicos se asombraron frente al escaso número de medidas adoptadas para resolver los problemas de la coyuntura. El análisis posterior confirma aquella impresión. Una vez resueltos ciertos problemas de refinanciación del sector externo y de control de los gastos e ingresos públicos, en condiciones político sociales que permitían reducir los salarios reales, la coyuntura tendía a encarrilarse favorablemente. El equipo económico utilizaría como criterio de éxito propio algunos resultados que, en definitiva, se deducían casi directamente del nuevo marco político antes que del programa aplicado. Hasta aquí el proceso repetía las estrategias ortodoxas bien conocidas en la Argentina y en América Latina. La diferencia estaba en la marcha hacia la creación de nuevas condiciones estructurales que comenzaron a prepararse en forma casi simultánea con las primeras políticas de coyuntura y que haría sentir sus efectos' en los años siguientes.

El primer año de gestión resultó fácil en lo que respecta al manejo de la coyuntura para el equipo económico. Como se ha dicho, los resultados que se podían obtener quedaban realzados en comparación con la crisis anterior -que el ministro de Economía se encargaría de recordar en todas y cada una de sus presentaciones del período- y eran facilitados por el nuevo marco politicosocial. Es lógico suponer que los esfuerzos de los miembros del equipo se dirigiesen, por entonces, a preparar los futuros cambios deseados. Con el objeto de lograr ciertos objetivos estructurales se inician y discuten largamente en ese año diversos proyectos de leyes (petróleo, minería, etcétera), que no serán analizados aquí pues parece conveniente centrar la atención sobre los mecanismos' financieros implementados en el período, cuyo papel clave se pudo apreciar con el transcurso del tiempo.

3. ENSAYOS FINANCIEROS Y ALIENTO A LA ESPECULACION

Una vez encarados aquellos aspectos de la coyuntura con medidas que apartarían resultados efectivos en el corto plazo, el equipo económico pudo tomarse su tiempo para preparar modificaciones de fondo en el funcionamiento de la economía argentina. La línea elegida consistió en asignar la prioridad máxima al cambio del *modus operandi* del mercado de capitales, una estrategia que en los años siguientes tendría una influencia notable en las condiciones políticas y económicas.

Mercado financiero e inflación

Modificar el mercado financiero no era una tarea fácil en las condiciones inflacionarias de 1976. Con la posible excepción de Chile, a partir de 1973, no había en ese momento experiencias de mercados libres de capitales que coexistieran con tasas anuales de inflación de tres dígitos.

La propia definición de "mercado" resultaba dudosa frente a la incertidumbre creada por la fluctuación errática de los precios y el flujo sumamente variable de las magnitudes de dinero. En esas condiciones, resultaba casi inevitable que se generaran, desde el comienzo de dicha política, fenómenos poco compatibles con el objetivo de contener la inflación: tasas tan elevadas y variables como los índices de precios (que realimentaban la inflación), tendencias a intereses superiores a la inflación previsible como cobertura de riesgo casi independientemente del "equilibrio" del mercado, etcétera. Los problemas se acumulaban en una clara demostración de que el objetivo de liberar el mercado del dinero tenía prioridad de hecho sobre la acción antiinflacionaria. Más adelante se verá que todo esto se agudizó con la reforma financiera de 1977.

Es indudable que algunas decisiones monetario-financieras resultaban indispensables frente a la aguda contracción de los medios de pago tradicionales. Los cambios que se estaban produciendo en la actitud de los operadores frente a la inflación desbordaban el sistema institucional organizado en los años anteriores y planteaban claramente la necesidad de modificar ciertas restricciones normativas vigentes que trababan la operación del circuito financiero. Ramos (1978) ha señalado que el régimen chileno optó por liberar los precios de los bienes, descartando la experiencia de la reforma financiera aplicada en la Alemania de posguerra, que logró reactivar la economía casi sin inflación. En la Argentina, dos años y medio después de la experiencia chilena -y a pesar de que allí la inflación proseguía en valores del 300 % anual combinada con una aguda recesión-, se insistió en la misma receta que en el país trasandino y en el mismo rechazo a otras alternativas posibles.

La liberación de los precios, decidida en abril de 1976, fue acompañada de una serie de reformas del sistema financiero existente, mientras se preparaba la legislación para su transformación de fondo. En el ínterin, podría decirse que el equipo se dedicó a ensayar la reacción de los mercados frente a los mecanismos que se iban creando sobre la marcha para la intermediación financiera.

El alza de las tasas de interés

Las principales regulaciones del nuevo mercado financiero se decidieron y aprobaron a principios de 1977 y se pusieron en práctica a mediados de dicho año. El período de preparación de las nuevas normas no estuvo libre de iniciativas y ensayos de las autoridades. Durante 1976 se adoptaron numerosas disposiciones menores que, en definitiva, permitieron avanzar hacia el objetivo buscado. Un impuesto a los créditos, por ejemplo, encareció el costo del dinero para los tomadores, siguiendo la tendencia a elevar las tasas reales de interés que se consolidaría en 1977. El Banco Central modificó las tasas de interés aplicadas en el sistema bancario de manera de elevar sus niveles respecto a los ya relativamente bajos valores vigentes. Por último, se adoptaron diversas disposiciones sobre apertura de nuevas entidades, horarios de funcionamiento y otros, preparando la gran expansión del sistema que se notaría a partir del segundo semestre de 1977. Paralelamente, la política económica tendió a fortalecer los nuevos mecanismos que se estaban forjando en el mercado desde el "rodrigazo", así como otros adicionales que se crearon en 1976.

La brusca marea inflacionaria iniciada en junio de 1975 había desbordado el sistema financiero tradicional. El mercado desplegó a partir de entonces una intensa actividad a través de las entidades financieras no bancarias, que tenían mayor libertad operativa, y en la utilización de títulos públicos, entre los cuales se destacaban los valores ajustables. Desde abril de 1976, las autoridades estimularon el uso de esos instrumentos aun a costa de promover una intensa oleada especulativa en todo el período.

Especulación financiera: los valores ajustables

Las operaciones con los valores ajustables componen uno de los ejemplos más significativos de esos momentos. La tenencia de dichos títulos se vio muy estimulada en los primeros meses de 1976 debido a la inflación, basta que llegaron a ocupar un papel preponderante como reemplazo del dinero y reserva de valor; en abril ellos representaban el 32,7% de los activos financieros en poder del sector privado comparado con el 15 % en enero del mismo año y una cifra insignificante a mediados de 1975. Se observa que los valores ajustables, indexados a la evolución de los precios y de amplia liquidez, estaban reemplazando decididamente la moneda, a tal punto que en abril de 1976 sus valores en circulación representaban 1,6 veces el total de billetes y monedas en manos del público.¹¹ **11**

A partir de junio, con las primeras reducciones visibles del proceso inflacionario, el público abandonó con rapidez esos títulos que se encontraban fuertemente sobrevaluados en el mercado debido a la persistencia de las expectativas de alza intensa de precios. La cotización de los valores

ajustables se había adelantado entre 10 y 15 % a la marcha de los precios de junio, según se observó luego de conocidos los índices de precios correspondientes, y los tenedores prefirieron realizar el beneficio adicional. En ese momento, el Banco Central -emisor de los mismos- decidió absorberlos, a los precios del mercado, antes que permitir una brusca caída de sus cotizaciones por exceso de oferta.¹² 12

Esa medida oficial tuvo varias consecuencias apreciables. En primer lugar, llevó al Tesoro a absorber títulos por un valor de 251321 millones de pesos entre mediados de mayo y setiembre, a un precio nominal que superaba en alrededor de 10% su paridad teórica de rescate. El costo adicional para el erario representó una suma de 25000 millones de pesos, aproximadamente, entregados como un verdadero subsidio a los tenedores privados. Ese costo sólo puede evaluarse en términos comparativos, dada la fuerte distorsión provocada por la inflación; él representó, por ejemplo, la sexta parte del déficit fiscal total del tercer trimestre de 1976 (que sumó 157200 millones de pesos), a pesar de los esfuerzos que se hacían para contenerlo a través de la reducción de los salarios reales. Ese costo extra fue aceptado por las autoridades "para mantener la estabilidad del mercado financiero" (BCRA, *Memoria*, 1976). La definición es pertinente porque los hechos posteriores demostrarían que el equipo económico estaba dispuesto a absorber los costos que fueran necesarios para crear y orientar en la dirección deseada al nuevo mercado financiero. Los costos oficiales eran la contrapartida de beneficios privados que se captaban a través de los mecanismos financieros, todavía incipientes, desarrollados en el nuevo marco financiero.

Seis años después, al tomar la decisión de rescatar los valores ajustables y cortar la especulación financiera en torno a ellos, el nuevo presidente del Banco Central, Domingo Cavallo (1982), recordó, precisamente, la experiencia de 1976:

Con ellos se habla organizado una espectacular especulación. Los principales tenedores hablan usado buena parte del poco crédito que habla en el sistema financiero para comprar esos VANAS [Valores Nacionales Ajustables], dando en garantía los mismos títulos para volver a sacar crédito en el sistema financiero y volver a comprar otros VANAS y así sucesivamente. En el mes de marzo la inflación habla sido del 40 % Y con la liberación de los precios de abril se sabía que se produciría un golpe inflacionario de por lo menos otro tanto. En ese momento, el Banco Central podía haber rescatado todos los VANAS pagando el precio ajustado hasta la inflación de febrero como estaba previsto en la emisión. La alta inflación estaba carcomiendo el valor de todos los otros activos financieros y era necesaria una reforma monetaria que permitiera frenar la inflación sin demasiados costos para el país en términos de ocupación y en términos de salario real. Eso no se hizo. Al no haberse tomado esa decisión se convalidó una especulación sobre la base de la inflación del mes de marzo y de abril que significó para los tenedores de esos títulos el 100% de ganancia. Significó una duplicación de la oferta monetaria con respecto a la que hubiese habido de haberse rescatado esos títulos al valor de febrero de 1976; por supuesto, al haber una oferta monetaria indexada que en sólo dos meses aumentó en el 100%, el tema del control de la inflación se hizo muy complejo y entonces hubo que utilizar el arbitrio de congelarlos salarios provocando una calda de casi el 30 %.

Nuestra hipótesis consiste en que no se trataba de "malas reglas de juego", como señala Cavallo, sino de la aplicación irrestricta de un modelo de funcionamiento de la economía que, más allá de responder a la ideología de sus autores y a ciertos intereses sectoriales, tenía una enorme importancia funcional en el sostén futuro de la política económica. Por eso la creación del nuevo mercado financiero era un objetivo que superaba al interés de frenar la inflación en una etapa en que ello era todavía posible debido al reducido lapso de vigencia de tasas muy elevadas de aumentos de precios.

Especulación financiera: letras de Tesorería

La liquidación de los valores ajustables llevó al público a buscar otras alternativas de inversión. A su vez, Tesorería precisaba enjugar el cuantioso déficit que representaba la adquisición de los mismos a partir de junio de 1976 -que no era un rescate como propuso posteriormente Cavallo sino una compra a precios de mercado todavía más altos que los de paridad-. Es así que decide emitir

letras que le permitieran absorber los fondos líquidos que entregaba al mercado. Las letras ofrecían colocaciones de dinero a interés fijo, en lugar de indexado, por un período establecido de antemano, y se emitieron por primera vez en junio de 1976 con tasas nominales de 8 a 9 % mensual. Las tasas ofrecidas representaban un excelente rendimiento real frente a los niveles alcanzados en esa coyuntura por la inflación y provocaron un vuelco en la preferencia de los inversores. En el mismo mes de su lanzamiento las letras captaron una masa de dinero equivalente al 10% de los activos financieros del sector privado, en una clara demostración de la movilidad alcanzada por el sistema.

La transferencia de dinero a las letras era esencialmente un reciclaje de los fondos invertidos en los valores ajustables: El Banco Central absorbía títulos indexados y colocaba letras a interés preestablecido. En el proceso, la misma masa de dinero pasaba de un título a otro a partir de las propuestas de la Tesorería que perdía doblemente; ella pagaba los valores ajustables por encima de su paridad contable y entregaba letras a tasas de interés más elevadas que el incremento esperado para los valores ajustables. De esa manera, y a ese costo, preparaba las condiciones para un cambio significativo en las orientaciones del mercado financiero. El establecimiento de títulos a tasa nominal de interés adelantada abría una fuerte incertidumbre sobre la tasa real definitiva -dadas las intensas y poco previsibles fluctuaciones de los índices de precios-; se generaban así las condiciones que caracterizarían al mercado financiero en los años siguientes.

Es importante destacar que las autoridades no buscaron modificar las condiciones de elevada liquidez del mercado del dinero. Por el contrario, las letras se lanzaron con un período mínimo de quince días y la demanda se amoldó con facilidad a esa opción. Las autoridades comenzaron a señalar, en los hechos, una fuerte preferencia por la mayor liquidez posible del mercado, que fortalecía la costumbre de operar con títulos de muy corto plazo de maduración; de esta manera se liberaban, simultáneamente, todas las trabas a las actividades especulativas y se perdía una parte apreciable de las posibilidades de control por esa vía del proceso inflacionario.

Era lógico que la demanda intentara mantener el máximo de liquidez en las condiciones de la coyuntura. No era tan evidente, en cambio, que pudiera lograr sus objetivos sin la benevolencia oficial. La evolución del mercado de "aceptaciones" ofrecía una pauta de las posibilidades diferentes que se abrían en distintas condiciones. Las "aceptaciones", cuyo volumen de operaciones crecía desde 1975, no habían logrado una liquidez similar a la ofrecida por las letras después de un año de operaciones. Estos instrumentos tenían un plazo mínimo de 30 días, pero su aplicación más generalizada estaba entre los 60 y los 90 días, en 1976, debido a las resistencias de los tomadores a endeudarse por plazos muy cortos. Ese mercado, en el que la demanda se equilibraba con la oferta en condiciones distintas de las que haría prevalecer la política del Banco Central, no era marginal; las "aceptaciones" representaban el 7,7 % de los activos financieros del sector privado a comienzos de 1976 -se había originado, como se dijo, en el segundo semestre de 1975- Y llegaron a cubrir el 10% a fines del año. Esto permite suponer que las tendencias del "mercado", en el que se equilibraban la oferta y la demanda, no llevaban naturalmente al elevado grado de rotación de los activos financieros impuesto, en definitiva, por la política oficial.

Con el lanzamiento de las letras, los instrumentos a tasa fija operando en el mercado representaban algo más del 20 % de los activos financieros totales a fines de 1976 (véase cuadro 1.10 en el Apéndice). No se incluyen en este cálculo los llamados "depósitos a interés", provenientes de la etapa anterior, que ofrecían todavía rendimientos nominales muy inferiores a los establecidos en el caso de las letras y las aceptaciones. A medida que la política oficial intervenía a favor de una mayor liquidez, a costa del Tesoro, aumentaba la proporción de depósitos colocados a plazos cortos en el sistema financiero.

Especulación financiera: et boom de la Bolsa

Estos cambios alentaban rápidos desplazamientos del capital financiero a medida que los inversores ejercitaban su aprendizaje en un período de alta inflación. El dinero saltaba de un mercado a otro, protagonizando ganancias apreciables mediante el arbitraje entre distintos beneficios y costos posibles. A principios del año había una gigantesca masa de capital especulando en el mercado cambiario, que duplicó su valor nominal en pesos en el primer trimestre; en el período siguiente, la avalancha sobre los VANA, que persistió de marzo a junio, dejó amplios beneficios, superiores a la inflación debido a que se pudieron adquirir con cotización retrasada y liquidar luego a valores superiores a su paridad teórica. El Banco Central alentó la concreción de esa ganancia y facilitó la transferencia de dicha masa de dinero hacia las letras, mediante la oferta de elevadas tasas nominales, y reales, de interés. Para esa misma época, una parte de los capitales disponibles se dirigió a la Bolsa, que experimentó una brusca explosión de precios en el tercer trimestre de 1976.

El índice de precios de las acciones que cotizaban en la Bolsa de Buenos Aires pasó de 68 en enero a 585 en mayo y a nada menos que 3017 en agosto de 1976; en diciembre había bajado a 1061. Las cotizaciones de algunos títulos subieron entre 10 Y 100 veces en el período mayo-agosto -y algunas en plazos más cortos- ofreciendo jugosos beneficios a los operadores y provocando un vertiginoso aflujo de dinero desde otros sectores. El volumen negociado mensualmente en acciones saltó de 175 millones de pesos en enero a 3000 millones en mayo para llegar a 51000 millones de pesos en agosto de 1976. Se observa que las dimensiones operativas del mercado crecieron más -rápidamente que los precios promedios, lo que lleva a suponer que los tenedores "clásicos" de acciones lograron colocar un volumen significativo de papeles entre los nuevos inversores que se aproximaban atraídos por el auge (con la posibilidad incluso de recomprarlos a precios inferiores en los meses siguientes, luego, del *boom*).

La dimensión alcanzada en esos meses por el mercado bursátil era relativamente muy grande, en términos del mercado financiero total, de manera que no se trata de un hecho anecdótico. El total negociado en agosto de 1976 representó poco más de 200 millones de dólares -a los tipos de cambio vigentes- cuando lo negociado en todo el año 1975 no llegó a 30 millones de la misma moneda (Anuario Bolsa, 1976). La experiencia no volvió a repetirse con esa magnitud y puede considerarse como un fenómeno reflejo de la especulación que se estaba consolidando en el sistema financiero en esos años.

Equipo económico: cerebro y ejecutor

Cada una de estas sucesivas oleadas del dinero demostraba que el mercado financiero sólo podía operar en condiciones meramente especulativas frente al elevado ritmo inflacionario; nada de eso anuló la voluntad del equipo económico de proseguir con sus ensayos de liberación cortoplacista del sistema. Por el contrario, puede decirse que continuó con más firmeza, si cabe, pese a que el centro de decisión de las medidas ofreció pocos elementos de juicio sobre sus objetivos específicos.

Es importante destacar que la casi totalidad de las medidas mencionadas se resolvió por vía administrativa, a través de resoluciones del Banco Central. Pese a su significación, y a sus costos para el erario, ellas se implementaron en un ámbito reducido y particular dentro de la esfera de competencia exclusiva del equipo económico.¹³ En el interin, éste preparó y discutió el proyecto de ley del sistema financiero que modificaría su funcionamiento global a partir de 1977 dentro de las pautas que se estaban ensayando entonces.

El proceso podría analizarse con los criterios de ensayo y error si no fuera por la constancia de dos características básicas: el esfuerzo por mantener y elevar la liquidez de los activos financieros y el consiguiente beneficio logrado por aquellos que se movían rápidamente en la coyuntura, alentados por la permisividad oficial. La intensa inflación permitía disimular, parcialmente,

algunos de esos fenómenos de enriquecimiento súbito de quienes aprovechaban la ocasión ofrecida por los nuevos mecanismos financieros que el gobierno había creado, y cuyo objetivo aparente consistía en la desaceleración del ritmo de los precios.

4. LA ESTRATEGICA REFORMA FINANCIERA DE 1977

A principios de 1977 la situación económica había mejorado notablemente en todos los aspectos excepto en lo que hacía a la retribución de los asalariados. El resultado no era demasiado inesperado, ya que correspondía a las expectativas de los analistas económicos en función del diagnóstico resumido más arriba. El 26 de marzo de 1976, apenas producido el cambio de gobierno y antes de que se anunciara formalmente el plan económico del 2 de abril, el comentario económico del diario *La Nación* señalaba que "si todo anda bien se puede esperar una mejoría para fin de año". El optimismo de este comentario reflejaba la opinión del equipo económico sobre la facilidad de la transición en virtud de la nueva situación sociopolítica y tenía, como se vio, causas justificadas.

Un balance optimista

La mejoría reforzó la posición del equipo económico y creó posibilidades para que emprendiera los cambios que deseaba aplicar. Los éxitos, si bien no eran muchos, resaltaban de manera significativa frente al período anterior a marzo de 1976 cuyos aspectos más negativos la versión oficial se encargaba persistentemente de magnificar. La inflación había bajado, es cierto, pero se mantenía en un desagradable 8 % mensual que no parecía posible doblegar. En cambio, era cierto que se estaba superando la recesión y mejoraban diversos indicadores económicos. Una cosecha formidable de trigo arrojaba grandes esperanzas sobre las posibilidades del agro pampeano para resolver los problemas del sector externo y se notaba cierta recuperación de la producción industrial. Finalmente, los salarios se mantenían bajos pero no más de lo registrado en el segundo trimestre de 1976 que fue el momento de menor ingreso real. Haber atravesado la recesión sin desocupación apreciable era un mérito que podía exhibir el ministro de Economía, especialmente frente a las Fuerzas Armadas que habrían planteado dicha restricción por razones políticas sociales.

La incipiente recuperación económica y, sobre todo, las nuevas perspectivas abiertas por la excepcional cosecha de trigo y las estimaciones de siembra de la cosecha gruesa, ofrecían aliento para creer que el plan económico tendría éxito en una de sus propuestas más concretas: la conversión del país en un importante ex portador de cereales hacia el mercado mundial. Las expectativas optimistas, que encontraban fuerte eco en otros factores de poder, abrieron el paso a las primeras hipótesis que se emitían públicamente sobre el proyecto de un largo período de gobierno militar que aplicaría políticas económicas ortodoxas para transformar a la Argentina en una potencia emergente. En febrero de 1977 Mariano Grondona lanza una estimación de un proceso "de transición" de 15 años (*Carta Política*) y en mayo, el comentario político de *La Nación* (22-5-77), recogiendo la misma idea, pronostica para el nuevo régimen una duración de 10 a 15 años.

Resulta difícil todavía saber si estos pronósticos reflejaban una propuesta del grupo económico en el poder hacia las Fuerzas Armadas, puesto que ése era el plazo que se mencionaba para la transformación de la estructura productiva de la Argentina, o si se trataba de una convergencia de expectativas e intereses. En todo caso, lo cierto es que los primeros éxitos del equipo económico fortalecían su posición en el gobierno y aportaban elementos de fuerza para que siguiera avanzando, exitosamente, en su propuesta a largo plazo. Es probable, a su vez, que esas estimaciones de larga duración tuvieran bastante que ver con algunas decisiones políticas tomadas en esa época como parte de la relativa euforia exitista del momento.

La reforma financiera

La oportunidad era excelente para que el equipo económico emprendiera el cambio estructural más importante que iba a realizar en su gestión. El instrumento esencial era la nueva legislación financiera que se acababa de aprobar luego de una sorda batalla en los distintos ámbitos del gobierno. En lo esencial, la ley autorizaba un mercado libre del dinero, en el que las tasas de interés se definirían a través de la oferta y la demanda; un sistema complejo establecía igualdad de tratamiento para los depósitos a interés y las cuentas corrientes que, en definitiva, alentaría a los primeros dentro de la estructura financiera y se creaban amplias facilidades para la instalación de nuevas entidades que incrementarían la competencia en el sector.¹⁴ 14

La tregua de precios, ¿una condición necesaria?

Uno de los inconvenientes principales que se afrontaba en ese momento consistía en que la tasa de inflación resultaba todavía demasiado elevada para un ensayo financiero de esa naturaleza. En marzo de 1977 Martínez de Hoz adopta la decisión, que en ese momento resultó difícil de comprender, de congelar los precios por 120 días. La llamada oficialmente "tregua de precios" marcaba un curioso cambio de frente en la actitud de la conducción económica que en marzo de 1976 no había trepidado en librar todos los precios a pesar de que el índice de inflación de dicho mes registraba un dramático 37,6%; ahora volvía sobre sus pasos para ensayar una congelación temporaria frente a un ritmo de aumento del 8 % mensual violando sus proclamados principios contra el "dirigismo estatal".

Juan Carlos de Pablo (1981) consideró -aunque resulta difícil saber por qué- que la "tregua de precios" decidida el 9 de marzo de 1977 y que debía durar hasta el 22 de junio del mismo año era una "nueva etapa en la lucha contra la inflación". La experiencia del período 1973-1976, precisamente, había creado profundas dudas y grandes resistencias empresarias sobre la validez del mecanismo de control de precios como arma para la lucha antiinflacionaria y la oportunidad elegida no podía explicarse por ese objetivo. El tiempo dio lugar a la convicción de que la "tregua" se dirigía a un objetivo mucho más inmediato y concreto; se trataba, simplemente, de lograr una morigeración coyuntural del alza de los precios en el momento en que se iba a aplicar la reforma financiera. Precisamente, la ley 21 526, del 14 - 2 -77, establecía que el nuevo sistema comenzaría a regir desde el 1.º de junio de ese año.¹⁵ 15

Adolfo Canitrot (1980) analizó esta etapa con sumo cuidado y destacó que la tregua de precios se aplicó para facilitar la implantación de la nueva política financiera. Luego se pregunta por qué se llevó a cabo una transformación de tanta magnitud en esa oportunidad y resume con claridad los aspectos centrales. Hasta junio de 1977, dice, "no hubo modificación sustancial en el funcionamiento del sistema económico"; todo lo hecho "se reducía a la baja de los salarios". Esas pocas modificaciones habían tenido éxito; la economía mostraba una tendencia a mejorar que se podía fortalecer por vías normales siguiendo las pautas intermedias y graduales aplicadas en ese año.

No es imposible imaginar que esta situación pudiera haberse prolongado y canalizado en un proceso de rápido crecimiento, un milagro argentino, cualesquiera hubieran sido los padecimientos de las clases asalariadas. Algo parecido, aunque en menor grado, había ocurrido a comienzos de la década de los sesenta.

El gobierno, sin embargo, desestimó esa perspectiva, y decidió dar atención excluyente al problema inflacionario. Tomó decisiones expresamente dirigidas a cortar el proceso de auge económico y a constreñir la libertad de operación de las empresas...

En el servicio de su proyecto político, nacido de la ideología liberal que compartía con las clases empresarias y propietarias, no dudó en herir los intereses inmediatos de los miembros de esas mismas clases y, con ello, apostar casi íntegramente su capital político. A partir de allí sólo el éxito podía justificarlo.

Los peligros del éxito: hay que aprovechar la coyuntura

Compartimos la evaluación de Canitrot respecto a la trascendencia de la reforma financiera, pero a partir de una perspectiva política diferente, que diverge en lo que respecta a la forma de asegurar el "capital político" del equipo económico así como en la definición 'de "los intereses inmediatos" de las clases que lo apoyaban.

En efecto, si la economía comenzaba a marchar bien, con una suave tendencia a la desaceleración de la inflación, al mejoramiento de los salarios reales y de la producción física, en condiciones en que una buena cosecha aflojaba las trabas e inconvenientes del estrangulamiento externo, entonces Martínez de Hoz y su equipo comenzaban a dejar de ser funcionalmente necesarios. No se trataba de que serían expulsados del gabinete por su éxito pero la emergencia paulatina de demandas sectoriales, la heterogeneidad de las perspectivas económicas y políticas de los funcionarios más encumbrados del gobierno, la existencia de planes alternativos, sumaban presiones que abrían la posibilidad de un cambio en cualquier momento. La experiencia de Krieger Vasena resultaba suficiente para recordar que algunos éxitos parciales no eran suficiente garantía para mantenerse en el poder; por el contrario, a partir de ellos, el país podía seguir adelante con otros líderes en la política económica y otros objetivos distintos de los que se planteaban. No había razones suficientes para que la estructura política apoyara la alternativa propuesta sin reticencias que a la larga erosionaran las posibilidades del equipo económico. La ideología señalaba los objetivos de largo plazo; la coyuntura, la oportunidad de actuar. Era el momento preciso para apostar ese "capital político", ganado de una u otra manera durante el primer año de gestión, para iniciar la reforma estructural que fortalecería no sólo el poder del equipo económico sino, esencialmente, del grupo social en el que se apoyaba y al que pertenecía. De allí la decisión de liberar en profundidad, y costara lo que costase, el mercado del dinero.

La reforma financiera representa un hito fundamental en este proceso. En marzo de 1976 se había producido un desplazamiento del poder político y social que requería cambios estructurales para contener un posible retroceso político que repercutiera en lo económico. La intervención de los sindicatos no había suprimido la presencia de los dirigentes anteriores en la vida social del país ni la prohibición de actividades políticas había anulado a los clásicos dirigentes del sector; la economía seguía funcionando, en lo esencial, igual que antes y con un golpe de timón podía retomar senderos aparentemente superados. El cambio más importante de toda la etapa derivaba del aliento a un sistema financiero-especulativo cuya impetuosa acción, a comienzos de 1976, había derribado las últimas barreras defensivas del gobierno peronista. En junio de 1977 ese desplazamiento del poder económico quedaba sancionado y se estructuraba orgánicamente. El nuevo mercado financiero, a partir de entonces, se iría convirtiendo en la valla más importante contra cualquier intento de retroceder en el camino emprendido.

Martínez de Hoz tenía muy claro que no disponía de tiempo ilimitado para llevar adelante su gestión y que, por lo tanto, debía aprovechar la oportunidad que se le presentaba para avanzar en algunos aspectos fundamentales de su programa. No parece casual que en el mismo mes en que se aplicó la reforma financiera recordara, en un panel de televisión, la experiencia de Roberto Campos en el Brasil respecto a la conservación del poder. En las propias palabras del ministro argentino:

Ustedes recordarán a Roberto Campos, el que fue ministro de Economía del Brasil, que de alguna manera le tocó en el año 64 hacer un poco los primeros años del restablecimiento de una economía como estamos haciendo ahora. El año pasado, yo lo vi a él en julio, cuando viajé a Europa, y estuvimos una noche juntos, y me dijo más o menos textualmente lo siguiente: "Tú estás en este momento apoyado por todo el mundo en tu país, todo el mundo está contento, han salido de una crisis muy honda, la cosa va para arriba, todo el mundo aplaude. Vas a ver que en el segundo año, a medida que el programa vaya teniendo éxito, y que para tener éxito tenés que producir un reacomodamiento general de la economía, o sea, le va a hacer doler a algunos sectores algunas de las cosas que inevitablemente hay que hacer, van a arreciar las críticas. Entonces, si consigues superar el segundo año de la crítica generalizada, habrás triunfado". (Martínez de Hoz, *Discursos*, 1981a, 20-6-77.)

Es difícil saber si el ministro estaba pensando en las críticas que le harían o en la estrategia política que se debía aplicar, pero es claro que tenía una idea de la necesidad de sincronizar su estrategia económica con las expectativas políticas y sociales. Es claro, también, que de alguna manera comenzaba a alertar sobre los problemas que sobrevendrían a partir de la reforma financiera y que no eran inesperados aunque sí necesarios para su programa.

La importancia estratégica que asignaba el equipo económico a la reforma surge casi directamente de la observación de los costos aceptados para ponerla en marcha. Empezar la transformación del mercado financiero en medio de la acelerada inflación que todavía atravesaba el país -y que no se redujo sustancialmente por el control de precios- implicaba relegar la prioridad de la lucha antiinflacionaria a un segundo plano, generar nuevas e intensas transferencias de ingresos entre sectores y aceptar el inicio de un nuevo ciclo recesivo apenas superado el anterior. La importancia de estos temas exige un análisis detallado de la cuestión.

5. RECICLAJE INFLACIONARIO Y RECESION PROVOCADA

Era previsible que el brusco ascenso de los costos financieros influyera profundamente sobre los costos empresarios. Las tasas de interés se convertirían, por esa vía, en una parte decisiva de la estructura de costos y obligarían a recomponer nuevamente los precios relativos hacia un nuevo estado de equilibrio. Las tasas de interés tendrían también un papel apreciable en la función de expectativas; sus valores nominales se convertirían en un anticipo de la inflación esperada por agentes económicos, colaborando por ese lado en sostener el ritmo de avance de los precios.

Reforma financiera e inflación

En 1976 los precios buscaban, a través de la inflación, un nuevo estado de equilibrio a partir de la situación de salarios reales más bajos que en el pasado. En 1977 lo buscarían, siempre a través de la inflación, a partir de una nueva situación en que a los salarios bajos se agregaban los costos financieros súbitamente crecientes. Esto es lo que se notó desde el tercer trimestre de 1977, cuando los costos del dinero comenzaron a gravitar pesadamente sobre el sector productivo y la recesión incipiente se sintió junto a una aceleración de los índices de precios.

La reactivación de la inflación no era un fenómeno inesperado. Y ni siquiera indeseable, para el equipo económico. Se trataba de un costo aceptable, y necesario para la aplicación plena de la reforma financiera aunque eso no se hiciera explícito en dicha oportunidad. Las hipótesis no explicitadas por el sector oficial fueron adelantadas, en cambio, por importantes voceros privados. Un comentario de la Asociación de Bancos Argentina (ADEBA) resulta suficientemente explícito respecto a las expectativas de los banqueros frente a la liberación de las tasas de interés.¹⁶ 16

Tasas altas de interés pueden requerir de cierta inflación perpetua para funcionar. El argumento es el siguiente: supongamos que los bancos de un hipotético sistema financiero, por sus elevados costos operativos, no pueden efectuar préstamos a menos del 20 % anual. Si la inflación se reduce a cero, los bancos que presten a menos del 20 % anual de interés, estarán experimentando pérdidas. Recíprocamente, difícilmente las empresas en condiciones de estabilidad total de precios, puedan soportar costos financieros del 20 %.

En consecuencia, sólo cierta tasa de inflación podría compatibilizar la rentabilidad de los bancos con las posibilidades de los prestatarios.

Este ejemplo no responde a la realidad actual del sistema financiero argentino pero permite visualizar el problema al exagerarlo. Ni la tasa de inflación puede reducirse a cero rápidamente ni los costos de los bancos son incompressibles (ADEBA, *Memoria*, 1976/77).

La experiencia de los años siguientes mostró que el ejemplo no era tan hipotético y que se correspondía bastante con la realidad del sistema financiero argentino. Los banqueros sentían que hacía falta una dosis de inflación para operar y ella estuvo presente todo el tiempo. La continua onda inflacionaria logró que, por una larga etapa, resultara menos visible el costo real de los

préstamos en el nuevo sistema financiero. Los bancos operaron con *spreads* ubicados en la gama del 10 al 20 % anual entre 1977 y 1981 con valores más altos en algunas coyunturas especiales: los picos del *spread* llegaron al 3 % mensual en los meses finales de 1977.

Los hechos demuestran que por lo menos algunos sectores de las clases dominantes, que apoyaban a Martínez de Hoz, no sentían reparos frente a la reforma financiera en condiciones de alta inflación y, por el contrario, le encontraban ventajas apreciables.

La aquiescencia del FMI

Es imprescindible destacar que esta renuncia a dar prioridad a la lucha antiinflacionaria, implícitamente adoptada por el equipo económico, fue seguramente objeto de negociaciones especiales con los centros financieros del exterior en el curso de 1977. Pese a la tradicional reserva que se tiende, en general, sobre las tratativas de este tipo, se dispone de un relato sobre las negociaciones del mes de setiembre de 1977, entre el gobierno argentino y el FMI, que ofrece una pauta muy significativa sobre la estrategia antiinflacionaria local en esa etapa. Según la fuente (Bortzman, Lifschitz y Renzi, 1979), la reunión de los veinte directores ejecutivos del FMI del 16-9-77 discutía un préstamo de 194 millones de dólares a la Argentina en cuya solicitud, según se observaba,

faltaba inexplicablemente la meta para reducir la inflación en un término de tres meses -omisión importante puesto que dicho país tiene actualmente la más alta inflación del mundo-. La aprobación del préstamo equivalía a la aceptación de un doble criterio. Los presentes fruncieron el ceño y se inició una acalorada discusión.

Esa omisión representaba *el abandono de sistemas y prácticas acostumbradas en lo que respecta a préstamos especiales a un año*, dijo Lamberto Dini, director ejecutivo por Italia, España, Portugal y Malta. Después, Denis Samuel-Lajeunesse, de Francia, se mostró "sorprendido por la omisión de condiciones" mientras O. H. Ruding de los Países Bajos preguntaba en voz alta si "habría razones convincentes legales y económicas para incluir las condiciones" [...]

Terminada la discusión, seis directores que representaban a todos los grandes países de Europa Occidental se opusieron al cambio de condiciones para la Argentina. Pero el FMI es una institución fundamentalmente norteamericana, no europeo-occidental [...] Sam Cross, el director ejecutivo norteamericano, no hizo objeción al trato especial que el personal del FMI dio a la Argentina, diciendo que *le agradaba el considerable y continuado progreso* que había logrado la economía argentina "con la oportuna ayuda proporcionada por el Fondo" [...]

Como de costumbre, prevaleció el punto de vista norteamericano, ya que el personal rechazó los cargos de los europeos occidentales invocando los caprichos de la cosecha argentina y las dificultades para predecir la inflación desenfrenada en la nación pero sin explicar la razón de que otros solicitantes de préstamos con sus propios elementos económicos imponderables tuvieran que observar condiciones precisas.

Esta larga cita permite testimoniar la importancia del apoyo concedido por el FMI, gracias a la acción del representante norteamericano, que contradujo expresas normas de la institución a los efectos de que el gobierno argentino no se viera obligado a compromisos difíciles de cumplir en lo que respecta a control del proceso inflacionario. El testimonio es especialmente importante en vista de la escasez de informaciones adecuadas y con fiables sobre el funcionamiento interno del FMI y de los grupos de intereses que giran en torno del mismo.

Conviene destacar la amplia capacidad de maniobra que ese apoyo le proporcionaba a Martínez de Hoz y a su política. Una generosa oferta de fondos, junto a enfáticas declaraciones de apoyo, ayudaban a legitimar una vez más su posición al frente de la economía argentina y le permitían consolidarse a lo largo del tiempo.

Las dos fuentes utilizadas permiten compensar el silencio oficial sobre las perspectivas inflacionarias que podrían derivarse del ensayo financiero. Los grandes bancos locales esperaban que siguiera el proceso inflacionario con cierto ritmo para que no se apreciara en toda su plenitud el tremendo efecto de las tasas de interés positivas y, sobre todo, los inconvenientes derivados de sus, altos costos operativos; el principal organismo financiero internacional, a su vez, otorgaba su visto bueno a la política llevada a cabo en la Argentina por motivos que no eran, sólo los ortodoxos esgrimidos más frecuentemente; estaba dispuesto a reconocerle méritos al programa aun cuando no contuviera explícitos compromisos en el tema de la lucha contra la inflación y haría sentir su

opinión con peso político y económico.

La reforma financiera bajo la sordina oficial

Un repaso de los discursos del ministro de Economía a lo largo de ese crítico año 1977, en el que se realiza la reforma financiera, muestra que Martínez de Hoz parecía concederle escasa importancia. No hay una presentación especial de ella en el momento en que se pone en marcha y sólo se encuentran algunas referencias secundarias, como si se tratara de una parte menor de un programa con objetivos más ambiciosos. En ese período el ministro pone énfasis en los éxitos alcanzados en el tema inflación desde abril de 1976; insiste sobre el inicio de la reactivación productiva así como sobre el elevado nivel de la inversión pública y sus efectos sobre el mediano plazo. En toda oportunidad recuerda también el monto de los proyectos de promoción industrial aprobados entre 1976 y 1977.¹⁷ El énfasis en estos dos últimos puntos indica que el equipo económico seguía preocupado por defender su imagen frente a la sociedad y frente a los otros factores de poder, en el sentido de que, efectivamente, intentaba lograr el desarrollo sostenido en un plazo relativamente corto. La aplicación de la nueva política financiera pondría un paréntesis a esos argumentos a medida que el ciclo económico volvía a recorrer tendencias negativas.

Expansión financiera y crisis

La liberación del sistema financiero, en el segundo semestre de 1977, coincidió con una serie de medidas oficiales que tendieron a generar las condiciones para un alza de las tasas de interés en el mercado. El Banco Central tendió, en ese período, a reducir la emisión monetaria; el ritmo de ésta quedó debajo de la evolución del nivel de precios a partir de agosto, provocando una intensa contracción de la liquidez en los meses de setiembre-octubre. Este fenómeno, que tendió por sí mismo a provocar tensiones en la plaza financiera, se vio acompañado por otros dos que operaron en el mismo sentido.

El Estado impulsa el alza de las tasas de interés

En el bimestre setiembre-octubre de 1977 comenzaron a aparecer en el mercado del dinero, en demanda de fondos, diversas empresas públicas que necesitaban asegurar por esa vía sus programas operativos (ADEBA, *Memoria*, 1977 -78). Su demanda, considerable para las dimensiones del mercado existente, provocó el alza de las tasas en un proceso que se repetiría en varias oportunidades en el período siguiente. Lo nuevo consistía en que las empresas tenían controlados sus ingresos por las restricciones tarifarias que les imponía la política económica mientras dejaban de percibir fondos del Tesoro -con excepción, al principio de esta política, de los ferrocarriles-; en consecuencia, su demanda de dinero debía pasar, inevitablemente, por el mercado financiero. El impacto de esta nueva orientación de las estrategias financieras de las empresas públicas fue tan fuerte que en 1978 la Secretaría de Hacienda estableció un rígido ordenamiento de sus demandas financieras hacia el mercado local y externo.

En el mismo período en que las empresas públicas presionaban el alza del mercado financiero se incorporó otro factor apreciable con el mismo efecto: la Tesorería. Este organismo había estado liquidando deudas en el primer semestre del año y luego cambió de actitud (UCRA, *Memoria*, 1977). La súbita demanda de créditos originada por su política en el tercer trimestre de 1977 impactó al mercado en un momento muy particular.

La convergencia de la creciente demanda del sector público (Tesorería más empresas estatales) con la caída de la liquidez en el mercado de dinero provocó una verdadera explosión en las tasas de interés. La tasa pasiva saltó de 7 a 9 % mensual en julio-setiembre de 1977 a 10.5 % de promedio en el cuatrimestre octubre 1977 - enero 1978 pero con picos registrados de 12 a 14 % que ofrecían ciertas entidades financieras en dificultades.¹⁸ 18

La política de las autoridades fue bien definida. Luego de haber creado las condiciones para el alza de las tasas de interés, se adoptó una actitud pasiva frente a su evolución; más aún, se convalidó directamente la tendencia alcista de los precios del dinero. En el primer semestre de 1977 el Banco Central operó con las letras de Tesorería de manera de impulsar suavemente el alza de las tasas nominales hacia valores positivos respecto de la evolución de los precios. El organismo emisor fijaba la tasa de interés sin poner tope a la demanda de títulos solicitados por los entes financieros de manera que, en la práctica, esas tasas

constituyeron un *limite inferior* informal para las tasas abonadas por las entidades financieras en sus operaciones pasivas, dado que éstas, en caso de ser inferiores al rendimiento de las letras, hubieran implicado la pérdida de recursos (BCRA, *Memoria*, 1977).

En el segundo semestre, con el alza de las tasas nominales, el Banco Central abandonó sus intentos de control y optó por cambiar el sistema de suscripción de las letras. Con el nuevo criterio se fijaba el monto de la emisión pero no la tasa, que surgía de las ofertas del mercado. De esta manera, la acción del Banco posibilitó el alza acelerada de los rendimientos nominales del dinero; las colocaciones en letras se contrajeron en valor y eran tomadas sólo circunstancialmente por las entidades financieras. La nueva política del Banco Central tendía claramente a disminuir sus propias posibilidades de regulación sobre un mercado que o disponía de parámetros tradicionales de operación y podía moverse en cualquier dirección frente a los sucesos de la coyuntura. Estos incipientes intentos de "desregulación" fueron acompañados por otros en el mismo sentido, como se verá más adelante, a pesar de sus costos para la Tesorería y sus efectos sobre la marcha de la economía.

El margen de ganancias financiero

El alza de las tasas activas resultó mucho más intenso que el de las pasivas debido al notable incremento del *spread* en ese período. El *spread*, o margen de intermediación de las entidades financieras, saltó del 1 % mensual en el tercer trimestre de 1977 -durante los primeros pasos de la aplicación de la reforma- a más de, 3 % en el cuarto trimestre. Sólo muy lentamente fue retrocediendo en los meses siguientes hasta llegar de nuevo al 1 % mensual a mediados de 1978 (ADEBA, *Memoria*, 1977 -78). Ese valor es un promedio para los bancos más grandes y disimula, en cierta forma, variaciones o mucho mayores producidas en las entidades de dimensiones medias, pero señala claramente la tendencia general.

La política financiera provoca la recesión

El efecto recesivo del alza del precio del dinero fue prácticamente instantáneo. Los tomadores de créditos se encontraron frente a costos crecientes y reaccionaron mediante la liquidación de *stocks*, que impulsó la caída de la actividad industrial. Canitrot (1980) ha graficado las fluctuaciones del producto industrial y la tasa de interés real mostrando claramente la relación inversa entre ambas variables en esa etapa y la continuidad del mismo efecto en todo el período 1976-1980.

La combinación del sistema financiero libre con los esfuerzos por elevar la tasa de interés generó rápidamente una situación explosiva. El sistema productivo ingresó otra vez en un proceso recesivo mientras la inflación retornaba su impulso ascendente. El impacto inflacionario de este crecimiento desmesurado de los costos del dinero fue reconocido, mucho tiempo más tarde, por Martínez de Hoz. Casi un año después señaló que ése era uno de los cinco factores que estaban "reciclando" la inflación y cuyo efecto esperaba "quebrar" con las nuevas medidas que estaba adoptando para entonces (Martínez de Hoz, *Discursos*, 1981a, 11-9-78).¹⁹ **19**

Nuevo impulso a la entrada de divisas

La evolución del sistema financiero en esa etapa tuvo también una influencia considerable sobre el sector externo de la economía argentina. La elevada tasa de interés de fines de 1977 y comienzos de 1978 se combinó con una política que provocaba una evolución relativamente suave del tipo de cambio, hasta generar una fuerte corriente de ingreso de capitales extranjeros que buscaban beneficiarse del rendimiento ofrecido por la plaza local. Ferrer (1980b) señala que entre el tercer trimestre de 1977 y el primero de 1978 la entrada de capitales de corto plazo alcanzó a 2300 millones de dólares.

La política oficial alentaba la entrada de divisas por ese medio pero intentaba, en esa etapa, ponerle cierto límite mediante medidas restrictivas coyunturales; para ello estableció cierta incertidumbre a través de un plazo mínimo para el reembolso de dichos créditos al exterior, que fue fijado en seis meses primero (agosto de 1977) y se extendió a dos años en noviembre de 1977. El ingreso de divisas se producía en una coyuntura favorable de la balanza comercial y, por lo tanto, se dirigió a engrosar las reservas internacionales del país. Estas llegaron a fines de 1977 a 3900 millones de dólares provocando una elevada expansión de la base monetaria; con el tiempo, comenzó a sentirse el efecto de la tendencia a la reducción de las tasas nominales de interés luego de que esos capitales obtuvieron atractivos beneficios.

El mecanismo ensayado en esta oportunidad permitía comprobar que una estrecha relación entre el mercado financiero local y el externo arrojaba como consecuencia el ingreso de capitales al país en el supuesto de que la tasa nominal de interés se mantuviera por encima del ritmo de devaluación. Esa sería en esencia la base de la política posterior que culminaría en el programa de "pautas" de evolución del tipo de cambio de 1979 - 80. La opción tenía costos que ya fueron observados en 1978; Frenkel (Frenkel y O'Donnell, 1978) señaló que ese ingreso de capital extranjero "configura una situación financiera inestable que reduce el margen de maniobra del Estado".

La política aplicada tendía a incentivar los movimientos del mercado pero no reducía simétricamente el papel del Estado. Por el contrario, incrementaba el peso de las decisiones asumidas por la conducción económica, que buscaba imprimirle cierto ritmo y cierta dirección. Los ensayos de fines de 1977 buscaron, por ejemplo, regular el aflujo de divisas extendiendo el período mínimo de reembolso de los créditos (que aumentaba la incertidumbre sobre el valor del tipo de cambio en el momento de repago). Estas primeras medidas para controlar la conexión entre los mercados financieros internos y externos se adoptarían con mayor fuerza y distinto énfasis un año después, cuando el equipo económico pudo contar con la necesaria libertad de maniobra luego de un período de transición.

6. TRANSICION POLITICA y TANTEOS ECONOMICOS EN 1978

El año 1978 marcó una transición difícil en más de un sentido. La política económica fue calificada de "ambigua" por Canitrot debido a que no parecía acertar en la elección de un proyecto definido. Hubo varios cambios de dirección que no llegaban a señalar una tendencia concreta y más bien contribuían a incrementar la incertidumbre de los observadores. Los problemas derivaron de dificultades en el sistema político global así como de enfrentamientos en el mismo seno del equipo económico.

Cambios en la entrada de divisas

A lo largo de ese año se produce el cambio de los tres comandantes de las Fuerzas Armadas y se toma la decisión sobre la reelección del presidente. A mediados del 1978 el general Videla es

confirmado por un período adicional de tres años, a contar desde el 24 de marzo anterior, y se decide que dejará de ocupar el cargo de comandante en jefe del Ejército. Es así que en julio, con la designación del general Viola para ese puesto, que asume a fines del mismo mes, ingresa un cuarto hombre a la cúpula militar. En setiembre pasa a retiro el almirante Massera y es reemplazado en su cargo de jefe de la Armada por el almirante Lambruschini. Finalmente, en los primeros días de 1979 asume el comando de la Fuerza Aérea el brigadier Graffigna (en reemplazo del brigadier Agosti).

No es difícil suponer que esos cambios, que afectaba a los hombres y al propio esquema de poder, exigieron profunda atención en el seno de las Fuerzas Armadas. No es difícil suponer, tampoco, que sus consecuencias condicionaban en cierta forma al equipo económico que debía particularmente informar de sus decisiones y la marcha de la coyuntura a la Junta Militar. Todo indica, por ejemplo que la decisión de reelegir al general Videla como presidente significaba un refuerzo para Martínez de Hoz que se veía compensado, siquiera parcialmente, por el nombramiento de Viola en la Comandancia del Ejército. Este último comenzó a marcar, suave pero claramente, sus disidencias con el equipo económico desde que asumió el nuevo cargo. A los dos meses de estar en el cargo de comandante, Viola afirma que la continuidad de la inflación era un problema y que "no cree en la recesión como paliativo" (*La Nación*, 29-9-78). La resistencia a la política económica se hizo sentir también en la Armada. El almirante Massera, que conservó ciertas relaciones con la fuerza, comenzó a actuar políticamente desde el momento de su pase a retiro, prodigando críticas cada vez más enérgicas a la estrategia de Martínez de Hoz.

Crece los conflictos con los sectores productivos

Los conflictos entre diversas posiciones se reflejaban también con fuerza en el equipo económico. En particular a lo largo de 1978 hubo una batalla interna sobre el manejo del tipo de cambio entre quienes deseaban mantenerlo, en términos reales, para alentar las exportaciones y quienes buscaban seguir utilizándolo como instrumento para regular los flujos financieros del exterior, objetivo que exigía un continuo proceso de subvaluación real.

En el segundo semestre de 1977 el tipo de cambio se había atrasado entre 10 y 15 puntos respecto de la inflación ofreciendo un atractivo rendimiento a los capitales provenientes del exterior. El proceso de retraso del tipo de cambio continuaba a principios de 1978, con beneficios financieros análogos, pero creando una fuerte presión sobre los sectores exportadores que veían reducido su ingreso real. Esto generó una intensa polémica en el gobierno.

En marzo de 1978 el secretario de Agricultura parecía estar ganando la batalla cuando logró anunciar un precio sostén para el trigo que eliminara la incertidumbre de los agricultores; la disposición -en cierta forma contradictoria con la "filosofía" de mercado libre que se pretendía implantar- establecía una doble garantía para el productor: el gobierno le pagaría por la tonelada de trigo el equivalente a 100 dólares, u 80 % del precio internacional si éste superaba los 125 dólares en el curso del año (*La Nación*, 6-3-78). Esta medida, que tendía a fortalecer la producción agraria del país y consolidar por dicha vía la situación real del sector externo, se vio rápidamente jaqueada por la victoria de quienes tomaron la decisión, a partir de mayo, de retrasar el tipo de cambio respecto de la inflación. La devaluación del peso resultó 30 % menor a la evolución de los precios internos en el año (Ferrer, 1980b y cuadros citados) y provocó un sensible deterioro de los ingresos del agro en la cosecha 1~78-79. La garantía ofrecida por Agricultura resultó ineficaz en la medida en que ella estaba comprometida en dólares con la suposición implícita de un tipo de cambio constante que no se cumplió.

El manejo del tipo de cambio provocó el enojo de los productores y una ruptura dentro del equipo. En agosto de 1978 renuncia Lanusse, subsecretario de Agricultura; en diciembre hace lo mismo Mihura, subsecretario de Ganadería; en marzo de 1979 se retira el propio Cadenas Madariaga, secretario del ramo y uno de los miembros originales del equipo de 1976. Un par de

años más tarde, el funcionario renunciante recordó que había considerado "suicida mantener el atraso cambiario" (*La Nación*, 9-6-81). A su vez, el presidente de CARBAP, Jorge Aguado, denuncia que "determinadas concentraciones ministeriales terminan casi siendo un gobierno dentro del gobierno o teniendo tanto poder que pueden terminar condicionando el poder presidencial" (*La Nación*, 13-10-78).

El equipo económico sufre otros desgranamientos menores en ese periodo. En 1977 había renunciado el secretario de Comercio, Bravo, y luego lo siguieron, por otras razones, el de Industria, Podestá (su reemplazante, Benedit, también renunciará más tarde) y el de Energía, Zubarán. Como resultado de cada uno de estos desplazamientos se nota el avance de los sectores más ortodoxos, que consolidan sus posiciones en el interior del equipo, al mismo tiempo que fortalecen su unidad frente a otros sectores del poder.

En busca de mayor vinculación entre mercados interno y externo

La consolidación del equipo económico se ve acompañada por un creciente énfasis en la política cambiaria como arma para estrechar las relaciones entre el mercado local de capitales y el exterior y que servirá de formidable mecanismo regulador de la continuación de la política adoptada.

Esa tendencia se va consolidando a lo largo de todo el año a través de diversos mecanismos que se adoptan sucesivamente. En los hechos, dicha estrategia se convierte en el eje sobre el cual gira la política económica en dicha etapa.

El manejo de la política cambiaria se ve apoyado por el auge exportador de la economía argentina, basado en el salto de la producción agraria de la zona pampeana, que libera considerables saldos exportables desde 1977. Ese incremento admite, todavía, cierto retraso cambiario sin que se afecte el balance comercial mientras se impulsa el ingreso de capitales especulativos del exterior. En julio de 1978, en plena aplicación de dicha política, las reservas llegan ya a 6000 millones de dólares (2100 millones más que seis meses antes). El incremento de reservas sigue alimentando la emisión pero aporta una nueva variable para la coyuntura; a partir de entonces su nivel absoluto es lo suficientemente elevado como para ofrecer un amplio margen de maniobra frente a las posibles contingencias de un deterioro en la balanza comercial, provocado por la revaluación relativa del peso.

La corriente de ingreso de divisas es tan intensa que las autoridades adoptan nuevas medidas restringiendo los créditos externos. El método utilizado consiste en exigir un depósito del 20 % de los fondos tomados en el exterior que, en esencia, encarece su costo real para los tomadores. Esta restricción coexiste con un proceso de creciente liberación de las transacciones cambiarias en el mercado local, que tiende a suprimir toda regulación anterior.

En enero se amplía a 5000 dólares el monto de divisas que se pueden comprar sin declaración ni justificación (SCRA, RC 716 del 7-1-78); en junio ese monto se eleva nuevamente a 10000 dólares (BCRA, RC 761 del 30-6-78) Y tres meses después se lleva a 20000 dólares (SCRA, RC 778 del 1-9-78). Las circulares son tan ambiguas que mencionan el monto que "se puede comprar por vez" -y no hacen ninguna aclaración sobre si se trata de una vez por día, una vez cambiaria u otra limitación- con lo que, en la práctica, el mercado queda completamente liberado. La ambigüedad aplicada en la redacción de las resoluciones significa una manera vergonzante de autorizar a los inversores locales a comprar divisas en la cantidad y oportunidad en que lo deseen. Más adelante se verá que a partir de las "pautas", en diciembre de 1978, se eliminan todas las restricciones para solicitar créditos en el exterior, excepto la de un plazo mínimo de un año, para saldarlos, culminando así el proceso de apertura.

Hacia un funcionamiento irrestricto del mercado financiero

A lo largo de 1978 las autoridades económicas prosiguen, asimismo, con los esfuerzos por liberar y hacer más fluido el movimiento en el mercado del dinero. En febrero de 1978 se aprueba

una reducción en el plazo mínimo autorizado a las entidades financieras para tomar depósitos indexados; de seis meses se baja a tres (BCRA, RF 200 del 1-2-78). Un par de meses después se aprueba otra disposición que reduce el plazo mínimo para tomar depósitos a tasa fija de treinta a siete días (BCRA, RF 252 del 7-4-78). Estas medidas se adoptan apenas pasada la gran ola alcista de las tasas de interés, que mostró las dificultades para manejar el mercado financiero, y en contraposición a lo aconsejado por la experiencia chilena en ese aspecto.

En Chile se elevó el plazo mínimo de los depósitos a lo largo de 1975 como una manera de controlar el sistema financiero luego de las primeras etapas de práctica irrestricta de liberación del mercado; hasta abril ese plazo fue de cuatro días, luego se elevó a quince y, finalmente, en junio, se extendió a treinta días como mínimo (Moulián y Vergara, 1979). En la Argentina, tres años después, se adoptaba la dirección opuesta, pese a los obvios contactos de experiencias entre las dos conducciones económicas.

Analizando la experiencia local, Canitrot (1980) señala que

el vigor de la política antiinflacionaria fue subalternizado a la lógica intrínseca del mercado de capitales funcionando de manera irrestricta. O se creyó que era imposible levantar trabas a la dinámica de este mercado, o se pensó que su operación a la larga habría de revertir por sí sola sus efectos en un sentido favorable a la política antiinflacionaria.

Esta debilidad en la aplicación de la política antiinflacionaria no es pasible, sin embargo, de una explicación basada en falta de claridad de propósitos o en vacilaciones para adoptar las medidas que fueran necesarias.

El gobierno dio clara muestra, en su gestión, de afrontar los costos políticos de sus decisiones.

La lógica de un mercado funcionando de manera "irrestricta" se estaba convirtiendo, ya, en una lógica de poder. La libertad absoluta de desplazamiento en el mercado financiero y la apertura al sector externo ligaban fuertemente los dos mercados a la confianza que despertara el equipo económico. La experiencia de los años siguientes mostraría que ella podía ser una pesada carta de triunfo en manos del equipo económico.

Este aspecto puede destacarse mejor si se observa que las autoridades continuaron autolimitándose en lo que respecta al manejo del sistema financiero, aun cuando ello representara costos muy altos para el Tesoro. El sistema muy líquido, con tasas libres, no era un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado sino la consecuencia directa de un persistente esfuerzo oficial en ese sentido. Este punto debe ser destacado mediante el análisis de algunas políticas específicas aplicadas en ese período en el sector financiero primero y en el sector externo después.

La Cuenta de Regulación Monetaria y sus costos

La creación y manejo de la Cuenta de Regulación Monetaria constituye un caso muy representativo de esta política, cuyos elementos principales se detallan a continuación. La legislación de entidades financieras estableció un efectivo mínimo (encaje) uniforme para todo el sistema y un mecanismo de créditos y débitos entre las entidades y el Banco Central que permitiera equilibrar el sistema, manejado a través de una cuenta especial en este último, denominada de Regulación Monetaria. En esencia, el Banco Central cobraba una tasa a las entidades por los fondos depositados en cuentas corrientes y pagaba una compensación por el dinero inmovilizado en el efectivo mínimo; en teoría, la cuenta debía estabilizarse en algún momento a través de la compensación de débitos y réditos.²⁰ 20

Al aplicarse la reforma financiera el efectivo mínimo se estableció en 45 % del total de depósitos y, por lo tanto, la compensación que pagaban las autoridades llegó a representar una porción decisiva de los ingresos de las compañías financieras. Desde octubre de 1977 hasta febrero de 1978, el Banco Central estableció el valor de la compensación con anticipación al inicio de cada mes, mediante una decisión que, por sus propias características, señalaba una tendencia para el mercado. Las compañías financieras debían tener en cuenta esa tasa para calcular sus costos e ingresos; si, por ejemplo, las tasas pagadas por ellas en el mercado superaban apreciablemente el valor de la compensación, debían elevar mucho el valor del *spread* -es decir, la tasa activa- para no

incurrir en pérdidas. Esto explica parcialmente lo ocurrido en el último trimestre de 1977 en el que la tasa de compensación tendía a frenar el alza de las tasas de mercado; ADEBA (*Memoria*, 1976-77) lo presenta como la causa fundamental del súbito incremento del *spread* de 0,8 % mensual en el primer semestre de 1977 a cerca de 3 % en el segundo.

A mediados de 1978, el Banco Central modificó esa política adoptando una mayor pasividad, A partir de entonces, la tasa de compensación se calculó a fin de cada mes, sobre la base de las tasas efectivamente pagadas en el mercado durante ese período. Con esta medida, y a través del argumento de que así se evitaban inconvenientes a las entidades, el Banco Central renunció a dos facultades esenciales para un organismo de ese tipo: la de regular sus propias erogaciones -en este caso, las originadas en la Cuenta de Regulación Monetaria- y la de influir -por esa misma vía- en la evolución de las tasas de interés en el mercado. Los efectos eran de esperar. La tasa de interés quedó liberada de una restricción adicional pese que la inflación no bajaba, con lo que se alentó el componente especulativo inherente a su formación. Por otro lado, el Banco Central incurrió en un costo creciente, a través de la Cuenta de Regulación Monetaria, para alimentar el funcionamiento de las entidades.

El efectivo mínimo se mantuvo constante en 45 % hasta enero de 1978 -desde el comienzo de la reforma-; luego fue reducido gradualmente hasta 29 % en diciembre de ese año en función de las necesidades de regular el mercado de crédito y la liquidez de la economía. Esta política requirió aportes a las entidades, por cuenta del Banco Central, por un monto neto de un billón 425000 millones de pesos en el curso de 1978 (BCRA, *Memoria*, 1978). La intensidad del proceso inflacionario exige presentar esa cifra con criterios comparativos.

En esa forma, puede decirse que los pagos originados en la Cuenta de Regulación Monetaria en 1978 superaron el déficit monetarizado del sector público en ese mismo año que fue de 979000 millones. Para mantener en funcionamiento el nuevo sistema en la forma deseada, las autoridades gastaron una suma equivalente a una vez y media el déficit del sector público que era considerado, oficialmente, una de las causas decisivas de la inflación.²¹ 21

Cambios en la oferta monetaria e inestabilidad potencial

El efecto monetario de estas políticas se vio reforzado por la evolución de la balanza de pagos, influida a su turno por la relación cada vez más estrecha entre la plaza financiera local y la internacional. El análisis de estos movimientos permitirá observar la inestabilidad que se generaba a través de los mecanismos mencionados.

El saldo de la balanza comercial de 1978 fue positivo y sumó 2500 millones de dólares por la conjunción de buenas exportaciones con reducidas compras en el exterior originadas en la recesión interna. Ese apreciable superávit no impidió que se continuara con la política de alentar los créditos financieros del exterior; en ese mismo año entraron 1000 millones de dólares netos cuyo destino consistió en engrosar las reservas que alcanzaban 6000 millones de dólares a fines de 1978. Estos movimientos estrechaban la relación entre el mercado financiero externo e interno en una medida que se puede reflejar con algunas cifras comparativas.

El total de los medios de pago, cuentas corrientes y depósitos de ahorro (lo que se conoce como M2) sumaba, a fines de 1978, 14300 billones de pesos; al cambio de ese momento (1000 pesos por dólar) esa suma equivalía a 14300 millones de dólares. De ella la mitad correspondía a depósitos a plazo fijo en cuya composición predominaba el corto plazo; puede estimarse de los comentarios de la época -a falta de información oficial- que había el equivalente en pesos de 60000 millones de dólares invertidos a un plazo de treinta días o menos.

La evolución del mercado financiero interno no puede separarse de la política de acumulación de reservas que se estaba llevando a cabo. El incremento de estas últimas se monetizaba y, en cierta medida, quedaba colocado en la plaza financiera. En otras palabras, la entrada de divisas tenía una

influencia predominante sobre la formación de los depósitos a interés en el mercado local; los 2000 millones de dólares de divisas acumulados en 1978 ofrecían la principal explicación del crecimiento de los depósitos (véase cuadro I.13 en el Apéndice).

La inestabilidad financiera comienza a actuar como factor para exigir estabilidad política

Las magnitudes relativas alcanzadas agregaban una nota de inestabilidad creciente al mercado. El total de depósitos a plazo, con elevada liquidez, resultaba similar a la masa de reservas. Si la tasa de interés interna podía atraer recursos del exterior, también era cierto que una modificación de la coyuntura financiera podía provocar una intensa presión sobre el equilibrio externo. Para ello bastaba con que se verificaran incertidumbres políticas que movilizaran a los inversores.²²

El agravamiento del conflicto fronterizo con Chile en los últimos meses de 1978 puso a prueba esta situación. Hubo momentos en que quienes actuaban en el mercado financiero eligieron comprar dólares, por miedo a las perspectivas, provocando fuertes presiones en el mercado cambiario y la tendencia a la elevación de la tasa de interés. El fenómeno no pasó inadvertido para los observadores. En su edición del 3 - 11-78 *El Economista* señalaba que

Pocas veces como esta semana se apreció la fuerte relación entre economía y política. Los estrechos vasos comunicantes que las unen hacen casi imposible el desarrollo independiente de alguna de ellas; más aún agregan el peligro cierto de que los inconvenientes de una se trasladen inmediatamente a la otra [menciona la demanda de divisas y los efectos previsibles dada la fluidez del mercado financiero local y concluye que] La experiencia es clara. Un desplazamiento menor desde el mercado financiero -que tiene una sorprendente capacidad de movilización- puede desequilibrar cualquier otro sector económico. Y si ese proceso se genera como consecuencia de problemas políticos, puede transformarse en una avalancha arrolladora que desestabilice el sistema. Una perspectiva delicada que merece ser tenida en cuenta.

Las medidas adoptadas a lo largo del año habían alentado la formación de una masa de maniobra de depósitos a corto plazo, acentuando la extrema liquidez de la plaza financiera. La combinación de esas medidas con la apertura de las transferencias de divisas con el exterior había generado una combinación explosiva. Cualquier desplazamiento no deseado en el camino de la organización político económica que se estaba formando repercutiría inmediatamente en el equilibrio de ambos sectores. El Ministerio de Economía autocercenaba sus posibilidades de control del mercado a costa de un incremento de la importancia de la "confianza" en la evolución de éste. Dicha "confianza" se transformaría en el principal capital político de la conducción económica en los años siguientes.

¿Un mecanismo para ganar poder?

Esta conclusión nos parece fundamental. Las autoridades aceptaban los riesgos implícitos en el mecanismo económico que estaban forjando en la medida en que éste les aseguraba su preeminencia en la conducción de la estrategia. La inestabilidad del mercado de capitales era la contraparte de su creciente estabilidad política. La propia fluidez de los movimientos del dinero y las divisas y la creciente interrelación entre ambos auguraba posibilidades de creciente desequilibrio inmediato no bien se quisiera modificar la política en vigor. En la medida en que ésta estaba encarnada en los miembros del equipo económico, la relativa estabilidad de un mercado construido sobre bases esencialmente inestables era el principal voto de confianza con el que contaban.

Esta situación se vería reforzada a partir de ese momento con la política de "pautas del tipo de cambio" que acentuaría las condiciones de liquidez del mercado financiero y su vinculación con el sector externo a lo largo de los dos años siguientes.

7. LA PAUTA CAMBIARIA ACELERA LA CONVERGENCIA ENTRE ECONOMIA y POLITICA

El momento político de implantación de la nueva estrategia requiere una mención especial. La coyuntura nacional era sumamente difícil debido al rápido incremento de las tensiones con Chile en torno al diferendo sobre la soberanía en la zona del canal de Beagle. La inminencia de un posible conflicto bélico, cada vez más sentida en el segundo semestre del año, movilizó la atención pública y tuvo ciertos efectos dispares sobre la política económica. Esta, por un lado, se vio relativamente asediada por algunos movimientos del mercado que incentivaron la demanda de divisas pero sus relaciones con el exterior le permitieron compensar las posibles caídas de reservas a través de nuevos créditos. Por otro lado, las facilidades que brindaban dichas reservas para la compra inmediata de armamentos, en momentos en que éstos debían ser de sumo interés para las Fuerzas Armadas, deben haber brindado un considerable refuerzo político al equipo económico en el seno del poder. La importancia de este último fenómeno debe haber compensado, seguramente, los inconvenientes menores de la intranquilidad del mercado, mientras se preparaban las decisiones para una nueva estrategia.

Nace la "tablita" cambiaria

En diciembre de 1978 el conflicto alcanzó su máxima intensidad. El enfrentamiento armado entre ambas naciones parecía inminente cuando la intervención del Papa, que se ofreció como mediador, atemperó algo los ánimos preparando el largo interregno que sigue hasta la actualidad. Fue en esos días agitados de 1978, en los que la perspectiva política se concentraba en el corto plazo, cuando se lanzó el plan de "pautas" del tipo de cambio que tendría vigencia en 1979.

El programa del 20 de diciembre de 1978 es suficientemente conocido. En el mismo momento en que la tensión bélica alcanzaba su punto culminante, el ministro de Economía anunció un cronograma de devaluación gradual del tipo de cambio, con ritmo descendente en el tiempo, que se convertiría en la principal arma de ajuste del sistema. La primera tabla de devaluación cubría ocho meses -hasta fines de agosto de 1979- y se combinaba con la apertura irrestricta al mercado de capitales del exterior enfatizando las tendencias señaladas más arriba.²³

Discusiones teóricas y realidades prácticas

La teoría y práctica de esta política es bastante amplia. Rodríguez (1979a) desarrolló teóricamente el modelo, que supone, en definitiva, que la fijación de un solo precio (el tipo de cambio) permitirá regular todos los otros precios de la economía; su efecto debería hacerse sentir a través de la competencia externa en el sector de bienes comercializables y la creación de un excedente de oferta en el de bienes no comercializables. La liberación del mercado de capitales debía regular las tasas de interés y condicionar el sistema hasta lograr la convergencia entre la evolución de los precios internos y los internacionales.

Canitrot (1980) analizó en detalle los supuestos del modelo y sus consecuencias. Demostró que en los hechos la convergencia no se logró y que en el modelo hay algunos postulados -como el de la previsible evolución de los precios de los bienes no comerciables y el de la evolución de la tasa de interés interna- que resultan, por lo menos, discutibles. Además, es conveniente observar que el ritmo de la apertura financiera externa fue diferente que el de la apertura comercial y que sus desfasajes fijaban limitaciones de distinto carácter.

La apertura financiera había culminado a fines de 1978 y funcionó prácticamente sin

restricciones a lo largo de 1979 y 1980. No ocurrió lo mismo con la apertura comercial debido al efecto de las barreras arancelarias y extraarancelarias que regían en el país desde tiempo atrás. La existencia de "agua" en el arancel y la programación gradual de las reducciones arancelarias postergó el impacto de la apertura de las importaciones sobre los precios internos de los bienes comercializables internacionalmente hasta bien entrado el año 1980. En consecuencia, los efectos de la apertura financiera se adelantaron a los provenientes de la apertura comercial a lo largo de la primera etapa del período analizado; la entrada de divisas agudizó las características de inestabilidad del sistema mientras se estrechaba más aún la relación entre el mercado financiero local y el externo.²⁴

No resulta extraño que en 1979 se registrase un continuo ingreso de capitales del exterior acompañado de movimientos mucho más suaves de las importaciones de bienes. En 1980, cuando comenzó a sentirse el efecto de la apertura comercial, el tipo de cambio estaba considerablemente retrasado, en condiciones que dificultaban un ajuste debido a la influencia de los movimientos financieros con el exterior.

Frenkel (1980) mostró que la convergencia de las tasas de interés internas y externas no tenía por qué producirse automáticamente. Mas bien, observó, se generaba una sobretasa, definida como prima de incertidumbre, que se requería para el ingreso de los capitales del exterior. Esta condición generaba una consecuencia particular en la evolución del modelo; el ritmo de devaluación del tipo de cambio tendía a marcar un "piso" para la evolución de las tasas de interés y un "techo" para la evolución de los precios internos. En esas condiciones, la convergencia era tal objetivo deseado pero de ninguna manera una consecuencia posible de la política económica, al menos en las condiciones en que ella se estaba aplicando.

Retraso cambiario y conflicto con los productores

La oportunidad de aplicación de la nueva política, y su inserción dentro de las estrategias aplicadas hasta entonces por el equipo económico, merecen un comentario adicional. En primer lugar, debe recordarse que el sistema de pautas se estaba aplicando en Chile desde 1976 y, por lo tanto, se contaba con una cierta experiencia sobre sus posibilidades. Un aspecto conocido, práctica y teóricamente, consistía en que ella provocaría, en el mejor de los casos coyunturalmente, un retraso cambiario. Así fue la experiencia chilena y así lo señala Rodríguez (1979b) en su análisis:

el plan requiere que se genere un atraso cambiario para que haya convergencia mientras las expectativas se formen con rezagos en nuestro país. Se trata de una manera dolorosa de hacer declinar la inflación pero mientras no caigan las expectativas no hay otro remedio.

El inevitable retraso cambiario generado por la nueva estrategia modificaba algunas intenciones bien explicitadas anteriormente en el sentido de mantener elevado el tipo de cambio para fomentar las exportaciones. Esa práctica, que se había utilizado intensamente en 1976, cubría al mismo tiempo a los productores locales contra la competencia de los bienes importados. El propio Martínez de Hoz había disminuido la importancia de la primera rebaja arancelaria -llevada a cabo en noviembre de 1976- con el argumento de que peor sería, como dijo entonces, "un dólar bajo" (Martínez de Hoz, 1981 a, *Discursos*, 29-11-76). Resulta una ironía que el dólar bajo fuera el instrumento elegido más tarde por la política económica, a medida que las reformas financieras se convertían en el objetivo fundamental del equipo económico y crecían las reservas mediante la entrada de capitales especulativos.

A lo largo de 1978 se mantenían obvias diferencias en el seno del equipo económico en torno de la política cambiaria. La Memoria del Banco Central correspondiente a 1977, escrita a mediados de 1978, meses antes de la aplicación de la nueva política, señalaba enfáticamente que mantener el tipo de cambio en "un nivel realista es uno de los objetivos de la política cambiaria aplicada a partir de 1976".

Si esto ocurría en el centro de las decisiones monetarias no es de extrañar que las críticas y discusiones se extendieran al resto del equipo, Ya se ha señalado que esa política fue produciendo el desgranamiento de los más altos funcionarios de la Secretaría de Agricultura a lo largo de 1978 y culminó con el alejamiento de su titular, a raíz de las pautas. La preocupación de los productores agropecuarios se reflejaba en las actitudes de las máximas instancias del equipo económico, aunque no pudiera contener las nuevas decisiones.

Ajustes abruptos de la política arancelaria

Las decisiones tomadas en ese período en torno a la política arancelaria ofrecen un ejemplo adicional para señalar que la nueva estrategia se aplicó con escasa coordinación sectorial y ciertas fallas del *timing* que insinúan la presencia de otras razones para su puesta en vigencia. En efecto, las decisiones sobre rebajas arancelarias que se tomaron en diciembre de 1978 definían un programa de reducción gradual de la protección que duraría cinco años. Pero con la aplicación de la "pauta" resultó evidente que ese programa no coincidía con la necesidad de una liberación de las importaciones lo suficientemente rápida como para que el efecto de los precios internacionales se hiciera sentir en el mercado interno. Las barreras arancelarias podían proteger buena parte de la producción local contra la competencia del exterior mientras el tipo de cambio no se atrasara demasiado, postergando el impacto de la apertura sobre los precios internos. Eso llevó a que en los primeros meses de 1979 se modificara el programa quinquenal anterior mediante varias medidas.

La más significativa de las modificaciones fue la Resolución 6/79 que autorizó a adelantar las rebajas arancelarias en aquellos rubros donde los precios no siguieran las pautas esperadas por las autoridades. La aplicación extensiva de esa resolución eliminó, en los hechos, los efectos gradualistas esperados de la política arancelaria y suprimió el horizonte de mediano y largo plazo para los empresarios locales. Estos quedaron supeditados a la amenaza de importaciones competitivas con aranceles bajos y un tipo de cambio cada vez más retrasado. No fue ésta la única medida que modificó el programa y desconcertó a los empresarios. La Resolución 493/79 nevé a cero los aranceles para bienes de capital, que tenían hasta entonces un programa gradual de reducción de derechos hasta el primer trimestre de 1984 -cuando sería de 20%-. Más tarde, en abril de 1979, se decidieron otras rebajas para distintos rubros productivos específicos.

La modificación del programa: arancelario pocos meses después de su puesta en marcha señala que los objetivos de largo plazo quedaron superados, casi simultáneamente, por otros requerimientos tan poderosos como poco explicitados de la coyuntura. La política arancelaria se estaba diseñando desde dos años antes pero su vigencia efectiva no negó a un mes. Su supeditación al programa de pautas, decidida en esos momentos cruciales desde el punto de vista político, lleva a suponer que esta estrategia fue decidida abruptamente, debido más a necesidades y conveniencias políticas percibidas por los responsables de la economía que a las oportunidades ofrecidas por la coyuntura.

Importancia del factor político en el empalme del corto y el largo plazo

Es posible que la tensión provocada por el conflicto con Chile a fines de 1978 ofreciera súbitamente un margen más amplio de decisión a la política económica en un período en que debía necesitarlo. Ya hemos adelantado que en el segundo semestre de ese año comenzaban a percibirse claramente síntomas de una creciente resistencia al programa de la conducción económica. Uno de los principales, aunque no el único, consistía en la posición crítica que había adoptado el nuevo comandante en jefe del Ejército, general Viola, no bien asumido el cargo: era evidente que su actitud no era aislada y que el equipo económico debería enfrentar dificultades políticas.

En el último trimestre de 1978, el ex ministro de Economía Alvaro Alsogaray fue uno de los voceros que difundió la preocupación de ciertos grupos sobre la posibilidad de seguir adelante con

la política económica; Alsogaray señaló que "se perdió tiempo" frente a las crecientes resistencias sociales y políticas que impedirían la aplicación del plan cuyo futuro veía peligrar (*La Nación*, 25-10-78). El propio equipo económico ya había percibido algunos de esos problemas; en ese mismo período, el secretario de Hacienda, Juan Alemann, explicaba en una conferencia que uno de los problemas difíciles que enfrentaba la política seguida consistía en el "empalme del corto con el largo plazo" (*La Nación*, 6-10-78). Ese empalme se vería resuelto en cierta forma con la política de pautas cambiarias. En primer lugar, porque con la justificación de la lucha antiinflacionaria la nueva estrategia permitía profundizar la apertura de la economía y la liberalización financiera, dos objetivos caros al equipo económico; además, una buena combinación de pautas, tasa de interés e inflación permitiría avanzar en dichos frentes sin recurrir ni al desempleo ni al control de los mercados, como señala claramente Canitrot (1980). Y, en efecto, la primera etapa de la nueva política confirmaría estas expectativas. En consecuencia, podría decirse que las pautas ofrecían una estrategia de bajo costo que permitía avanzar entre las brechas de menor resistencia del régimen.

Al postergar la estrategia recesiva, el equipo lograba disminuir las presiones para cambiar su política. Al mismo tiempo, la apertura financiera lo fortalecía a medida que la "confianza" definía el movimiento de capitales hacia el mercado local, controlada la resistencia de otros sectores y en camino de mayor fortalecimiento propio, podía seguir aplicando su programa en diversos órdenes. El empalme entre el corto plazo y el largo se establecía, simultáneamente con medidas de efecto político y económico.

Ya se ha visto que el encadenamiento de las decisiones sugiere que se aprovechó plenamente la oportunidad que brindaba la coyuntura política para lanzar el nuevo programa. Es conveniente agregar que el proceso económico facilitaba la iniciativa. Las exportaciones eran abundantes gracias a las buenas cosechas y el elevado nivel de reservas disponible permitiría absorber un presunto déficit de la balanza comercial. Esto último no ocurrió tan rápidamente. Un aspecto poco comprendido del programa radica en que permitió una afluencia masiva de divisas del exterior que seguiría engrosando las reservas mucho antes de que se hicieran sentir los efectos de la apertura comercial.

La pauta cambiaria, combinada con los elevados rendimientos relativos del dinero en el mercado interno, provocó una masiva corriente de ingreso de divisas en los primeros meses de 1979, que se reforzó hacia mediados de año debido a la extensión del horizonte de previsión para el tipo de cambio. El ingreso neto de capitales no compensatorios resultó así la característica dominante del sector externo en 1979; el saldo positivo de ese movimiento fue de 4600 millones de dólares que permitieron elevar las reservas en 4412 millones de la misma moneda. A fines del año, las reservas habían alcanzado un nivel superior a los 10 000 millones de dólares (BCRA, *Memoria*, 1979).

Diferencias con la experiencia chilena

La experiencia chilena parece haber sido diferente en el sentido de que la apertura comercial se adelantó a la financiera con efectos distintos sobre los precios y el ingreso de divisas. El programa de pautas de tipo de cambio aplicado a mediados de 1976 en el país trasandino se combinó con intensas rebajas arancelarias a fines de ese año, luego de que el gobierno logró retirarse del Acuerdo de Cartagena que limitaba sus posibilidades de acción. En cambio, la apertura al mercado financiero internacional se produjo recién después de octubre de 1977 con la modificación de la ley de cambios. A partir de entonces, el gobierno chileno permitió a los bancos endeudarse con el exterior pero hasta un monto equivalente al 50 % de su capital y reservas. Recién en 1978 se eliminaron las trabas remanentes sobre endeudamiento de la banca comercial, que quedó fijado en un tope del 215 % de su capital y reservas; permanecían, en cambio, otras restricciones referidas a los plazos mínimos de repatriación y a la capacidad de otorgar avales (Moulian y Vergara, 1979).

En otras palabras, la política chilena enfatizaba la apertura comercial, que lograría a la larga cierto efecto sobre los precios -gracias al apoyo del proceso recesivo- mientras controlaba el ingreso de capitales del exterior que podían afectar su programa monetario. Lo contrario ocurrió en

la Argentina.

Los costos del programa concreto: emisión e inflación

La política argentina fue mucho más permisiva en los aspectos financieros que la chilena. No decidió ninguna limitación a los créditos del exterior aparte del plazo mínimo de un año que, en rigor, sólo era formal; la liberación inestRICTA del mercado de cambios posibilitaba que en cualquier momento pudieran salir las divisas que ingresaban atraídas por el sistema financiero local. El ingreso de capitales del exterior se produjo rápidamente y se acentuó después de abril, cuando se decidió postergar el cronograma cambiario de devaluaciones sucesivas hasta diciembre de ese año (Circular 832 del BCRA).

El ingreso masivo de divisas pasaba directamente a las reservas dada la inexistencia de otros requerimientos de uso para ellas. Fue así que el crecimiento de las reservas explica, por sí solo, el 80 % de la variación de la base monetaria en 1979 según el Banco Central (*Memoria*, 1979). Este incremento dio lugar a una evolución de los medios de pago (M1) de 145 % en el año, junto con una variación de 200 % en el total de activos monetarios privados (M3); no es extraño que el proceso inflacionario se mantuviera en 149 % para los precios mayoristas en ese mismo período.

La política de alentar el ingreso masivo de divisas generó, vía aumento de las reservas, un ritmo de emisión que explica que no se registrará una caída del ritmo inflacionario -al menos, hasta el cuarto trimestre del año que se analizará más adelante- o Esos efectos son difíciles de explicar en términos de la necesidad de acumular reservas, frente a un presunto balance comercial negativo, y mucho menos, debido a sus perturbadores efectos monetarios.

El saldo de la balanza comercial resultó positivo en 1979 debido a un fuerte incremento de las exportaciones agropecuarias. El resultado, favorable en 1200, millones de dólares, se produjo a pesar de que las importaciones treparon cerca de 70 % por encima de los valores del año anterior. Una parte de las mayores compras en el exterior se debía a la evolución de los precios internacionales y sólo en menor medida a la apertura comercial; las importaciones de bienes de consumo se duplicaron en volumen físico entre 1978 y 1979 pero ellas no llegaban a representar, todavía, más del 10% del total. Sus magnitudes no eran significativas ni en términos de la balanza comercial ni en términos del mercado interno.

Más perturbadora era por entonces la influencia del ingreso de divisas sobre el equilibrio monetario deseado. Pedro Pou, uno de los analistas cercanos al punto de vista oficial (entonces director del CEMA y en 1981 ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires) señaló a mediados de 1979 que el sistema creado era sumamente costoso para las finanzas oficiales. En efecto, decía, emitir dinero es crearlo a "costo cero", pero hacerlo contra un incremento de reservas equivale a transferir el impuesto inflacionario al exterior (*Mercado*, 9-8-79). La conducción económica hizo caso omiso de tales advertencias que, forzoso es decirlo, no parecían tener gran repercusión.

Inflación, recesión y nuevos cuestionamientos

La política aplicada por el equipo económico encontraba otro tipo de limitaciones. Ellas parecían derivarse, sobre todo, de la persistente espiral inflacionaria que el equipo económico se había comprometido, al menos verbalmente, a combatir. Como se ha visto, la acumulación de reservas había provocado efectos monetarios que incentivaban la marcha de la inflación. A su vez, las tasas nominales de interés seguían aproximadamente la evolución de los precios mayoristas y comenzaban a afectar severamente a los productores que no podían ajustar sus precios a los ritmos del promedio. La presión de las importaciones tardaba en hacerse sentir sobre los precios y los problemas de la inflación volvían a agitarse como el argumento contra la política económica.

Las discusiones en el interior del gobierno se hacían más y más intensas y resultaban difíciles de contener sin algún éxito más o menos contundente en lo que respecta a la inflación o a la evolución

del producto. En mayo, un comentarista político apuntaba gráficamente que Martínez de Hoz tenía fuerza pero no la suficiente para aguantar un incremento de 12 % en los índices de precios en junio o un nuevo período recesivo en 1979 (*La Nación*, 13-5-79). En agosto, un grupo de empresarios señalaba, en un documento preparado para el próximo coloquio del Instituto para el Desarrollo de Empresarios en Argentina (IDEA), su temor de que el "tiempo político no dé lo suficiente" para implementar las reformas económicas y pedía que se avanzara con más energía (IDEA, 1979). En setiembre de 1979 el general Menéndez pide el retiro de Viola de su cargo de comandante en jefe en el primer enfrentamiento importante dentro de las Fuerzas Armadas en el período (*La Nación*, 29-9 y siguientes). Unos meses más tarde, un comentarista político reconocería que hacia agosto de 1979 Martínez de Hoz estaba con "el agua al cuello" (*La Nación*, 22-80).

El jefe de asesores del Ministerio de Economía recordó algunos datos de ese período difícil en una conferencia empresaria en 1980. García Martínez mencionó que en agosto de 1979 se realizaron "importantes reuniones en el ámbito económico" con el fin de modificar el curso de los acontecimientos y decidir la mejor forma de hacer frente al divorcio cada vez más evidente entre las previsiones oficiales y los resultados producidos.

En esas reuniones la opinión del ministro de Economía era bastante escéptica acerca de la continuidad del esquema de pautas como instrumento para luchar contra la inflación. En realidad, si no se decidió en ese momento a abandonarlo fue por un conjunto de factores entre los cuales se mencionó en su momento -digo que se mencionó porque ésta era la posición real que tenía el ministro respecto de este tema- el del cambio que se estaba realizando en el Comando en Jefe del Ejército.

El entendía que cualquier modificación brusca en ese momento iba a traer trastornos, a crear problemas y confusión; y no quería agregar a las especulaciones políticas un factor adicional de perturbación (García Martínez, 1980).

Martínez de Hoz había subrayado, por otra parte, la importancia de garantizar la credibilidad del equipo económico, que -reconocía- había sufrido un serio deterioro debido a las modificaciones decididas sobre el programa arancelario. Luego de la reunión mencionada presentó a la Junta Militar un informe en el que ratificaba la continuidad de la pauta pero agregando, esta vez, el pronóstico de que se podían provocar "situaciones críticas en empresas, en sectores y en regiones" (García Martínez, 1980).

Las relaciones entre el ministro de Economía y la Junta Militar están envueltas en un velo de secreto todavía no levantado y se ignoran los argumentos intercambiados. Se puede suponer, en todo caso, que algunos resultados de la política económica tenían efectos disuasivos apreciables sobre quienes deseaban enfrentarla. La experiencia de cada "corrida" contra el tipo de cambio -como la de fines de 1978- debió generar amplias preocupaciones en algunos círculos del poder sobre la forma de evitar un derrumbe del equilibrio externo en el caso de que el ministro se viera obligado a renunciar, o simplemente decidiera hacerlo. Canitrot recalca especialmente que la "estrategia abismal" aplicada por el ministro tenía dos caras contradictorias; si bien lo llevó a sacrificar al sector agropecuario y hasta el punto de un serio conflicto con los industriales, tuvo la ventaja de que, al mismo tiempo, "ganó poder" (Canitrot, 1979).. El programa creaba una rígida disciplina sobre todos los grupos sociales a partir de la acción del mercado y sus efectos llegaban a condicionar las propias decisiones del poder político. Lo curioso es que no se trataba de cualquier mercado sino de un mecanismo basado en el funcionamiento libre de trabas para las operaciones financieras de corto plazo ligadas al exterior.

Nuevo comandante en jefe y fortalecimiento de Martínez de Hoz

En el último trimestre de 1979 es elegido el general Galtieri como comandante en jefe, asumiendo el 29 de diciembre, y Martínez de Hoz mejora su posición. El mismo analista que lo veía con "el agua al cuello" hacia el mes de agosto de 1979 reconoce que atraviesa "uno de los mejores momentos" en febrero de 1980 (*La Nación*, 2-2-80).²⁵ Y, sin embargo, la economía comienza a entrar en un proceso recesivo como resultado de la aplicación de las pautas y de las

fuertes tasas positivas de interés en pesos.

La primera pauta cambiaria determinaba un horizonte de ocho meses, de enero a agosto de 1979. La sensación de que ese plazo no era suficiente para impulsar la entrada masiva y continuada de divisas del exterior llevó a que en el mes de abril se decidiera su extensión hasta diciembre. Ya se mencionó que a partir de ese momento se acentúa la entrada de divisas hasta el tercer trimestre del año. En agosto se produce una intensa discusión en el seno del equipo económico, en la que Martínez de Hoz decide continuar con el programa por razones políticas antes que económicas según relata uno de sus principales asesores. El 1° de octubre de 1979 se difunden las pautas para 1980, ampliando el horizonte de decisiones para aquellos que traen fondos del exterior. En rigor, el período de aplicación de la nueva norma queda deliberadamente confuso; la circular 853 del Banco Central establecía que el tipo de cambio respecto al dólar se incrementaría 2,8 % en el mes de enero de 1980 y que en cada uno de los "meses siguientes" dicho incremento sería "inferior en dos décimas de un punto porcentual". El final del programa de devaluación, que había sido taxativamente indicado en las dos circulares anteriores, quedaba referido en esta oportunidad a un cálculo matemático: en catorce meses el programa de devaluación debería llegar a una variación cero -eso estaba ocurriendo en Chile en esos mismos momentos como resultado de la política aplicada desde un tiempo antes-. Resultaba implícito que en marzo de 1981 no habría más devaluación y, supuestamente, la inflación se acercaría a cero. En ese mes terminaba el mandato presidencial del general Videla y era de presumir que lo mismo ocurriría con su ministro de Economía. La nueva pauta sólo permitía entrever parcialmente los objetivos de Martínez de Hoz que, quizás, esperaba todavía otra solución política que la efectivamente producida en 1980.

Alza de tasas reales con endeudamiento y recesión

El cuarto trimestre de 1979, en el que se fortalece la apuesta del equipo económico en torno a la pauta, coincide con tasas reales de interés muy elevadas. Nuevamente hay que decir que en buena medida ello se debió a los efectos financieros que se adelantaron a los esperados de la apertura comercial. En setiembre de 1979 se produjo una brusca caída de los índices de precios que no fue acompañada por las tasas nominales de interés; en consecuencia, éstas pasaron súbitamente a ser altamente positivas. Este cambio de signo del costo del dinero encontró a las empresas en un momento de endeudamiento muy elevado alentado por las tasas reales negativas del periodo anterior;²⁶ 26 las empresas no tuvieron tiempo ni de liberarse de sus *stocks* ni de incrementar sus ventas y enfrentaron una acelerada espiral de endeudamiento. El sistema financiero comenzó a otorgar ,re financiaciones obligadas para no verse arrastrado a la crisis por la mora de los deudores y comenzó a incubarse un desequilibrio muy grave que se desataría en los años siguientes (Canitrot, 1980).

La recesión no era inesperada ni indeseable para el equipo económico. Ya se ha visto que el ministro de Economía había anunciado su posibilidad a la Junta en ocasión de las reuniones sobre la extensión de la pauta. Por otra parte, ella se convertía en una exigencia cada vez más fuerte por parte de algunos miembros del equipo. Ya en julio de 1979, Juan Alemann había advertido que resultaba difícil estabilizar la economía con "sobreocupación" (*La Nación*, 14-7-79); el polémico secretario de Hacienda consideraba que sólo la recesión podría ajustar ciertas variables (salarios reales, ritmo de precios) a los niveles deseados.

Además de deseada, la recesión era inevitable dadas las reglas de funcionamiento establecidas para el mercado financiero. La posibilidad de bajar la tasa de interés para reducir su efecto recesivo se veía neutralizada por los requisitos del equilibrio externo. En efecto, "la prima de incertidumbre" requerida por los capitales provenientes del exterior crecía a medida que el tipo de cambio se retrasaba y, por lo tanto, elevaba la tasa de interés a posiciones insoportables para las empresas endeudadas. La nueva pauta cambiaria resultaba insuficiente, por sí misma, para reducir el riesgo sentido por los capitales especulativos del exterior y, a lo sumo, logró mantener los que estaban en el país pero sin capacidad de captar fondos adicionales. Para la política aparentemente

indolora de diciembre de 1978 había llegado el momento de mostrar los dientes.

Retraso cambiario y especulación de divisas

Era evidente que el claro retraso del tipo de cambio respecto de los requerimientos del comercio exterior se convertía en una amenaza latente de devaluación que preocupaba a los capitales del exterior. A fines de 1979 un comentarista señalaba que las consecuencias del atraso cambiario habían alcanzado a la agricultura pampeana, que tiene amplias ventajas comparativas, y eso era "un serio motivo de reflexión" (*La Nación*, 23-12 -79).

Los inversores apreciaban ese desfase, que surgía en distintos frentes, y aumentaban la prima de riesgo demandada provocando el alza de las tasas de interés. Esta, a su vez, actuaba empeorando la situación de los sectores endeudados y agudizando las expectativas inflacionarias.

La inestabilidad de la situación puede apreciarse con unas pocas cifras. La deuda externa del sector privado había trepado a 4139 - millones de dólares en diciembre de 1979 a 9074 millones un año después, pero sus plazos de vencimiento se habían acortado considerablemente: el 45 % del total vencía después de un año en el primer caso y el 62 % en el segundo. La mayor parte de la diferencia provenía del crecimiento de los préstamos financieros al sector privado -que pasaron de 2343 millones de dólares a 5785 entre ambas fechas- que tendían a concentrar sus vencimientos dentro del período de la pauta (véanse cuadros 1.17 y 1.18 en el Apéndice).

La reserva de divisas del país apenas superaba el monto de la deuda externa del sector privado, de manera que su repago era posible en la medida en que no se consumiera para otros fines. Dicha reserva en divisas, por otra parte, era proporcionalmente muy baja respecto de las dimensiones del mercado financiero interno. El total de los depósitos privados de particulares colocados a interés en el sistema -siempre a plazos predominantes de un mes o menos- sumaba 35 billones de pesos en diciembre de 1979; al tipo de cambio de 1700 pesos por dólar, esa magnitud representaba un valor equivalente a 20588 millones de dólares, dos veces el monto de las reservas en divisas.

La inestabilidad del sistema era cada vez más grande. Los fondos depositados a interés en el mercado local estaban colocados en el muy corto plazo y podían desplazarse en cualquier momento a la compra de divisas; las magnitudes relativas de ambos mercados señalaban que el país no podía aguantar una "corrida" de ese tipo. En consecuencia, era necesario mantener la estabilidad del equipo económico, responsable de ese desequilibrio y, al mismo tiempo, garante de la estabilidad frente al mercado. Para lograrlo, hacían falta tasas de interés muy elevadas que preparaban la recesión. El proceso iniciado en el último trimestre de 1979 se complicó aún más con la crisis bancaria de marzo de 1980 que desnudó las contradicciones del sistema.

8. LA PRIMERA CRISIS POLITICOFINANCIERA DE 1980

Desde fines de 1979 había sordos anuncios de una puja entre los miembros del equipo económico y los directivos de algunos de los bancos que más habían crecido en los años anteriores. El enfrentamiento entre ambos grupos se veía mediatizado por la presunción de que algunos de los nuevos bancos estaban operando en condiciones que escapaban a las normas y regulaciones en vigor. En todo caso, en el primer trimestre de 1980 la situación comenzó a tomar un giro favorable a la decisión de actuar de las autoridades, que se concretó en ese mismo período pese a los efectos negativos previsibles.

La decisión de cerrar el mayor de los bancos locales, adoptada en marzo de 1980, descerrajó una crisis complicada que debe seguirse con detalle. La liquidación del Banco de Intercambio Regional (BIR) afectó a un volumen considerable de fondos así como a una amplia masa de ahorristas pequeños y medianos; se estima que ese banco tenía 350000 ahorristas con un total de depósitos en pesos equivalente a mil millones de dólares. A los pocos días la autoridad monetaria cerró otros tres bancos que se contaban entre los más grandes del país, provocando un

pánico generalizado entre los inversores y una ola de demanda especulativa de divisas.

El cierre de cuatro grandes bancos y otros menores en el curso de los meses de abril y mayo no era un problema secundario. Esas instituciones poseían depósitos que sumaban el 8 % de los recursos financieros del país y su impacto sobre el sistema resultó creciente a medida que el Banco Central extendió su política de liquidación a otras entidades en el curso del año. ²⁷27

Los inversores afectados tuvieron que soportar largas esperas para recuperar sus colocaciones. El pánico comenzó a expandirse en el mercado. La desconfianza creciente sobre el sistema financiero, combinada con la convicción de que el tipo de cambio estaba retrasado, llevaron a una fuerte presión de la demanda de divisas. Allí se pudo apreciar la importancia de la masa acumulada de reservas -provocara o no el traslado del impuesto inflacionario al exterior- para sostener el equilibrio precario de un sistema cuya lógica descansaba en su permanente desequilibrio. La fuga de los depósitos, en condiciones de extrema liquidez del sistema, y la presión sobre el tipo de cambio exigieron medidas drásticas de parte de las autoridades.

Una de las primeras medidas adoptadas fue la reinstauración de la garantía oficial sobre los depósitos. El cambio de política resulta especialmente destacable luego de la larga batalla que había llevado adelante el equipo económico para eliminar el sistema de garantía aprobado en la ley 21526 de 1977 debido al juego de presiones políticas en el seno del poder. La batalla había logrado ciertos resultados ya que a fines de 1979 se aprobó la ley 22051 que modificó la anterior y permitió reducir la garantía a un cierto máximo a establecer en cada oportunidad por el Banco Central. Este organismo aplicó el nuevo régimen a partir de enero de 1980, limitando la garantía oficial a los depósitos a colocaciones inferiores a un millón de pesos (equivalente en esos momentos a unos 600 dólares). Pero las "corridas" del segundo trimestre de ese año obligaron a las autoridades a volver sobre sus pasos, restableciendo la garantía como uno de los mecanismos para tranquilizar el mercado. En el mes de abril el monto de los depósitos garantizados se elevó hasta 100 millones de pesos. Este cambio es sumamente significativo; luego de casi cuatro años de puja, el equipo económico volvía a retroceder hasta aplicar una garantía más extensa que lo deseado con el objetivo de contener la fuga masiva de los depósitos.

La reinstalación de la garantía obligaba al Banco Central a aportar montos considerables para la devolución de los fondos colocados en las entidades intervenidas o liquidadas. A esos montos deben agregarse los adelantos que se vio obligado a conceder a los bancos y financieras que perdían depósitos por los temores del público. La circular 1051, decidida al efecto, fue denominada sugestivamente "red de seguridad" del sistema porque a través del apoyo monetario irrestricto a las entidades sostenía su supervivencia. Ya a mediados de mayo, apenas un mes y medio después de iniciada la "corrida", se estimaba que los adelantos exigidos por la coyuntura representaban el equivalente a más de 2600 millones de dólares (*El Economista*, 23-5-80). El flujo continuaría en el resto del año, multiplicando ese monto, como se verá más adelante.

Coyuntura negativa con efectos sobre el tipo de cambio, las tasas de interés y el proceso inflacionario

Una parte de los fondos que salían del circuito financiero se dirigió a la compra de divisas, aprovechando la oportunidad del mercado libre establecido a ese efecto. La presión de esos movimientos de dinero puede seguirse, analizando las tablas trimestrales del balance de pagos. La cuenta de capitales compensatorios tuvo un saldo negativo de 715 millones de dólares en el segundo trimestre de 1980 -luego de varios períodos de resultados positivos- y, simultáneamente, las reservas cayeron 1477 millones de dólares. La tendencia ascendente del monto de reservas quedó quebrada en forma definitiva sin que las autoridades tomaran medida alguna en ese frente.

La libertad del mercado cambiario que significaba, en los hechos, que el Banco Central vendía las divisas al precio fijado a quien las solicitara, se convirtió en un pilar de la política del período.

Al mismo tiempo, la presión sobre el mercado del dinero elevó sin más las tasas de interés,

agravando la situación de las empresas y sectores endeudados. Alvaro Alsogaray (1980) explicó la crisis de esta manera en octubre de ese año:

La crisis es aplacada transitoriamente extendiendo lo que el presidente del Banco Central llama la red de seguridad del sistema. La red de seguridad no significa otra cosa que agregar a la plaza 4100 millones de dólares, Es decir que para tranquilizar a los ahorristas, para que no se escapen, hemos tenido que proveerle a la plaza 4100 millones de dólares. La expansión monetaria producida por estas razones alcanza en estos momentos a más de 8 billones de pesos; y no es cierto que vayamos a recuperar de esto sino una mínima fracción. Y aunque lo recuperemos, el efecto inflacionario ya está producido, porque ese dinero ya está circulando.

Más adelante, el ex ministro de Economía agrega reflexiones decisivas sobre el carácter de la plaza financiera que conviene transcribir por provenir, precisamente, de un hombre de su posición:

[Este es] el punto de inflexión de una onda de muchos años que agotó sus posibilidades [...] la inestabilidad existe. En este momento hay en los bancos el equivalente a 20000 millones de dólares colocados a plazos de siete a treinta días. ¿Qué pasaría si los tenedores de ese dinero resuelven irse a otra parte? Eso es lo que llamo una inestabilidad potencial grande. Alguna vez, hace más de dos años y medio, discutía un problema equivalente con Jacques Rueff y me decía, "mire, esto es como tener un gas en la sentina de un barco; mientras ustedes no pongan un fósforo, no pasa nada, pero si hay un fósforo, el gas explota". Evidentemente, si hay 20000 millones de dólares colocados a menos de treinta días, que dependen de la voluntad de miles de personas que pueden hacer lo que quieran con ellos, va a haber que cuidar muy bien la confianza pública, va a haber que proceder con mucha prudencia para evitar que esa gente haga cosas indeseables para la marcha de la economía del país (Alsogaray, 1980).

Una bomba de tiempo que unos pocos pueden detonar

Alsogaray pone el tema en su justo lugar; el sistema ha sido organizado de tal manera que su funcionamiento depende, en lo esencial, de la confianza de los operadores. A la menor crisis, se convierte en un barril de pólvora. La reacción a las intervenciones bancarias lo demostró con fuerza en ese período. Alsogaray, en cambio, mistifica relativamente la importancia del mercado al hablar de "miles de personas" que pueden hacer lo que quieran. La concentración de los depósitos es un fenómeno universal que pone en manos de una minoría las primeras decisiones sobre una opción de ese tipo y su importancia no debe ser ignorada. Aunque el equipo económico evitó en todo el período presentar datos que posibilitaran la más mínima inferencia sobre concentración de depósitos en el sistema financiero, puede estimarse que unas doscientas empresas manejaban la cuarta parte de los fondos totales colocados en él. Es probable que diversos movimientos producidos en el sistema se originaran en decisiones de estas empresas cuya operativa era seguida, a corto plazo, por la multitud de pequeños inversores. El liderazgo implícito de los inversores más grandes es un tema que se deja de lado en la publicidad ideológica de la "democracia de mercado" pero que no puede ignorarse -aunque no se conozca su dimensión exacta- en las afiebradas operaciones de todo el período.

La crisis del SIR estalló poco antes de que se produjera un cambio importante en la coyuntura política del país. Los cambios en esta última, a su vez, contribuyeron parcialmente a disimular algunos de los inconvenientes más graves derivados del desequilibrio económico que se estaba produciendo.

9. EL PROBLEMA POLITICO DE LA TRANSICION COMO TRASFONDO

A principios de 1980 se daba por aceptado que el general Viola era el candidato presidencial para el período que comenzaría en marzo de 1981. Todos los medios tendían a difundir esa perspectiva, que preparaba a la opinión pública respecto de las decisiones en el seno del poder, hasta que a mediados de marzo comenzaron a sentirse algunos movimientos de resistencia a dicha decisión. Los primeros anuncios públicos al respecto pueden seguirse en un artículo de la revista *Carta Política* (marzo, 1980) que reveló que la candidatura de Viola "no es un horizonte" y puede "no ser

tan fácil"; el mismo comentario agregaba críticamente que la "suerte de la línea económica y de la apertura política aparecen ligadas a esa perspectiva".

Resulta ahora evidente que en mayo las diferencias en el seno del gobierno habían alcanzado una nueva dimensión en torno a la candidatura presidencial y que, en el proceso, se entrecruzaban las expectativas políticas y las diferencias económicas. Algunos sectores intentaban modificar la política económica y buscaban, para ello, apoyos sociales a través de alguna forma de apertura política; el general Viola parecía ligado a esa perspectiva. Otros sectores, en cambio, pretendían mantener la política económica y, por lo tanto, necesitaban postergar la apertura política hasta que logaran asegurar el éxito de aquélla. Las diferencias eran poco visibles para el gran público debido a la extrema reserva de las negociaciones entre las distintas corrientes, pero comenzaban a perfilarse más y más a medida que pasaba el tiempo.

Es evidente que el equipo económico no podía ser ajeno a la discusión que se llevaba a cabo y que sus decisiones debían tener en cuenta las perspectivas que se abrían en el ámbito político. La experiencia demostró que ese proceso se convirtió en una de las causas esenciales de las actitudes estratégicas del equipo económico aunque éste nunca difundiera públicamente su posición.

Retraso cambiario versus continuidad del equipo

El problema del retraso del tipo de cambio respecto de su paridad real era decisivo en el primer semestre de 1980 y se agudizó por la presión originada en el mercado financiero a partir del cierre del SIR. Sin embargo, el equipo económico se mantuvo inflexible en su posición contrariando las dudas anteriores de Martínez de Hoz respecto de la bondad del sistema elegido. En una temprana visión del problema, *El Economista* (31-5-80) señalaba la necesidad de eliminar las pautas y pasar a la flotación del tipo de cambio para que éste recuperara su nivel, excepto -señalaba- "que las autoridades estén dispuestas a transferirle el problema al equipo económico que regirá el país a partir de marzo de 1981".

La decisión de transferir o no el problema dependía, casi directamente, de que el equipo de relevo fuera o no elegido entre los candidatos deseados por la conducción económica. Para ese entonces se especulaba con la posibilidad de que Guillermo Walter Klein, segundo del equipo económico, quedara a cargo de la gestión ministerial en el período siguiente. La falta de definición al respecto en esos meses abrió un período de transición en el que el equipo mantuvo la pauta mientras ajustaba otras variables a la espera, probablemente, de las decisiones políticas definitivas.

En el mercado financiero proseguían la fuga del dinero y la presión sobre la plaza cambiaria. El equipo económico debía tomar alguna decisión y ésta se conoció a través del discurso de Martínez de Hoz del 10 de julio. El ministro anunció una serie muy amplia de medidas que, en general, tendían a reducir el efecto competitivo de los bienes provenientes del exterior en el sector industrial: derogación del aporte jubilatorio a cargo de los empresarios, del aporte al Fondo Nacional de la Vivienda sobre los montos salariales pagados, modificación de la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y extensión de su aplicación, etcétera. Junto a ese programa cuya vigencia requería disposiciones legales que se fueron aprobando en los meses siguientes se anunció y decidió lo que sería uno de los factores esenciales de la coyuntura inmediata: la eliminación del plazo mínimo de un año para tomar créditos en el exterior. A partir de ese momento los particulares podrían renovar sus créditos en divisas por el plazo deseado; la única, relativa, medida de control de los movimientos de divisas se suprimía en un momento crítico de intensas expectativas políticas.

De acuerdo con el cronograma político, el nuevo gobierno debía asumir en marzo de 1981. En esa misma fecha, la pauta cambiaria llegaría a un ritmo de devaluación cero que permitía presumir el fin de su vigencia -y más aún si se modificaba el equipo económico-. En la perspectiva del tercer trimestre de 1980, tomar créditos en el exterior a un año de plazo -con las restricciones anteriores- significaba una apuesta, dado que el vencimiento correspondería al período de gestión de otra conducción económica. La eliminación del plazo mínimo permitía a los operadores ajustar sus

renovaciones de deudas en divisas de acuerdo con el cronograma político, disminuyendo el riesgo previsible.

La política económica como arma de presión política

En esas jornadas, el matutino *Clarín* señaló claramente que se trataba de una decisión política que, en esencia, implicaba un "tremendo elemento de presión sobre el nuevo presidente" (*Clarín*, 13-7-80).

Más aún, señalaba, la presión se originaba a través de la construcción de una masa de maniobra de reservas sumamente volátiles por las condiciones planteadas:

El asunto de las reservas tiene una envergadura más elevada y, según dicen los hombres cercanos al Palacio de Hacienda, ahí se esconde el proyecto global de esa operación política.

La inestabilidad de las reservas, se supone, "podrá hacer decir al ministro que esos caudales estarán en el país junto a él o junto a quien él diga. De lo contrario, podrá argumentar en el momento de la negociación, el nivel de las reservas" experimentará una brusca calda (*Clarín*, 13-7-80).

Parece difícil menospreciar la importancia de estos elementos en las discusiones íntimas dentro del poder sobre la elección del nuevo presidente. Lo cierto es que la Junta de Comandantes se reunió en setiembre sin lograr ponerse de acuerdo sobre el candidato. La elección de Viola no resultó tan fácil como se llegó a suponer en un principio y, más bien, confirmaba que las advertencias en sentido contrario ya mencionadas tenían una sólida base de sustentación. En un primer momento, la opinión pública fue informada de que la decisión se postergaba por diez días. Antes de finalizar dicho plazo la Junta aprobó el nombramiento de Viola para presidente durante el período 1981-1984. El triunfo de la línea política que éste representaba se hizo sentir pronto en diversos ámbitos, entre los que no puede excluirse al económico.

La designación del presidente se concretó en el momento en que el debate económico nacional se centraba en el valor del tipo de cambio. Su retraso estaba provocando situaciones difíciles en las actividades exportadoras y en aquellas sometidas a la presión de las importaciones. Por otra parte, se sabía que Lorenzo Sigaut, asesor económico de Viola y candidato para el cargo de ministro, estaba, en "contra de la política de pautas y sus efectos. No era extraño que, a partir de ese momento, la confianza sobre la continuidad o no de la pauta cambiaria se convirtiera en el tema fundamental de los operadores.

La actitud del equipo económico había muy poco para consolidar la confianza en la pauta cuyo contenido se mantenía en términos muy confusos. La estrategia oficial había dejado deliberadamente abierto el período de aplicación de la misma y en los meses siguientes ayudaría a incrementar la incertidumbre de los observadores.

Se ha señalado más arriba que la pauta decidida por el Banco Central no tenía fecha de vencimiento; su evolución partía de presunciones sobre el hecho de que en marzo de 1981 la devaluación mensual llegaba a cero pero nada más. Un directivo de entidades financieras destacó dicha característica con cierta preocupación:

la política oficial de pautas, por motivos que es difícil explicar, nunca fue cumplida totalmente y nunca fue explicitada con la profundidad y la definición con que se ha hecho, por ejemplo, en Chile o en Uruguay. Siempre hemos tenido esta frase de "los meses subsiguientes", este esquema que ha hecho que a medida que transcurriera el tiempo desde un anuncio de este tipo se fuera debilitando la confianza y la apertura entre las tasas de interés externas, más la devaluación y las tasas de interés internas se fuera profundizando (Carballo, 1980).

En las jornadas en que la Junta está abocada a la designación del presidente, el Banco Central decide efectuar una nueva modificación de la pauta. La circular del BCRA (RC 907, de setiembre de 1980) resuelve que la devaluación será de 1 % para octubre -tal como correspondía con el régimen anterior- pero que se mantendrá en el mismo ritmo para "noviembre y los meses

subsiguientes". La diferencia entre la pauta anterior y la nueva era mínima. Como se recordará, el tipo de cambio venía devaluándose a un ritmo cada vez menor, de manera que en noviembre correspondía una tasa de ,8% y en diciembre de 0,6%; con la nueva pauta esos valores se llevaban a 1 %. En consecuencia, en el tercer trimestre de 1980 la devaluación real fue de 3 % en lugar del 2,4 % previsto originalmente. Como elemento de comparación, cabe señalar que la evolución de los precios internos en ese mismo período fue de 16,9 %, medido por el índice de costo de la vida, y de 9,3 %, según el índice mayorista.

El equipo económico siembra desconfianza

La importancia de la nueva resolución descansa en el aspecto cualitativo antes que en el cuantitativo; la pauta cambiaría había sido modificada. Los inversores perdían confianza en ella en la medida en que percibían que el propio equipo parecía ensayar la búsqueda de un mecanismo de ajuste.

El tema de la certidumbre sobre la pauta, y su importancia crucial sobre el manejo de las expectativas del mercado, había sido explorado ya por Carlos Rodríguez (1979a) en su análisis del plan. Rodríguez señalaba que las autoridades podían afectar la prima de riesgo para los capitales del exterior y, por lo tanto, la tasa de interés interna -y el equilibrio del sector externo- mediante dos herramientas cruciales: reduciendo el plazo de vigencia de la disposición o aumentando la incertidumbre sobre su futuro. La resolución 907 había logrado ambos objetivos a la vez: el Banco Central modificaba la pauta anterior, agregando incertidumbre al mercado, y ni siquiera establecía un plazo de vigencia para la nueva disposición; ella quedaba en condiciones de ser modificada de nuevo en cualquier oportunidad.

Esta extraña decisión de las autoridades se producía en momentos difíciles que acentuaban su impacto. Los fenómenos políticos que se anunciaban en el horizonte generaban expectativas de cambios. Las presiones sobre la economía derivadas de la revaluación del peso confirmaban su necesidad. La medida oficial confirmaba a su vez las sospechas de los operadores.

Todo indica que en esos meses volvió a recrudecer en el propio seno del equipo económico la intensa discusión en torno a la continuidad o no de la pauta. Al parecer, la carga contra esa estrategia fue asumida por Alejandro Estrada, entonces secretario de Comercio, que reflejaba la creciente preocupación de algunos sectores económicos por los resultados que se estaban produciendo. Un año después ese funcionario reconocería públicamente que "el principal error del equipo económico del cual formé parte fue no dejar flotar el tipo de cambio" (*La Nación*, 19-6-81).

Otro sector del equipo pensaba diferente y ganó la partida con argumentos no conocidos. Quizás ni siquiera señaló sus puntos de vista en el interior del equipo y se limitó a defender la política en vigor; no parece casual, en ese sentido, que hacia fines de año Martínez de Hoz reflexionara críticamente sobre la imposibilidad de explicar ciertas posiciones que asumía: "puede haber silencios públicos y diálogos privados; a veces no siempre es bueno decir todas las cosas en público" (*Boletín*, 15-12-80).

Es probable que el ministro de Economía ni siquiera dejara conocer ciertas opiniones a sus colaboradores más íntimos que consideraban un "error" mantener el tipo de cambio atrasado. El "error" económico podía reflejar un criterio político diferente.

La devaluación de febrero de 1981 da la señal de largada hacia la especulación cambiaria

La nueva pauta cambiaria sólo rigió tres meses. El 3 de febrero de 1981, súbitamente, se anunció una devaluación excepcional de 10 % y una nueva pauta de devaluación mensual constante de 3 % hasta agosto de 1981. El comunicado oficial se preocupó por señalar que la devaluación se concretó a pedido de las nuevas autoridades; se oficializaban así las versiones de que el próximo equipo económico estaba preocupado por el retraso cambiario y que el actual reconocía el

problema. Era suficiente como luz roja para el mercado. El cambio de pautas terminó por eliminar toda certidumbre sobre la permanencia de esa política más allá de marzo de 1981. La devaluación aplicada del 10% resultaba insignificante frente a un retraso cambiario estimado superior al 50 %. Y abría la perspectiva de nuevas devaluaciones. La avalancha sobre el mercado de divisas resultó incontenible a partir de ese momento y se mantuvo intensa hasta el día del cambio de gobierno.²⁸

28

El equipo económico designado por el general Viola se convirtió, en esos meses, en un testigo impotente de la rápida deserción de los ahorristas del mercado financiero, la compra masiva de divisas, y la evaporación de las reservas. El equipo se vio obligado a esperar el momento en que asumiera el cargo para actuar mientras Martínez de Hoz proseguía, imperturbable, con su estrategia. A partir de ese momento, el ministro insistió en que los problemas del mercado cambiario se debían a las expectativas generadas por el cambio de gobierno e insistió en que el alza de las tasas de interés podría contener la fuga hacia el dólar. Los costos del dinero subieron sin resultado alguno porque el equilibrio resultaba imposible. Bastan para demostrarlo unas cuantas cifras. Frente a expectativas de una devaluación que, en el mejor de los casos, se estimaba en 30 %, el costo del dinero debía llegar al 30 % mensual, a principios de marzo, para equilibrar el rendimiento esperado de la posesión de divisas si se devaluaba a fines de ese mes; a mediados de marzo, el acortamiento del plazo para el cambio de equipo debería llevar las tasas de interés a 30 % en quince días, y así progresivamente, en una escalada prácticamente imposible. El "enfoque monetario de la balanza de pagos" operaba sólo como una justificación ideológica; el esquema no puede funcionar en una crisis de este tipo cuando el retraso del tipo de cambio ha alcanzado las magnitudes conocidas en la Argentina. El resultado inevitable consiste en una combinación de tasas nominales sumamente elevadas con una fuga masiva del dinero hacia las divisas.

El día que asumieron las nuevas autoridades ya no se podía esperar más. El nuevo equipo económico se vio obligado a decretar un feriado cambiario para decidir la devaluación. No tenía más alternativas.

El mal ya estaba hecho. El mercado descubrió que su presión podía modificar las decisiones oficiales. Ya nunca más aceptaría las pautas. Las condiciones esenciales para los "desbordes" de los meses posteriores estaban dadas. La estrecha relación entre las tasas de interés internas y el mercado cambiario iba a continuar en condiciones tales que las influencias serían alcistas en los dos sentidos simultáneamente. La experiencia de marzo [de 1981] y la devaluación que la siguió se repetiría sucesivamente a lo largo de 1981 (Schvarzer, 1981b).

10. 1981. DEL PODER EN EL GOBIERNO AL PODER FUERA DE EL

Ya se ha señalado que hubo disensos internos en el propio equipo económico en torno a la continuación de las pautas frente a sus resultados coyunturales. Ellos reflejaban concepciones teóricas diferentes y, sobre todo, la situación particular que estaban sufriendo algunos sectores sociales por dicha política; pero eso no era todo. En un momento de transición política como el que se estaba viviendo desde fines de 1980, la perspectiva de las condiciones en que se entregaría la economía nacional al próximo gobierno debía tener un papel decisivo. Parece evidente que ése fue uno de los elementos que llevó a Martínez de Hoz a sostener la política de la pauta cambiaria en ese período en contra de las dudas que curiosamente había experimentado al respecto un año antes. Pero, si bien mantuvo dicha posición durante los últimos tramos de su gestión, pese a los costos evidentes de esa política en términos del equilibrio global de la economía, se trataba de una rigidez más formal que real puesto que los propios cambios decididos en el período alentaban la incertidumbre de los operadores.

La actitud del equipo económico frente a su reemplazo

El candidato a reemplazarlo en el cargo relató mucho más tarde su preocupación por las cifras y estimaciones que le entregaban los funcionarios oficiales a comienzos de 1981. Según Sigaut

(*Ámbito Financiero*, 29-7-82) las primeras proyecciones sobre resultados de transacciones externas de la Argentina para 1981, que le entregaron el 21- 11- 80, estimaban un saldo negativo para los rubros de comercio y servicio -es decir, independientemente de las transacciones financieras- de 5445 millones de dólares. En una segunda estimación, esta vez del 6-2-81, ese saldo llegaba a 6200 millones de dólares; en la tercera y última entregada a Sigaut el 6-3-81 subía ya a 6481 millones de dólares. El ex ministro destaca que esos déficit proyectados eran independientes de la "confianza" del mercado que actúa sobre la demanda de divisas pero no sobre los movimientos comerciales; por eso efectuó diversas consultas al respecto para entender los criterios y expectativas del equipo económico. Según explica,

sin recibir respuestas concretas, deducía que para los citados funcionarios, la continuación del sistema cambiario no generaba inconvenientes y todos los innumerables problemas de la economía argentina hacia comienzos de 1981 eran consecuencias del simple juego de expectativas originadas por el cambio de gobierno [...] los citados funcionarios estaban defendiendo lo indefendible.

Y cuando se produjo el ajuste de febrero de 1981, con la aprobación del presidente de la Nación en ejercicio y del presidente designado, el ministro no defendió la medida, desapareciendo de la escena -como nunca lo habla hecho hasta ese entonces-, permitiendo que se produjesen y desatasen esas famosas "expectativas desfavorables" que tanto "temía". Sólo después que éstas adquirieron extrema gravedad apareció dando tardías y no convincentes explicaciones,

Otro protagonista de ese período relató los problemas encontrados a raíz de una polémica con Martínez de Hoz. Jorge Aguado, que fue nombrado ministro de Agricultura y Ganadería por el presidente Viola y llegó, en 1982, a la gobernación de la provincia de Buenos Aires, afirmó en un airado comentario que Martínez de Hoz se había negado a rectificar ninguna medida cuando lo entrevistaron en marzo de 1982 y que era falso que hubiera intentado facilitar la transición (*La Nación*, 9-12-81).

Resulta claro que los "silencios públicos y diálogos privados" no incluían a los nuevos miembros del gabinete económico que debía asumir el relevo. Martínez de Hoz señaló las diferencias de enfoque entre su equipo y el siguientes y dejó abierta a la opinión pública la expectativa de una devaluación que, en los hechos, fue enfatizada y no frenada por las medidas del 2 de febrero. El ministro parecía hacer caso omiso de la situación coyuntural, como si ella fuera únicamente responsabilidad de sus continuadores y se preparaba para su futura acción. En una conferencia ante un grupo de empresarios en ese difícil período de transición, fue sumamente explícito en el sentido de que estaba pensando en la manera de actuar luego de terminada su etapa en el gobierno.

Yo voy a pertenecer al sector privado dentro de diez días, de manera que voy a estar al lado de ustedes y todos debemos exigir a nuestras autoridades el cumplimiento de las grandes líneas a las cuales las Fuerzas Armadas se comprometieron en marzo de 1976, Porque si no habremos hecho un esfuerzo en vano, un fracaso más de la política y la economía argentina (19-3-81, citado por Ledesma, 1981).

La batalla se centraba en la victoria de un sector antes que una línea económica. Los sucesos del primer trimestre de 1981 confirmaban que algunos estaban dispuestos a lograrla a cualquier costo. La crisis del país se agudizaba por el combate entre sectores con diferentes posiciones políticamente que por la supuesta convicción ideológica de los defensores de la política económica que se estaba llevando a cabo. El equipo económico había tirado varias veces por la borda sus principios cuando se trataba de defender algunos aspectos coyunturales; su rigidez en la etapa final buscaba un efecto política muy claro: recrear condiciones económicas tales que maniataran la capacidad de acción del nuevo equipo de gobierno. El resultado agregaría nuevos problemas a la economía nacional.

El costo de la transición

Las dos crisis de 1980, la originada en la liquidación de bancos en el primer trimestre y la iniciada con la elección del nuevo gobierno en el cuarto trimestre, generaron costos cuyo repaso parece imprescindible para comprender el carácter de la política económica llevada a cabo en ese período

a) La emisión masiva de dinero

Ya se ha señalado que el cierre de varias entidades obligó al Banco Central a otorgar adelantos sin límites para cubrir la garantía de los depósitos de los bancos liquidados así como los faltantes de fondos de aquellos que sufrieron la "corrida".

Esos adelantos llegaron a sumar 11,8 billones de pesos al 31-12-80 que equivalían entonces a 5900 millones de dólares al tipo de cambio vigente. Una comparación más efectiva consiste en decir que ellos representaban el 6 % del producto bruto del país y que, en rigor, se debían sumar al déficit declarado del sector público que en ese año fue de 4 % del PBI. Esos gastos se contabilizaron como "adelantos" del Banco Central en la suposición implícita de que serían recobrados en el período siguiente -lo que parece sumamente difícil dadas las maniobras efectuadas por las entidades liquidadas-; esa presentación no disminuye su carácter de erogación oficial para cubrir los defectos del sistema financiero ni su impacto sobre la emisión.

Los 11,8 billones de pesos "adelantados" por el Banco Central superaron a la emisión monetaria total de 1980. Esta fue de 10,3 billones de pesos, con lo que se duplicaba la circulación monetaria en el curso del año superando la evolución de los precios internos. Es claro que los adelantos transitorios fueron la causa de la emisión del período, cuya dimensión no fue mayor gracias a la existencia de otros factores de absorción: la brusca disminución de las reservas y, en menor medida, la cuenta de regulación monetaria que comenzó a compensar las erogaciones de los años anteriores. De esa manera se cumplía el tercer año consecutivo en el que las autoridades se veían obligadas a emitir masivamente para sostener el funcionamiento del sistema financiero que habían puesto en marcha en 1977. Como ya se señaló, en 1978 la parte sustancial de la emisión se originó en la cuenta de regulación monetaria -verdadero subsidio al sistema-; en 1979 en el alza desproporcionada de las reservas de divisas originada en el aliento a la entrada masiva de capitales especulativos del exterior; en 1980 en los adelantos a las entidades intervenidas por "irregularidades". En todo el trienio esas operaciones influyeron en el incremento acelerado de la emisión monetaria agilizando el proceso inflacionario que se decía combatir. La mayor parte de esos costos era, en realidad, un déficit fiscal que no se contabilizaba como tal y un subsidio implícito, igualmente negado, al sistema financiero.

b) La evaporación de la reserva de divisas

La crisis financiera coincidió, como se ha visto, con la fuga de divisas. Esta comenzó en el segundo trimestre de 1980, luego del cierre del Banco de Intercambio Regional, y alcanzó dimensiones apreciables en los últimos meses del año y primeros de 1981; la combinación de la crisis financiera con el atraso cambiario y la perspectiva de un cambio de orientación política sumaban sus efectos para incrementar la demanda de divisas en el mercado de cambios. Ya hemos visto que el equipo económico optó por mantener permanentemente librado el mercado cambiario y liberalizar aún más la entrada de crédito, lo que preparaba las condiciones de una situación explosiva con costos muy elevados.

La demanda de divisas por parte del sector privado obligaba a las autoridades a tomar nuevos créditos externos para atenderla, manteniendo el tipo de cambio en el mercado interno de acuerdo con la pauta. La salida de divisas alcanzó proporciones inusitadas; en el curso de 1980 el BCRA vendió a las casas de cambio 4124 millones de dólares para que atendieran la creciente demanda local. Al mismo tiempo, salían divisas por otros arbitrios, como la cancelación de créditos con el exterior, que erosionaban la situación externa.

Las dimensiones de la salida total se pueden apreciar en el balance de fin de año. Las reservas de divisas cayeron en 2850 millones de dólares en el curso de 1980 (hasta llegar a 7643 millones) mientras que el incremento de la deuda externa en el mismo período fue de 8128 millones de dólares. La deuda externa neta (deuda bruta menos reservas) trepó en ese año 11000 millones de dólares. Esta cifra equivalía al 11 % del producto bruto, a los valores de 1980, que los argentinos habían gastado por encima de sus posibilidades.

Estos resultados no impidieron que la política económica prosiguiera en la misma línea hasta el momento de la transferencia del gobierno. No es de extrañar que la coyuntura se siguiera agravando en el primer trimestre de 1981. En ese período las reservas internacionales cayeron otros 2980 millones de dólares adicionales mientras la deuda externa subía 2425 millones de la misma moneda. La deuda neta trepó en ese trimestre 5405 millones de dólares que se suman a lo registrado en el curso de 1980 (véase el cuadro 1.17 en el Apéndice). Es decir que otro 5,5 % del producto bruto se evaporó en sólo tres meses, hasta que se produjo el cambio de gobierno. En ese momento el desequilibrio del sector externo había llegado a una situación inmanejable que se reflejaría en todo el período posterior.

c) La creación de una gigantesca deuda externa

Esta evolución permite apreciar en un enfoque de más largo plazo las hipótesis y las consecuencias subyacentes en la estrategia llevada a cabo en todo el período 1976-1981 en el sector externo de la economía argentina. Hasta fines de 1979 el incremento de la deuda externa se dirigía casi exclusivamente a la acumulación de reservas. El 90 % de la variación nominal de la deuda entre 1976 y 1979 se destinó a ese fin. La economía argentina tomaba créditos que se acumulaban como reserva que superaba todas las necesidades comerciales del país y sólo se explica en función de criterios financieros; a fines de 1979 las reservas alcanzaban para pagar dieciocho meses de importaciones, lo que superaba varias veces las prácticas normales en el mundo.

A partir de ese momento, las reservas comenzaron a actuar como compensadoras de la demanda de divisas por parte del sector privado local antes que para atender los requerimientos del sector externo. Más aún, la intensa demanda de divisas, que se agudizó a medida que se acercaba marzo de 1981, llevó a las autoridades a tomar créditos adicionales para atender los requerimientos del mercado. Los créditos obtenidos por el sector público amortiguaban la pérdida de reservas con los resultados que ya se han señalado.

Esto explica que la deuda externa del sector público haya subido en 4500 millones de dólares (46%) en el curso de 1980. La mayor parte de ese endeudamiento adicional se realizó a corto plazo desequilibrando las posibilidades del sector externo. Los vencimientos de la deuda del sector público a menos de un año eran 28,8 % del total a fines de 1979 y pasaron al 37,4 % en diciembre de 1980; en términos absolutos la evolución resulta más grave puesto que esos vencimientos sumaban 2868 millones en la primera fecha indicada y 5414 millones de dólares un año después.

Sigaut lo indicó claramente en un análisis posterior a su gestión en el que destacó aquello que había silenciado mientras ejercía la función pública. Señaló que era grave

la concentración de los vencimientos en el muy corto plazo, por deuda de arrastre pero principalmente por deuda creada en el primer trimestre de 1981.

De la deuda a fines de marzo del '81 vencían (por capital solamente) en el segundo trimestre (abril-junio) un total de 7159 millones de dólares y en el tercer trimestre (julio-setiembre) 4435 millones de dólares. Lo que asombraba de esos vencimientos, por un total de 11594 millones de dólares es que 9732 millones de dólares correspondían a deudas de corto plazo tomadas en los últimos meses del gobierno que finalizaba en marzo del '81, generando un absolutamente inadecuado perfil de la deuda (*Ámbito Financiero*, 29 -7 - 82).

La relación entre reservas y deudas permite una comparación adicional muy sugestiva. En diciembre de 1979 las primeras superaban ampliamente (126,9%) a las obligaciones por capital que debían cancelarse en todo el año siguiente. Un año después, las reservas se habían contraído a sólo

el 55,6 % de los compromisos para el año 1981. Al 31 de marzo la situación se había agravado más aún; las reservas registradas en ese momento apenas alcanzaban para cancelar 16,9% de los compromisos que vencerían en los doce meses siguientes (véase el cuadro 1.17 en el Apéndice).

d) Los condicionamientos para el futuro empresario

A principios de 1981 eran ya evidentes los signos de la recesión que se acentuaría en el resto del año. Mucho más claros, aunque de diferente categoría, eran los problemas de equilibrio en el sector externo y de los elevados costos del sistema financiero para los tomadores de fondos.

Los costos del sistema financiero planteaban a los tomadores una serie de dificultades que sólo podrían resolverse, a la larga, mediante transferencias de ingresos en sentido contrario a las operadas en esos años. Algo de eso ocurrió a través de numerosas medidas adoptadas en 1981 y 1982 que tendieron a resolver los pasivos existentes. En el corto plazo el problema más grave que presentó el sistema financiero consistió en su extremada liquidez, que frenaba toda posibilidad de corregir el estado de cosas existente en el sector externo como se experimentó a lo largo de la nueva gestión económica después de marzo de 1981. El mercado libre de dinero ofrecía una traba para la libertad operativa de las autoridades cuya importancia no puede desdeñarse y que sólo se intentó neutralizar a partir de las reformas encaradas por Cavallo -como asesor del ministro del Interior en diciembre de 1981 y como presidente del Banco Central en julio de 1982.

El problema de la deuda externa acumulada resultó mucho más grave. Ella se convirtió en la restricción más importante y permanente a todo cambio de política económica. Sus enormes dimensiones relativas exigen un esfuerzo considerable por exportar, obligan a mantener un tipo de cambio relativo alto -que combinado con una política de tipo de cambio único impone severas restricciones al salario real- y eleva el papel político económico de dos sectores claves: los productores agropecuarios de la Pampa húmeda -que pueden ofrecer los saldos exportables necesarios y exigen, en cambio, precios altos y políticas de apertura- y los acreedores del exterior, - que imponen sus objetivos a través del FMI y, especialmente, de sus "contactos" locales formados esencialmente por los miembros del *establishment*.

En cierta forma, la coyuntura de comienzos de 1981 repetía; aunque en sentido inverso, la experiencia de marzo de 1976. En aquella fecha el gobierno constitucional cala aplastado por el desplazamiento del poder políticosocial hacia esos mismos sectores a raíz de la crisis del sector externo y la espiral inflacionaria. Cinco años después Martínez de Hoz cedía el poder formal en condiciones de una nueva crisis del sector externo -originada en la propia política económica- y sin que la inflación estuviera contenida lo suficientemente como para esperar una estabilización. Por el contrario, se tendería nuevamente a una agudización del proceso inflacionario que preparaba las mismas condiciones de inestabilidad de fines de 1975. La victoria política del equipo de Viola se enfrentaba a una instrumentación económica que deparaba inconvenientes graves para el futuro inmediato.

e) La socialización del despilfarro

Para terminar con el listado de los costos de la política aplicada conviene analizar un último factor de tipo social. El tipo de cambio retrasado que se sostuvo en 1980 y se exacerbó a fines del período y comienzos de 1981 tuvo ciertos efectos sociales que deben ser considerados en una perspectiva política. Amplios sectores medios y altos tuvieron una oportunidad excelente para viajar al exterior y adquirir bienes en otros mercados en condiciones que implicaban un verdadero subsidio de parte de la comunidad. Aunque no existen estadísticas detalladas, se sabe que esos sectores viajaron masivamente al extranjero en la temporada veraniega de 1980-1981, ocupando todas las plazas disponibles en las líneas aéreas y en una verdadera avalancha eufórica de paseos Y, compras. el costo de tales movimientos puede estimarse en varios miles de millones de dólares, comprados libremente en las casas de cambio locales Y gastados sin

preocupaciones en el exterior, que se sumaron a la deuda externa.

La convicción generalizada de que el tipo de cambio retrasado no podía durar impulsó a los sectores privilegiados a aprovechar al máximo la oportunidad que se les presentaba en una actitud naturalmente comprensible pero socialmente dilapidadora. Esos sectores van a recordar con alegría los beneficios que tuvieron y que les son permanentemente reiterados por los defensores de la política aplicada; se trata de un argumento persuasivo para sus beneficiarios aunque poco convincente en términos económicos dados los costos que representó para el país.²⁹ 29

Esa política generó ciertas formas de corrupción social mediante las cuales un sector, minoritario pero poderoso, de la población encontró a su alcance posibilidades jamás pensadas en el país. El dólar "barato" -a aproximadamente la mitad de su paridad histórica- y de compra libre era un subsidio al despilfarro que los beneficiados utilizaron con la lógica desaprensión de quienes no ganaron trabajando la riqueza que de pronto tuvieron en sus manos. La transferencia de ingresos provocada por esa vía ayudaría a crear una psicología social favorable a una política que, en esencia, implicaba que el país gastó divisas, y riquezas, por encima de sus posibilidades a cuenta del futuro.

La sucesión paga las cuentas mientras el equipo prepara el retorno

La euforia de algunos comenzó a modificarse a mediados de 1981. A partir del segundo trimestre la recesión se haría sentir con fuerza en la economía argentina. La devaluación inevitable mejoró la posición del agro y de algunos sectores exportadores, pero acumuló efectos recesivos sobre las restantes ramas productivas. La presión de los costos financieros, a los que se sumaban en algunas ocasiones los costos incrementados de las deudas tomadas en divisas, generalizó la crisis en el sector empresario. La presión de los enormes *stocks* acumulados de bienes importados impedía la reactivación del aparato productivo. La caída de los salarios reducía las dimensiones del mercado interno y preparaba las condiciones para el incremento de la desocupación que se comenzó a sentir hacia fines de ese año. La etapa posterior a Martínez de Hoz estaría signada por la crisis, con la ventaja de que él podría considerarse ajeno a ella; el reajuste sería cargado por el equipo siguiente y, sobre todo, daría margen para que el *establishment* volviera a la carga para imponer a alguno de sus hombres. A fines de 1982 lo lograría con el nombramiento de Roberto Alemann.

Un notable artículo de Juan Alemann (*Ámbito Financiero*, 12-10-81) puede servir para comprender mejor la perspectiva del equipo económico del que formó parte -aunque, sin duda, él ha tomado actitudes personales distintas en más de una oportunidad-. Se trata de una reflexión sobre la crisis, en la que se hacen las siguientes afirmaciones que conviene citar en forma resumida y ordenada:

1. Los cambios estructurales generados por la política económica de Martínez de Hoz tenían que llevar a situaciones de crisis [...] La crisis es, pues, parte del proceso de cambio de conducta y de aprendizaje.
2. En lo sustancial la recesión se produce como consecuencia del alza de las tasas de interés en el segundo semestre de 1980, que se acentúa en el verano pasado y que solo ahora comienza a ceder.
3. Las crisis tienen también su lado positivo. En las épocas de auge las empresas invierten y se expanden pero también acumulan ineficiencias de distinto tipo; en las épocas de crisis las empresas se contraen, racionalizan y bajan los costos [...] en los periodos de auge aparecen inevitablemente conductas irracionales [...] estas conductas que son parte del proceso que lleva a la crisis se corrigen en la misma.

Alemann insiste, en el mismo artículo, en que la política del equipo de Viola agravó los problemas de la transición -tesis emitida por todos los defensores de Martínez de Hoz- pero él es probablemente, el único que reconoce que la crisis era inevitable por la política anterior, que comenzó en 1980 y que, por otra parte, resultaba "benéfica" para modificar conductas irracionales de los empresarios y niveles elevados de salarios.

El gobierno a la deriva

El equipo de Sigaut estuvo permanentemente jaqueado por las críticas de los sectores liberales y las restricciones originadas en la política anterior. A eso debe agregarse un escaso nivel de homogeneidad política del nuevo gabinete, la división de la cartera de Economía en cinco ministerios, y otros factores que escapan a este análisis. Interesa demostrar, sobre todo, que las restricciones originadas en la política anterior eran un elemento básico y que, consciente o intuitivamente, la política de Martínez de Hoz había preparado las condiciones para el fracaso siguiente.

La cascada de devaluaciones y algunas causas

La devaluación del 30 %, decidida a principios de abril por el nuevo equipo, sólo se podía apoyar en una fuerte ola de confianza. Las reservas de libre disponibilidad estaban exhaustas y la inflación, acelerada por la propia devaluación preparaba las condiciones para que se esperara una devaluación mayor. Sin embargo el mercado permaneció en calma alrededor de dos meses mientras los inversores se beneficiaban de las elevadas tasas de interés de la plaza financiera.

A partir de mayo el dinero migró nuevamente hacia el dólar preparando las condiciones para una nueva "corrida" al primer indicador de peligro. Este llegó pronto. El 28 de mayo un matutino publicó en, primera página que "una alta fuente oficial" decía que "el país esta al borde del colapso económico" (La Nación, 28-5-81); la afirmación se adjudicó a un ministro del gabinete y fue suficiente para que se incentivara la presión sobre el mercado cambiario. El 2 de junio se decidió una nueva devaluación del 30 % que señalaba la victoria de los operadores privados sobre la estrategia del equipo económico. La amplia libertad y movilidad del mercado financiero impedían el control de la plaza cambiaria y desestabilizaban todos los planes.

Para resolver la situación de los deudores en divisas, el equipo se vio obligado a otorgar un seguro de cambio retrospectivo, contra la promesa de refinanciar la deuda a dieciocho meses. En esencia, se trataba del primer subsidio de importancia a los tomadores de créditos en el exterior, que sería continuado por una larga serie en el período siguiente. La presión de la escasez de divisas imponía apoyar a cualquier costo a quienes las generaban vía exportaciones o a través del sistema financiero mediante la renovación de créditos con el exterior. Pero las sucesivas devaluaciones alentaban la expectativa de más ajustes y preparaban nuevas crisis en el sector.

El 16 de junio le tocó el turno de encender la chispa a Roberto Alemann quien, en un reportaje, señaló que el "peso esta subvaluado" (La Nación, 16-6-81). La afirmación del ex ministro de Economía se producía en una coyuntura caldeada por las situaciones anteriores, las versiones de diferentes políticas en el seno del gobierno y la preocupación por el desequilibrio económico cada vez más evidente del país. No es de extrañar, en esas condiciones, que en esa misma jornada comenzara a registrarse un nuevo impulso de la demanda de divisas que se convirtió en avalancha pocos días más tarde. El 22 de junio, las autoridades se vieron obligadas a decidir una nueva devaluación que se efectuó a través de la creación de un doble mercado cambiario, el financiero o libre y el comercial; las cotizaciones del dólar en el primero se colocaron 30 % arriba del comercial y fluctuaron en ese nivel en los meses siguientes

Los frutos del mercado financiero: iliquidez, alza de tasas de interés, quiebras y recesión

La demanda de divisas provenía de los ahorristas colocados en el sistema financiero que buscaban nuevas oportunidades de inversión.³⁰ 30

La fuga del dinero fue tan intensa que entre diciembre de 1980 y junio de 1981 el total de depósitos del sistema cayó alrededor del 25 % en pesos constantes a pesar de que las tasas reales de

interés eran muy elevadas. La caída es más significativa si se tiene en cuenta que esos depósitos se multiplicaban el valor nominal por el efecto de las tasas de interés. La caída de la liquidez elevaba el costo del dinero para los tomadores y acentuaba las condiciones recesivas de la economía.

El equipo comenzó a estudiar un sistema de refinanciación de pasivos mientras se veía sometido a sucesivas crisis de distinto orden. Hacia noviembre la coyuntura política provocó nuevas alzas del tipo de cambio y una situación prácticamente insostenible. En esa época escribíamos que

El sistema financiero muestra problemas y dificultades de funcionamiento que no pueden desdénarse en función del papel clave que alcanzó a ocupar en la vida económica nacional. La mayor parte de esos problemas no deriva de las formas de manejo de los últimos meses -aunque ellas tengan su parte en la explicación- sino en la implementación más o menos apresurada de una transformación profunda en condiciones de alta inflación [...]

Cuatro años después de su implantación legal, seis años después de su aplicación generalizada, el sistema financiero no alcanza a mostrar la capacidad de canalizar los capitales hacia la inversión productiva, ni de mejorar las decisiones de mercado. En rigor, el conjunto se debate en el corto plazo, agobiado por los embates especulativos en uno u otro sentido, y agobiando, a su vez, a los sectores productivos que entraron en su órbita.

A lo largo de este período crítico el sistema financiero ha construido un verdadero "cepo" sobre la economía nacional. Engarzado con el mercado financiero externo logró superar, en los últimos meses, las trabas que se pretendía imponer a su desarrollo. De esta manera, los veredictos de dicho mercado se han transformado, prácticamente, en inapelables. Y sus embates, cada vez más frecuentes, reducen a un mínimo la capacidad de maniobra de una política económica a la que parece faltarle un requisito curioso: la "confianza". Como en las relaciones conyugales, el mercado exige que el ministro de Economía le sea fiel. Y plantea, en los hechos, la necesidad de una ruptura como mecanismo para restaurar la calma (Schvarzer, 1981b).

La confianza es importante en todo mercado, pero se convierte en un factor clave cuando la liquidez es muy elevada y el dinero puede desplazarse sin restricciones entre todas las plazas. Eso es lo que ocurrió a lo largo de 1981 y que sólo pudo ser enfrentado coyunturalmente por el llamado "plan Cavallo" en diciembre de ese año. Pero ya era tarde. El desgaste político del gobierno y los movimientos internos en otras esferas del poder preparaban el reemplazo del presidente Viola por el general Galtieri.

¿Un retorno triunfal?

La confianza expresada por algunos miembros del *establishment* sobre su retorno a la conducción económica es signo elocuente de las posibilidades creadas por la coyuntura financiera. En febrero de 1981, por ejemplo, circularon las primeras versiones sobre una posible candidatura de Roberto Alemann para el Ministerio de Economía; en ese entonces se supuso que podría integrar el gabinete de Viola y se especuló con su nombramiento como embajador en Estados Unidos. Un grupo de periodistas lo consultó sobre dicha posibilidad y el futuro ministro respondió: "Yo no soy hombre para este momento. Hable conmigo de aquí a seis meses" (*Ambito Financiero*, 21-2-81). En junio de 1981 se vuelve a mencionar la posibilidad de que Roberto Alemann se haga cargo de un puesto importante en el gobierno y lo rechaza. Al parecer, habría planteado "condiciones que serían inaceptables para las Fuerzas Armadas" tales como "congelar los salarios de hoy a fines de año incluyendo los sueldos militares" (*Ambito Financiero*, 29-6-81).³¹ 31 En la tercera semana de diciembre su candidatura vuelve a ocupar la primera plana de los diarios. *Ambito Financiero* lo señala entre cuatro candidatos claves y, prácticamente, no deja opción; según el comentario, cualquier otro sería un "retroceso del Proceso" (15-12-81). Una semana después, jura como ministro de Economía del gobierno de Galtieri. Martínez de Hoz lo abraza al terminar la ceremonia, en una expresión de triunfo, y señala con entusiasmo, "le dejo mis mejores muchachos".

Habían pasado apenas nueve meses desde que Martínez de Hoz se retirara del Ministerio de Economía, y ya aparecía allí, nuevamente, a ratificar con su presencia la continuidad de una línea económica. Diversos miembros de su equipo -esos que calificara como "sus mejores muchachos"- se integraron al gabinete de Roberto Alemann para concretar esa misma continuidad que se traslucía en la ideología así como en los hombres que la aplicaban. Las circunstancias en que se producía el regreso del equipo eran notablemente similares a las que ayudaron a conferirle un papel

decisivo en marzo de 1976. La aceleración de la inflación se sumaba a los problemas del sector externo para colaborar en la profundización de la crisis que llevó al cambio presidencial, la consiguiente reconstrucción política y la victoria coyuntural de la línea económica.

El éxito político logrado por el equipo económico de Martínez de Hoz es la clave con la que debe analizarse su estrategia. A lo largo de cinco años había logrado modificar las condiciones de funcionamiento de la economía y la sociedad argentina de manera profunda en el sentido de desplazar el poder de decisión hacia los nuevos sectores gravitantes en ella. La estructura de un mercado financiero libre de controles y abierto al exterior había fortalecido el papel que jugaban ciertos sectores económicos concentrados en la sociedad argentina. La mejor prueba en ese sentido surge del hecho de que en 1981 ellos podían obtener resultados políticos con crisis menos agudas que la experimentada en 1975 -1976.

Numerosos comentaristas han hablado del "fracaso" de la política de Martínez de Hoz debido a su incapacidad para contener la inflación, generar un crecimiento económico razonable y evitar la crisis del sector externo. Dicha falta de resultados es innegable pero el propio término de "fracaso" supone la voluntad de obtener ciertos objetivos que no se pudieron conseguir. La experiencia de estos años sugiere que la estrategia política de la política económica tenía un objetivo principal en el que no se fracasó y al que se subordinaron todos los otros: ganar y preservar un poder decisivo dentro del país para los representantes más conspicuos de quienes manejan el dinero y las relaciones con los centros financieros internacionales.

III. LA POLITICA ECONOMICA COMO POLITICA DE PODER

El relato anterior sobre la forma en que se adoptaron algunas decisiones económicas claves y las consecuencias provocadas sobre el funcionamiento del sistema global permite ahora precisar más detalladamente algunas conclusiones que interesa destacar.

La hipótesis central ya fue expuesta. El equipo de Martínez de Hoz otorgó prioridad a las opciones que le permitieran ampliar al máximo su poder económico y, por ende, político dichos efectos, además, debían hacerse sentir en el corto plazo. Estos objetivos resultaban un requisito de las propias condiciones en las que se desenvolvía su gestión. La asunción de Ministerio de Economía no ofrecía, por sí sola, garantía suficiente de continuidad a una política cuya aplicación afectaba a amplios sectores sociales y cuyas probabilidades de resolver los problemas de la economía argentina se encontraban, en el mejor de los casos, en el largo plazo. El equipo económico no disponía de un periodo indeterminado para aplicar su programa; el juego de las fuerzas sociales en torno del poder intentaría limitar sus posibilidades de acción y su margen de maniobra y sus efectos no podían desdeñarse.

El juego de fuerzas en el seno del poder

El equipo económico era un grupo que compartía, de una u otra manera, las decisiones con otros grupos y factores de poder dentro del aparato gubernamental. Su permanencia en la conducción de la política económica no estaba ligada a sus propuestas teóricas -que no eran compartidas por todos los otros sectores- y ni siquiera a sus éxitos y fracasos coyunturales; la experiencia demuestra que esos resultados de orden global no siempre son decisivos. En cambio, puede decirse que su permanencia dependía, como ocurre siempre en estos casos, de las luchas internas por el poder.

Las características de esa puja en las organizaciones gubernamentales -al igual que en cualquier organización burocrática- son suficientemente conocidas. Cada equipo intenta fortalecer al máximo de lo posible su capacidad de decisión propia y su esfera de acción en competencia con los otros. La astucia, el manejo del tiempo, la capacidad de establecer y fortalecer alianzas, el prestigio ganado frente a la sociedad en general, las condiciones propias de la coyuntura, son factores que se combinan para triunfar sobre quienes buscan obtener el relevo -que, a su vez, aplican las mismas

estrategias con fines opuestos.

La lógica de esas luchas no se agota en las batallas burocráticas. Si bien los distintos grupos que se enfrentan compiten debido a sus diferencias ideológicas o a meros objetivos de ganar poder de decisión, también se inscriben, en general, en el marco de una sociedad donde conviven distintos sectores con intereses opuestos, engendrando conflictos que no pueden dejar de reflejarse en los niveles de decisión gubernamental. Este origen social de los conflictos no debe desdarse en el caso argentino, especialmente en estos últimos años en que amplios sectores pertenecientes a todo el espectro de la estructura social sufrieron perjuicios provocados por la política económica. Entre esos sectores había algunos que estaban fuertemente controlados -los sectores populares-, pero también otros que podían protestar y cuyos contactos con el gobierno militar les permitían demandar, a veces abiertamente y otras en forma reservada, el relevo de Martínez de Hoz y sus colaboradores. Estas demandas sociales debían convertirse en factores de la lucha política en el seno del gobierno y, al parecer, llegaron a amenazar la continuidad de la política económica aunque sin lograr, en definitiva, el objetivo de derribar al equipo que la llevaba a cabo. Ya hemos señalado los enfrenamientos que se produjeron dentro del equipo económico y que provocaron el retiro sucesivo de altos funcionarios. De igual manera puede afirmarse, aunque todavía resulte poco conocido, que hubo disidencias y presiones desde el resto del gobierno que el equipo tuvo que enfrentar y resolver.

Por dichos motivos resulta difícil aceptar que Martínez de Hoz haya subordinado su estrategia sólo a consideraciones de largo plazo cuando la tensión interna se elevaba. Y, mucho menos, que haya valorizado tanto la ideología que lo guiaba como para refugiarse en ella, y en sus principios de acción económica, cuando enfrentaba los reclamos del resto del sistema de poder. Una y otra vez tuvo que apelar al pragmatismo y a respuestas de corto plazo que, en definitiva, forjaron los resultados reales de la política económica.

Política de coyuntura y objetivos de largo plazo

La condición esencial de una estrategia de cambio, como la aplicada por Martínez de Hoz, reside en la posibilidad de controlar los timones de la economía durante suficiente tiempo como para cumplir con sus objetivos de largo plazo. En esa tarea, la batalla de coyuntura resulta decisiva. No hay estrategia de largo plazo que no se consolide en las decisiones cotidianas.

Martínez de Hoz logró el control formal de la economía argentina cuando lo designaron ministro, en marzo de 1976. Pero eso no garantizaba su permanencia. Por el contrario, las experiencias anteriores obtenidas con diversos gobiernos militares creaban fuertes dudas sobre la estabilidad futura de la política que se deseaba aplicar. En consecuencia, es razonable pensar que uno de los objetivos básicos de Martínez de Hoz consistió en encontrar los mecanismos para que su política durara y su equipo permaneciera en los puestos de mando del aparato estatal. A largo plazo, su estrategia buscaba lograr una reestructuración de la organización económica, en el mercado y en la sociedad, que favoreciera a los sectores que lo apoyaban. En el corto plazo, en cambio, debía preparar las condiciones que garantizaran el largo plazo. A partir de su nombramiento, que le confería poder formal, necesitaba estructurar un poder real acorde con el objetivo de su política.

Para entender cómo lo hizo debe recordarse que el camino a recorrer entre la coyuntura y el largo plazo nunca es lineal sino que está lleno de sinuosidades y vaivenes que reflejan, en definitiva, la búsqueda de los frentes de menor resistencia por los cuales se trata de avanzar hacia el destino. El corto y el largo plazo se enlazan de manera dinámica, a través de las condiciones que aseguran, simultáneamente, los requisitos formales de permanencia en el poder, propios de todo grupo burocrático, con las necesidades de asegurar el rumbo deseado hasta que los cambios logrados tengan entidad suficiente como para garantizar por sí mismos la permanencia de los nuevos intereses en el poder.

Estrategia económica y autoritarismo político

El equipo económico llegó al gobierno gracias al golpe militar de marzo de 1976. Sin él, no hubiera accedido a los puestos oficiales ni hubiera tenido libertad para avanzar tanto como lo hizo en su estrategia global. El silenciamiento de la oposición era una de las precondiciones básicas para su consolidación en el poder. Pero la relación entre el autoritarismo político y la estrategia económica no era simétrica. Sin él no se podrían haber aplicado las medidas propuestas de manera tan amplia y profunda como se lo hizo. Pero lo contrario no surge espontáneamente de esa observación fáctica. La estrategia económica no sólo no garantizaba la fortaleza del poder político sino que lo erosionaba a medida que los problemas planteados no se resolvían. La estrategia económica, además, generaba dudas y enfrentamientos en el seno del propio bloque de fuerzas en el poder. ¿Qué es lo que explica, entonces, la aptitud de Martínez de Hoz para mantenerse en el timón durante tanto tiempo?

En los análisis más conocidos, que hemos tenido la oportunidad de comentar al comienzo del trabajo, la capacidad del equipo económico de mantenerse en el poder aparece como prácticamente independiente de la política que aplicó. Hemos señalado que eso se debe al enfoque especializado con que han tratado el problema tanto los analistas políticos como los económicos. Los primeros tomaron la línea económica como un hecho y se plantearon la contradicción formal que aparecía entre el fracaso para alcanzar ciertos objetivos y la permanencia de Martínez de Hoz en el gobierno. Los segundos analizaron la relación, igualmente formal, entre los modelos propuestos y los resultados obtenidos discutiendo la razonabilidad de las ideas de las que se había partido y las conclusiones a las que se había llegado.

En este trabajo, en cambio, hemos intentado mostrar que detrás de las decisiones aparentemente más "económicas" hubo una lógica política que predominó a lo largo de las condiciones cotidianas hasta convertirse en el principal elemento para explicar cómo se llegó a ciertos resultados fundamentales que parecen perversos en términos de una concepción más simplista. En ese sentido, parece necesario rescatar y valorar la importancia política, en el sentido más amplio del vocablo, de las modificaciones que se introdujeron en el funcionamiento de la economía argentina y, especialmente, de su sector financiero, que fueron encaradas con inusitada energía desde un principio.

La construcción de un mercado como herramienta de poder

El principal objetivo de la política de Martínez de Hoz consistió en sustituir el mercado financiero existente por otro totalmente distinto que se consolidó a lo largo de su gestión. La característica de dicho mercado -elevada liquidez, facilidad de entrada y salida, amplias y estrechas conexiones con el exterior- terminó por crear una poderosa barrera contra todo intento de alterar el estado de cosas alcanzado a través de esa misma política. Cuando la movilidad de los capitales alcanza ciertos límites, la "confianza" se transforma en una variable clave del funcionamiento del sistema económico.

Ya hemos visto que ese mercado no fue, precisamente, un resultado espontáneo y evidente de la liberalización de la economía. Todo lo contrario; fue el resultado de una acción deliberada y laboriosa de la conducción económica en cuyo desarrollo dio prioridad a ciertos objetivos aun cuando tuviera que pagar un alto precio para ello. Algunos efectos concretos, tales como la elevada liquidez del mercado, o la estrecha ligazón con el exterior, fueron una consecuencia de las decisiones oficiales antes que el resultado evolutivo de un proceso espontáneo. Los costos aceptados por el equipo económico pueden apreciarse en los ingentes compromisos afrontados por el Banco Central o en la imposibilidad de reducir el proceso inflacionario que repercutían, finalmente, en la imagen del "fracaso". Estos costos fueron aceptados conscientemente porque, aunque parezca paradójico, al crear cierta inestabilidad del mercado, reforzaban una forma de poder que contribuía a modificar las relaciones políticas sociales vigentes anteriormente en la Argentina.³² **32**

El equipo económico no sólo construyó un mercado perverso cuya acción frenaría todo intento

de retorno a las condiciones anteriores. También le dio liderazgo y organización. La concentración de una parte apreciable de las transacciones financieras en un número relativamente reducido de agentes económicos permite que las decisiones de éstos guíen la orientación de las operaciones. En la medida en que los empresarios y ahorristas pequeños y medianos siguen las opciones de los grandes, los fenómenos se amplifican con una velocidad inusitada cercenando las posibilidades de control de los funcionarios públicos. Adicionalmente el control de los medios de difusión por parte de los representantes de la derecha económica permite exacerbar las tendencias al desequilibrio en los momentos de cambio e incertidumbre, y ejercer a través del mercado un verdadero poder de veto contra cualquier política económica distinta de la deseada por ellos.

Esta experiencia se vivió repetidas veces desde mediados de 1980 y sigue en la actualidad. Ella confirma que la política económica aplicada desde 1976 ha logrado un resultado político de primera magnitud al hacer aparecer a un nuevo actor social en el mecanismo de decisiones que se adoptan en el país.

Resulta indispensable condicionar esta afirmación y relativizar los efectos y conclusiones que se deslizan de ella para comprender un fenómeno complejo. Esto es lo que se intentará en cada uno de los párrafos que siguen.

Las fluctuaciones del poder y sus consecuencias

Uno de los primeros elementos que conviene destacar consiste en que el papel del mercado perverso, creado por esa política, no tiene igual fuerza en todo momento y oportunidad. Podría decirse que el equipo económico propició su desarrollo en función inversa al tiempo y a la libertad de acción de que disponía. Cuando uno y otra eran amplios, manejó la conformación del mercado de manera distinta que cuando sus márgenes se reducían. Deben recordarse, en ese sentido, algunos acontecimientos descritos anteriormente. El equipo económico contó con un máximo de poder en el momento de su asunción, en 1976; sus posibilidades comenzaron a recortarse hacia mediados de 1977 y transcurrió un largo período de transición hasta que logró recuperar posiciones. Se fortaleció de manera evidente hacia fines de 1979 y principios de 1980. A partir de la designación de Viola como presidente, en el segundo semestre de ese mismo año, comprobó que su permanencia en el gobierno tenía un plazo de vencimiento. A lo largo de todos esos años el impulso que se dio al desarrollo de un mercado libre y perverso varió de manera casi inversa al poder político del equipo. Es importante destacar, sin embargo, que desde principios de 1979 el mercado que ya se había formado constituía uno de los principales factores para asegurar la permanencia del equipo económico.

El poder conquistado por el grupo de Martínez de Hoz no fue suficiente como para asegurar su continuidad en el largo plazo. La designación de Viola como presidente, aunque signada por un proceso difícil, testimonia la resistencia ofrecida por ciertos sectores a la estrategia económica y sus consecuencias políticas.

Esta batalla indica que el equipo económico no logró nunca disponer de toda la libertad de maniobra que deseaba y que su fuerza y capacidad de acción teman límites claros y opositores precisos. Al mismo tiempo, abona las hipótesis anteriores de que sólo reaccionando con habilidad política Martínez de Hoz podría contrarrestar a sus adversarios.

La acción del equipo económico, durante los últimos meses de su gestión a partir de la designación del nuevo presidente, señala claramente su disposición a apostar fuerte para recuperar su control sobre el aparato del Estado. Todo indica que desde mediados de 1980 el equipo actúa con el convencimiento de que será desplazado, al menos parcialmente, de sus posiciones de poder y que, para contrarrestar la pérdida, preparó los elementos de una crisis que condicionaría las posibilidades de acción de sus sucesores. El mercado financiero libre se convirtió entonces en su mejor herramienta de acción para lograr dicho objetivo, lo cual justificaba, ante el equipo económico, los costos en que se había incurrido para lograrlo.

Ya se ha visto, el éxito que tuvo ese equipo cuando desplazó a sus opositores del gobierno y

recuperó el control de la política económica hacia fines de 1981. Sin embargo, también esa victoria -cuyo desarrollo escapa a este análisis- resultó efímera. Una vez más surge la impresión de que la acumulación de poder lograda fue suficiente como para vetar a otras políticas pero no para continuar sin resistencias por el camino trazado. Aun después del derrocamiento de Galtieri, la designación de Bignone y la iniciación del proceso denominado de "institucionalización", el combate sigue desarrollándose y su desenlace indicará el poder real de cada uno de los actores en el largo plazo. Por ahora, sólo se pueden evaluar los prolegómenos de un proceso en ebullición.

El equipo económico y el establishment

A lo largo del trabajo nos referimos permanentemente al equipo económico que encabezó Martínez de Hoz. Pero si su acción y su presencia fueron tan relevantes desde 1976 es porque también existieron condiciones sociales más profundas que le dieron sustento. En rigor el equipo económico, además de estar constituido por un grupo definido y coherente de personas que actuaban en función de objetivos grupales, representa, al mismo tiempo, a un sector más amplio de la sociedad que puede denominarse el *establishment*. Con este término designamos al sector social que maneja los grandes negocios del país. La caracterización es muy genérica pero suficiente a los fines de nuestro análisis, aunque no se nos escapa lo importante que resultaría para otros estudios una determinación más precisa de este sector social.

De todos modos lo que nos interesa destacar es la presencia simultánea del equipo económico y del *establishment* en el escenario político y económico de la Argentina durante los últimos años. Si sólo tomáramos en cuenta a Martínez de Hoz y sus colaboradores, lo ocurrido parecería una mera conspiración de un reducido núcleo de individuos que juegan con el destino del país. Si prescindieramos del equipo económico y únicamente nos fijáramos en el *establishment*, podríamos entender algunas grandes líneas de lo que sucedió, pero resultarían incomprensibles la evolución de los acontecimientos y muchos sucesos claves que la marcaron. Más aún, para percibir adecuadamente lo que pasó en la Argentina no sólo debemos considerar la existencia de ambos grupos sino también las relaciones que se establecieron entre ellos, porque así resultarán claras ciertas discrepancias y contradicciones que de otro modo parecerían extrañas.

El *establishment*, por un lado, aportó el principal apoyo social a la política de Martínez de Hoz, circunstancia no muy sorprendente si se considera que este grupo social fue quien más se benefició con dicha política. A la conveniencia práctica se sumó la identidad de ideas: muchos miembros del *establishment* defendían desde hacía años la ideología económica liberal, ideología a la que otros miembros adhirieron más recientemente y sobre la cual decía fundarse la política económica instaurada por Martínez de Hoz. La comunidad de intereses y de pensamiento no obstó para que en determinados momentos algunos de los que pertenecían al *establishment* se opusieran a la creación de ciertos instrumentos por parte del equipo económico, o que protestaran contra resultados que consideraban poco deseables de la política que se estaba llevando adelante. Pero eso no impidió que, para el *establishment* en su conjunto, persistiera un acuerdo esencial en defensa de la "filosofía económica" que se estaba aplicando, más allá de las disidencias que se manifestaran sobre temas coyunturales. Incluso puede agregarse que casi todas las quejas que se elevaron estuvieron acompañadas por una explícita reiteración de que se continuaban compartiendo ciertos propósitos últimos: lograr que imperara el mercado como mecanismo fundamental para definir las relaciones económicas, alcanzar una apertura completa de la economía argentina, reducir el aparato estatal -es decir, todo aquello que incrementaba la capacidad de decisión del propio *establishment* dentro del sistema económico local- o En general podría decirse que los miembros del *establishment* aceptaron ciertos costos' -aparentemente no muy elevados para ellos, cuando los hubo- de la gestión económica, en la medida en que así se afianzaba una estrategia que los favorecía y se acercaba el cumplimiento de objetivos de largo plazo en los que creían firmemente.

El equipo económico, por otro lado, asumió la representación de los intereses y objetivos del *establishment*. Sus posiciones ideológicas y su marco de referencia estaban en ese grupo social, del

que formaba parte pero con el cual no podía ser confundido a partir del momento de su ascenso al gobierno. Las opciones cotidianas y la estrategia global que adoptaba en el ejercicio del 'poder estaban condicionadas, inevitablemente, por las posiciones que debía adoptar frente a la sociedad en su conjunto -en su forma más genérica- así como frente a los otros sectores que participaban del sistema de decisiones -en su forma más concreta e inmediata-. En consecuencia, los miembros del equipo económico se vieron obligados a combinar los deseos y objetivos sociales de su grupo de pertenencia con las necesidades burocráticas y operativas del sistema estatal. Esto pasa con todo grupo que actúa en el aparato de decisiones del Estado; a medida que ocupan los puestos va encauzando sus objetivos en el sentido de proteger las posiciones ya adquiridas, frente a los movimientos de otros sectores, y, en lo posible, de incrementar su área de poder a lo largo del tiempo. Esta es una realidad que se observa en todas las organizaciones y en todas las estructuras de poder. El equipo de Martínez de Hoz no pudo ser ajeno a esa lógica y actuó poniendo atención a la forma de conciliar esos requisitos con las demandas y objetivos del *establishment*. La convergencia de intereses no supone la similitud de tácticas cuando las posiciones que se ocupan frente a la estructura economicosocial son diferentes.

Las diferencias de ubicación politicosocial entre el equipo económico y el *establishment* permiten explicar algunas diferencias observadas en cuanto a la estrategia adoptada, o deseada, por unos y otros. En principio, debe observarse que no siempre el equipo económico pudo hacer conocer a los miembros del *establishment* las razones fundamentales que guiaban algunas de sus decisiones. La lucha por el poder no permite difundir ciertas "razones de palacio" a un número más o menos grande de personas. La inevitable reserva de los que decidían redujo la información disponible para el *establishment* y abrió paso a ciertas interpretaciones divergentes entre quienes estaban en el llano y quienes se encontraban ejerciendo el poder de decisión.

El problema de la transmisión de la información no afectó sólo a la relación entre el equipo económico y el *establishment* sino que marcó, incluso, las relaciones dentro del mismo equipo. A pesar del reducido tamaño del equipo económico, es evidente que algunas decisiones se concentraron en el ministro de Economía que no siempre explicaba las razones últimas de su opción. Esto puede deberse a la relativa heterogeneidad del equipo económico en donde convivían miembros plenos de la estructura de poder con quienes se habían incorporado a ella con objetivos convergentes pero no iguales. Si es poco lo que se sabe de la historia íntima del equipo económico resulta evidente que hubo numerosos disensos en su seno. Lo que no se sabe es si estos conflictos se debían a la existencia de grupos con objetivos diferentes o, simplemente, nacían de interpretaciones diferentes de la coyuntura. Es probable que algunas de las diferencias más profundas que ocurrieron se hayan originado en torno a lo que era *políticamente* realizable antes que *económicamente* deseable.

Estas diferencias también podrían marcarse entre el equipo económico y el *establishment*. Este último podía demarcar posiciones políticamente difíciles porque no era el responsable directo de resolverlas. El efecto de esas posiciones resulta muy claro aunque tenga apariencias contradictorias; ellas servían para empujar y fortalecer al equipo económico en la batalla interna dentro del sector estatal y, simultáneamente, presentaban una imagen de diferencias entre unos y otros que podría confundir al observador no avisado.

El equipo económico, y el *establishment* en su conjunto, tuvieron durante el último cuarto de siglo una larga experiencia en sucesivos gobiernos que, inevitablemente, debe haber servido para aprender varias lecciones. Por otro lado, su posición en los negocios y sus contactos les permitieron observar de cerca ciertas experiencias internacionales y aprovechar las enseñanzas que dejaban. Para comprender algunos de los fenómenos descritos anteriormente parece indispensable rescatar esas dos perspectivas.

*La lógica del equipo económico a la luz
de las experiencias anteriores a 1976*

Martínez de Hoz, y varios miembros de su equipo, tienen amplia experiencia en el manejo de los asuntos públicos y de las relaciones de fuerza en el corazón del aparato estatal. Martínez de Hoz fue ministro de Economía en la provincia de Salta en 1956 y 1957 -cuando tenía treinta y cinco años- pasó por otros cargos oficiales de importancia -Junta Nacional de Granos y Secretaría de Agricultura- en los años 1962-1963 hasta llegar a ministro de Economía en el breve lapso de mayo a octubre de ese último año. Desde esos cargos presencié los intensos conflictos desarrollados entonces en el seno de las Fuerzas Armadas, los fraccionamientos entre "azules y colorados", las discusiones en torno a la salida política y la inesperada victoria electoral del partido radical a cuyos representantes entregó el mando, junto con los otros miembros del Poder Ejecutivo, el 12 de octubre de 1963. Es probable que allí ganara experiencia en torno a la manera de manejarse frente a las Fuerzas Armadas y otros factores de poder y cierto desencanto respecto de los resultados posteriores de su gestión. La política de estabilización con recesión, llevada a cabo en esos años, dejó una importante capacidad ociosa que fue rápidamente utilizada con las medidas de reactivación del gobierno que lo sucedió. Es presumible que sintiera cierta frustración cuando apreció que los políticos "populistas" obtenían rápidos éxitos económicos en 1963-1966 sobre la base de recuperar el aparato productivo de la crisis generada por su programa ortodoxo.

La siguiente experiencia de Martínez de Hoz no fue menos importante aunque no fuera él el responsable directo de la gestión gubernamental. En 1967 asumió la conducción económica -bajo otro gobierno militar- Krieger Vasena y un equipo de jóvenes profesionales de los cuales varios aparecerían, posteriormente, en los equipos económicos de 1976 en adelante. Krieger Vasena aplicó su plan de estabilización con relativos éxitos y fuertes quejas sociales que se acumularon hasta estallar violentamente en el "cordobazo" de mayo de 1969. Las fisuras internas en las Fuerzas Armadas y los resquebrajamientos del poder llevaron a cambios políticos apreciables en los años 1969 y 1970. Si bien en los primeros momentos el equipo económico logró mantener una continuidad relativa con el nombramiento de Dagnino Pastore en junio de 1969 (Martínez de Hoz era otro de los candidatos alternativos), hacia 1970 fue desplazado del gobierno. El programa de la Junta de Gobierno incluyó, para entonces, un plan de desarrollo basado en esquemas ajenos a los economistas ortodoxos: instalación de industrias de base, promoción de actividades deseables para el país, fortalecimiento de la capacidad de decisión del Estado, etcétera.

No sería de extrañar, entonces, que Martínez de Hoz llegase nuevamente al Ministerio de Economía en 1976 con algunas ideas básicas. La primera de ellas, sin duda, que las Fuerzas Armadas configuran el aliado más importante para su arribo al poder y un factor decisivo en la reorganización políticossocial necesaria para aplicar su política económica. Al mismo tiempo, no podía desconocer que esas mismas Fuerzas Armadas no ofrecían seguridades de apoyar en forma permanente y sin discusiones esa política. La historia de los desgarramientos internos de los anteriores gobiernos militares era suficiente como para tener en cuenta ciertas prevenciones que tampoco fueron desmentidas en esta oportunidad. En 1955-1957, en 1962-1963 y en 1966-1973 diversos miembros del equipo económico que asumió en 1976 habían llegado a los más altos cargos públicos desde donde observaron y sufrieron las pujas internas en las instituciones militares que, en cada una de esas ocasiones, llevaron finalmente a políticas económicas o "salidas" distintas de las deseadas por ellos. Esa experiencia parece suficiente como para presumir que uno de sus objetivos centrales, en la nueva oportunidad que se les presentaba, debía consistir en neutralizar la posible oposición militar a algunas de sus opciones básicas, lo cual implicaba, adicionalmente, la selección de alternativas para reforzar su poder frente a sus aliados en el seno del Estado.

El breve plazo que pudo durar cada experiencia ortodoxa anterior era una advertencia sobre la necesidad de encontrar los medios para permanecer más tiempo en el poder. El clásico sistema de alternancia de equipos económicos y políticos de distinto signo en la Argentina moderna era uno de los más graves inconvenientes con los que debería luchar; sobre todo en condiciones en que buscaba la implantación de una reforma económica muy profunda que requería de mucho tiempo para consolidarse.

Algunos miembros claves del equipo económico tienen que haber extraído la conclusión de que

su política exigía un gobierno autoritario que cortase todo lo posible sus lazos con la sociedad civil. No se trataba sólo de que prestara atención a las discusiones y protestas que engendraba su aplicación sino que rompiera los canales que transmitían las demandas y opiniones de la sociedad. Las condiciones políticas de marzo de 1976 ofrecían una oportunidad especialmente propicia para un gobierno como el deseado. Es posible suponer que eso no fue puramente casual ni antes ni después del cambio de gobierno. Lo más probable es que el equipo económico haya alentado, directa o indirectamente, las tendencias autoritarias existentes en el nuevo poder hacia una dimensión acorde con los objetivos de su propio programa.³³ Al mismo tiempo, encaraba una estrategia que cerrase los canales de comunicación entre los políticos y dirigentes sindicales y los posibles críticos que pudieran surgir en el seno de las Fuerzas Armadas.

La capitalización de la experiencia chilena

La experiencia anterior del equipo económico no fue el único antecedente de su política. La experiencia chilena de la década del setenta ofrece uno de los ejemplos más significativos que debe haber tenido en cuenta, tanto en sus preparativos para llegar al poder como en la implementación posterior de sus estrategias. El proceso vivido en 1972 - 1973 por la economía chilena mostró el papel funcional de una inflación desembozada como arma para destruir todo intento de transformación económica encarada desde el Estado -similar a lo que ocurrió en la Argentina en el período posterior al "rodrigazo"- . Las decisiones adoptadas a partir de setiembre de 1973 ofrecían un marco de referencia y experiencia para las opciones que se tomarían en Buenos Aires. Los estrechos contactos entre los principales responsables de las políticas económicas de los países del Cono Sur, ligados desde tiempo antes por coincidencias ideológicas, amistades personales, y los mismos asesores internacionales, cumplieron un papel relevante en el desarrollo y consolidación de ciertos modelos aplicados en la Argentina. Este es un elemento que distingue claramente a las políticas ensayadas en estos años a ambos lados de la Cordillera. Chile inició las prácticas de aplicación del nuevo modelo económico con unos tres años de anticipación a la Argentina y en condiciones en que no había experiencia parecida sobre los resultados que podía generar en las instancias prevalecientes en el país y, sobre todo, frente a la aguda espiral inflacionaria del período. En la Argentina, en cambio, se comenzó en 1976 ya con esa experiencia consolidada y sus efectos fueron tenidos en cuenta por el equipo económico local. Este no podía dejar de prever algunos efectos de sus decisiones luego de lo ocurrido en el país trasandino y se manejaba, por lo tanto, disponiendo de un horizonte más amplio, circunstancia que no puede desecharse cuando se analizan los resultados obtenidos.

La política económica: ni maquiavelismo ni ingenuidad

Nuevamente, es imprescindible efectuar algunas aclaraciones. Lo anterior no debe llevar a la idea de que la política económica era el resultado de decisiones maquiavélicas de un sector sumamente reducido de la sociedad. Es posible suponer que el equipo económico llegó al gobierno con más ideas fuerza y criterios de acción que con un programa detalladamente preparado, y que durante un primer tiempo en el poder fue percibiendo las resistencias y las posibilidades de su gestión y fue desarrollando una concepción sobre las estrategias a seguir.

Más aún, el hecho de que la política aplicada muestre una lógica intrínseca no permite deducir que sus responsables la concibieran de esa manera. Los actores sociales actúan por consideraciones subjetivas que pueden ser muy diferentes de las que surgen de un análisis sobre su papel objetivo y concreto en el proceso y el equipo económico cabe en ese mismo esquema. Es razonable pensar que en determinados momentos las decisiones se tomaron por motivos diferentes de los planteados en este texto. Esos motivos pueden haber sido de tipo ideológico, de respuesta a movimientos coyunturales sorpresivos, de respuesta a las presiones de ciertos grupos

interesados en extraer amplios beneficios del proceso, etcétera, pero el conjunto responde a una lógica de otro tipo que hemos intentado rescatar.

Es probable que el equipo económico haya comenzado tanteando la posibilidad de alcanzar ciertos objetivos y que ese proceso de ensayo de los primeros tiempos lo haya llevado a seleccionar al sector financiero como eje de la política de fortalecer el poder del *establishment* sobre la sociedad. El mismo proceso habría permitido concentrar el poder de decisión en el Banco Central, lejos de los controles, verificaciones y vetos de los otros sectores de poder.³⁴ Ambos procesos se reforzaban mutuamente y se consolidaban en la medida en que el sistema, efectivamente, extendía el poder de decisión del equipo económico.

Cada decisión particular puede haber tenido una lógica concreta y explícita -difundida o no-, pero el conjunto marca una tendencia demasiado clara que permite suponer que, en definitiva, las decisiones finales tendían al reforzamiento del poder de quienes las tomaban. Las ventajas de contar con los antecedentes de la experiencia chilena, que se desarrollaba con cierta antelación, y la evaluación constante de los resultados que se iban obteniendo en la Argentina, eliminan la hipótesis de ingenuidad o error. Cuando los "errores" son sistemáticos y de la dimensión de los señalados no pueden entenderse sino en función de objetivos no confesados.

La imputación de maquiavelismo debe ubicarse, asimismo, en la perspectiva de las aspiraciones de largo plazo de los miembros del equipo económico. La convicción de sus integrantes respecto a la superioridad de la política económica que aplicaban tiene que haber conformado un elemento importante en sus decisiones de corto plazo. Los costos pagados y los inconvenientes afrontados podían justificarse, para ellos, en términos de ciertos resultados futuros cuyo alejamiento en el tiempo no redundaba en nada sus méritos. La ideología del equipo económico debe haber actuado como un factor de cohesión de sus miembros frente a la pobreza de resultados macroeconómicos y como una justificación adicional para encarar ciertas políticas que, si bien llevaban a resultados perversos, tenían una ventaja funcional para el largo plazo.

La imputación de maquiavelismo, finalmente, no debe disimular la existencia de beneficiarios de la política llevada a cabo. Las fuertes transferencias de ingresos provocadas en estos años facilitaron el enriquecimiento acelerado de algunos grupos económicos que no pueden haber sido indiferentes a las decisiones que se tomaban. El que no se haya tratado aquí de evaluar esos beneficios, debido a la falta de estudios detallados de base sobre los cuales trabajar, no significa ignorarlos. La política económica no dejó en ningún momento de atender ciertas lógicas de beneficio privado y concentración de riqueza mientras buscaba crear las condiciones para perpetuarse en el poder. La suposición implícita de las hipótesis que se presentan es que podía haber políticas diferentes que ofrecieran igualmente beneficios a los sectores privilegiados y que, entre las distintas alternativas que se abrían, se eligió en cada caso la que reforzaba el poder de decisión del equipo en el gobierno. La estrategia tuvo costos para el país pero no para sus o beneficiarios. La gama de alternativas disponibles para el enriquecimiento privado era, al parecer, más amplia que las que existían para enfrentar las resistencias de los otros sectores en el poder. A la larga, las estrategias elegidas maximizaban la sumatoria de los beneficios presentes y futuros por el mero hecho de asegurar la permanencia de una misma política.

La política económica no fue puramente maquiavélica. Ella fue el resultado de un proceso de tanteos, justificado por una ideología que concedía la absolución por los errores de corto plazo y fortalecido por una enorme transferencia de ingresos que acumulaba beneficios en las manos de los sectores privilegiados.

Tampoco puede suponerse ingenuidad de la política económica en el sentido de que no percibiera el alcance posible de sus actos en el frente político. En ese sentido, conviene rescatar el análisis de un especialista político sobre la forma en que podría sentir el equipo económico las experiencias de anteriores pasos por el poder de decisión. Hablando de la experiencia y caída de Krieger Vasena, Guillermo O'Donnell (1981) señala que sus éxitos formales no impidieron que el programa abortara luego del "cordobazo" y que, por el contrario, aquéllos fortalecían la posibilidad de su retiro.

Y éste fue precisamente el "problema". En efecto. ¿para qué seguir incurriendo en los costos y en la "desnacionalización" mencionados si esos éxitos hadan verosímil que se pudiera volver a políticas más preocupadas por las franjas propiamente nacionales de la burguesía y, apoyadas en la mejora de la balanza de pagos, impulsoras de una mayor reactivación del mercado interno por medio de aumentos de salarios? Estas preguntas permitieron a la burguesía industrial y comercial local lo que en otros casos hasta ahora no ha podido. Esto es, encontrar en el interior del aparato del Estado, principalmente en las Fuerzas Armadas, interlocutores dispuestos a impulsar lo que, en esas condiciones, aparecía como una alternativa viable.

y el autor mencionado termina así esta parte de su análisis:

el éxito en reducir sustancialmente la tasa de inflación y retomar algún crecimiento global es, precisamente, lo que corroe *políticamente* la probabilidad de continuidad de esos programas [...] ninguna garantía más sólida que su propio fracaso.

Esta aguda descripción *a posteriori* sugiere las reflexiones que debe haber hecho el equipo económico luego de la experiencia de 1907 -1970. El equipo económico sólo podía estar interesado en tener éxito en la medida en que reforzara su posición política a largo plazo. Y en ese sentido ciertos desequilibrios, especialmente el del sector externo, eran la mejor garantía contra su desplazamiento por parte de otras fuerzas politicosociales.

Por otro lado: disponemos también de una única, y hasta ahora solitaria información sobre el hecho de que el equipo económico sabía utilizar ciertas herramientas de la coyuntura para exhibirlas en defensa de su proyecto. Este comentario proviene de un ex presidente de Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA), que relató el sistema de presiones empleado por el equipo económico para mantenerse en el poder. El capitán de navío (RE) Rafael Jornet hizo sus declaraciones luego de afirmar que su fuerza "vio muchas veces con desagrado algunas medidas y actitudes de la conducción económica". Se le preguntó entonces qué hicieron para evitarlo y contestó

Se sabe muy bien que amenazaron con irse muchas veces y dejar que el barco se hunda, creando un vacío a las Fuerzas Armadas. Lo cierto es que se manejaron muy hábilmente, argumentando que eran ellos quienes tenían los resortes del crédito internacional (*Ambito Financiero*, 10-2-81).

Esta es la única declaración que conocemos que menciona el sistema empleado por el equipo económico. Ella tiende a confirmar las hipótesis presentadas e ilumina de manera distinta el período vivido. El equipo económico no se movió en el vado ni se apoyó exclusivamente en su ideología para triunfar. En cierta forma, se adaptó a la delicada situación que vivía el país. Esta fue caracterizada en reiteradas ocasiones como el período de la "guerra sucia"; ¿qué tiene de extraño, entonces, que la política económica fuera, también, "sucias"?

SEGUNDA PARTE

MITO Y REALIDAD DEL MODELO DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS

1. INTRODUCCIÓN

En la primera parte de este libro intentamos demostrar que la política económica del período 1976-1981 siguió una lógica predominantemente financiera que, combinada con el proceso de apertura externa, fortaleció el papel del equipo de Martínez de Hoz en el juego de las relaciones de poder. Creemos haber demostrado, asimismo, que esa política puso poco énfasis en los costos implícitos que generaba la persecución de objetivos considerados más trascendentes; el resultado final para el país fue una crisis que todavía no ha podido superar. La necesidad de centrar el estudio sobre tales aspectos obligó a disminuir considerablemente la importancia asignada en ese texto a otras áreas de la política económica y, en particular, la otorgada a los principales sectores productivos. Para cubrir esa falencia se llevará a cabo un análisis de éstos en el período 1976 - 1981; se podrá así disponer de un panorama más completo de la política económica y, sobre todo, verificar hasta qué punto las estrategias específicamente sectoriales quedaron subordinadas a la lógica global ya mencionada. En definitiva, la lógica financiera no se agotó en sí misma, puesto que su aplicación afectó todas y cada una de las actividades económicas nacionales.

El estado de la Argentina en 1976 no ofrecía razones especiales para la aplicación de la nueva estrategia. La economía nacional venía de un proceso relativamente largo de crecimiento, que se había mantenido de manera prácticamente ininterrumpida desde la crisis de 1962 -1963 hasta el comienzo de la recesión de 1975; y esta última parecía, a todas luces, coyuntural. El antiguo ciclo de crecimiento y estancamiento de la economía argentina, el clásico *stop and go* vivido en los años anteriores, parecía definitivamente superado gracias a los cambios que se estaban operando. La industria había crecido y se había fortalecido durante el período 1963-1974, y ya exhibía, por ejemplo, cierta capacidad para incursionar en los mercados del exterior; las exportaciones industriales crecían a un ritmo apreciable, similar al que registraban otros países exitosos de industrialización tardía -como Brasil, México o Corea en ese mismo período- mientras que la instalación de algunos grandes proyectos en sectores básicos llevaba a pensar que el entramado industrial se consolidaría en pocos años más en cuanto a eficiencia y competitividad internacional. Los proyectos en curso permitían suponer que durante el resto de la década del setenta se operaría un fortalecimiento considerable del sector industrial y que el papel de éste en la economía nacional adquiriría creciente importancia.

Paralelamente a este reforzamiento de la industria, se notaba una expansión considerable de la producción agraria pampeana, actividad que entraría en eclosión a partir de 1976, como veremos en detalle más adelante. Tan importante como ese proceso en sí mismo era la evolución de los precios internacionales de los cereales y oleaginosas, que en 1973-1974 registraron un máximo histórico, despertando el interés de los productores locales y prometiendo beneficios adicionales para la economía nacional en su conjunto durante un período determinado.

El alza del precio del petróleo también constituía una señal positiva. Los resultados de la acción de la OPEP planteaban la posibilidad de incrementar la producción local de combustibles, y hasta de exportar excedentes en un plazo relativamente breve, si se confirmaban las reservas que se presumían existentes en el subsuelo.

Estos antecedentes ofrecían un sólido trípode para cualquier política económica y sirvieron de base para la estrategia que se dibujó a partir de 1976. El equipo económico de Martínez de Hoz comenzó a pensar que había renovadas posibilidades de utilizar ciertas ventajas comparativas de la Argentina para ordenar su desarrollo, especialmente las referidas a la disponibilidad de alimentos y energía, que fueron *leit-motiv* de la propaganda oficial durante un largo período. El hecho de que los miembros clave del equipo económico fueran descendientes de conspicuos integrantes de las clases privilegiadas de la Argentina contribuyó, sin duda, a fortalecer la imagen de ese modelo, que repetía, bajo nuevas circunstancias locales e internacionales, el proyecto que había parecido

exitoso a comienzos del siglo. El surgimiento, o resurgimiento, de ventajas comparativas naturales se constituía de nuevo en clave del progreso nacional. Los responsables de esta estrategia comenzaron a considerar que el papel de la industria podía ser complementario y se debería impulsar su mayor eficiencia, aun a costa de algunos cierres que no afectarían el proceso global en la medida en que el impulso al desarrollo fuera promovido por los sectores primarios de agro y energía.

A lo largo del período de Martínez de Hoz esta perspectiva tendió a consolidarse. El crecimiento de la actividad agraria hizo imaginar la posibilidad de llegar a una producción de 60 millones de toneladas en un plazo relativamente corto (y hasta a 100 millones en el mediano plazo). un avance que convertiría a la Argentina en uno de los principales exportadores mundiales de cereales y oleaginosas. Las posibilidades petroleras seguían latentes, y el descubrimiento de importantes yacimientos permitía suponer que el incremento de la extracción sería posible en el futuro cercano. Finalmente, la recuperación de la industria en la segunda mitad de 1976 y comienzos de 1977, junto a una nueva ofensiva exportadora -posibilitada en ese momento por el elevado valor de la divisa-, alentaba la suposición de que la reconversión industrial se concretaría en condiciones de expansión de las empresas más eficientes. Ese modelo de especialización en ciertas actividades primarias, combinado con la expansión de algunas ramas industriales en las que el país disponía de ciertas ventajas competitivas, comenzaba a ofrecer una perspectiva aparentemente buena, sobre la que se apoyaron los responsables de la política económica cuando definieron un rumbo más preciso, que otorgaba el papel predominante al sector financiero. Se podría suponer que llegaron a pensar que los posibles costos de esa política se compensarían rápidamente por la vitalidad de los sectores productivos en que pensaban apoyarse para el crecimiento, aunque lo cierto es que las decisiones asumidas con más y más convicción a partir de 1977 terminaron por afectar a algunos sectores por encima de lo previsible, como se verá en el análisis particularizado que hacemos más adelante.

No debe menospreciarse el hecho de que la política financiera terminó por convertirse en un fin en sí misma, y que ciertos "éxitos" logrados en los primeros tiempos hicieron pensar al equipo económico en un modelo basado en la actividad financiera, una especie de "Suiza del subdesarrollo" que podría crecer tan sólo a través de la intermediación del dinero de otros países.. No se trata de una exageración literaria: Juan Alemann mencionó siempre el ejemplo de Suiza -patria de sus antepasados- en comentarios sobre la economía argentina, mientras que otros hablaron directamente de las ventajas de encontrar un lugar, por esa vía, en el concierto de las naciones. El discurso más explícito del período fue el pronunciado por Nicanor Costa Méndez en 1978, bastante antes de volver a ocupar la Cancillería en el gabinete del general Galtieri; en un cónclave organizado por el Instituto Argentino de Ejecutivos de Finanzas afirmó que la recuperación económica del país, a partir de 1976, le permitía "tener la posibilidad de convertirse en formidable centro financiero para la América del Sud" (*La Nación*, 23-9-78).

Es difícil entender concretamente qué significa esta propuesta. Los centros financieros conocidos están ubicados normalmente en los países desarrollados y forman parte de la compleja estructura de economías en las que hay masas considerables de ahorro y capacidad de reciclarlo. Hay otros "centros financieros" pequeños, como los llamados paraísos fiscales y centros *off-shore*, que se caracterizan por reciclar excedentes financieros de los países desarrollados mediante la oferta de ventajas impositivas o simplemente, del secreto deseado por los tenedores del dinero. Pero ninguna de esas vías parece ser aplicable para la Argentina; la primera, porque requiere previamente el desarrollo económico, y la segunda, porque sólo puede aplicarse en microestados que aprovechan su potencial de intermediación.. No debe esperarse una aclaración más precisa de parte de Costa Méndez, que no es un especialista en el tema y, sin duda, habló con argumentos inspirados por otros; en todo caso, lo que se desea destacar es la existencia de una idea que, más allá de su posibilidad real de aplicación y de su significado práctico, alimentaba la imaginación de algunos sectores del poder.

No hemos encontrado otras afirmaciones tan directas como éstas entre los responsables de la

política económica del Proceso, aunque sí indicios suficientes de un pensamiento similar; la propia definición de "industria financiera", que poco después comenzó a utilizarse para la actividad de intermediación del dinero, significa un paso más en la concepción de ese sector como un elemento dinámico para la economía nacional, inclusive generador de riquezas para el futuro.

En su euforia respecto al valor del sector financiero, algunos miembros del equipo económico parecían confundir la relación entre el dinero y "los bienes de producción. Como se sabe, el dinero es fungible, trasladable y transformable, características que no siempre poseen las máquinas y equipos productivos; no es posible transformar un torno en un equipo de ordeñar, un alto horno en una fábrica de transistores. Algunas declaraciones de miembros del equipo económico parecían ignorar las diferencias entre ambos tipos de capital, y por eso, en sus intentos de acelerar la transformación productiva local, generaban, en los hechos, una destrucción neta de capital; la desactivación de plantas e instalaciones industriales provocaba, en la práctica, la transformación en chatarra de bienes productivos, pero no ofrecía condiciones para su reemplazo por otras instalaciones productivas. Se trataba de un juego de suma negativa, en la medida en que se retrocedía en el *stock* de inversión mientras el dinero líquido se trasladaba masivamente a las actividades financieras.

En definitiva, el predominio de las políticas específica mente financieras tuvo un doble resultado negativo: ellas llevaron a pensar que el sector financiero era bueno en sí mismo y podía llegar a ser una fuente de riqueza, al tiempo que generaban la idea de que todos los sectores productivos se podían analizar con la misma óptica que se aplica al dinero. No es extraño que estas deformaciones llegaran a producir los efectos que aún hoy se observan.

Entrando ya en un análisis detallado, veremos la situación de los principales sectores de la economía: nacional en el período 1976 -1981. Por las razones presentadas, se examinarán por separado las políticas agropecuaria, petrolera e industrial; en el resto del trabajo se destacan algunos aspectos de la estrategia seguida respecto al Estado -que se trata con otro enfoque y mayor amplitud en la tercera parte- y la apertura de la economía. En su conjunto, las paginas que siguen permiten armar una parte del rompecabezas de una política que modificó como pocas el funcionamiento de la estructura económica nacional y dejó rastros que se harán sentir todavía por muchos años. Por eso resulta tan importante seguir analizando ese período, que requiere ser comprendido en profundidad para captar la situación actual de la Argentina.

II. PRODUCCION AGROPECUARIA PAMPEANA: LA RESURRECCION DE PROMETEO

El mero anuncio de la asunción del equipo económico, en marzo de 1976, despertó la euforia de los productores agropecuarios de la Pampa húmeda. No era para menos, frente a la conjunción de una serie de elementos que aparecían como sumamente favorables para ellos y que prometían consolidarse con la política que se podía esperar del nuevo gobierno. Sobre el telón de fondo del alza de los precios internacionales surgía la expectativa de un tipo de cambio elevado y de otras medidas de fomento para un sector que debería jugar un papel clave en la solución de los problemas externos por los que atravesaba en ese momento la economía argentina. Finalmente, la presencia en el gabinete de representantes clásicos del sector terrateniente pampeano era una seguridad más para el futuro inmediato, que los productores tendieron a destacar en los primeros momentos.

A las promesas de apoyo al agro se agregó el establecimiento, en los primeros meses del gobierno militar, de un tipo de cambio excepcionalmente favorable, que prometía un rendimiento apreciable para la actividad agrícola. La respuesta fue inmediata, y los productores ampliaron masivamente la superficie sembrada con trigo en el invierno de 1976, ante la expectativa de beneficios muy elevados. Dicha ampliación representó un incremento del 40 % por encima del promedio del quinquenio anterior y la cosecha arrojó un récord no registrado en muchos años: 11 millones de toneladas. Otros cultivos siguieron una evolución similar en ese período, arrojando una doble experiencia: el auge agrícola estaba al alcance de la mano y podía ser motorizado fácil y

rápido mediante el arbitrio de precios atractivos. Los expertos suponían que el agro pampeano poseía una capacidad productiva latente muy superior a lo que manifestaban las cosechas, y que los resultados de los primeros pasos de la estrategia oficial lo demostraban al generar una respuesta masiva de los productores. Pero la combinación de ambos fenómenos (capacidad potencial y apoyo oficial) no se mantuvo en el tiempo; se trataba de dos variables diferentes que evolucionaron de manera distinta, pese a las expectativas de los primeros tiempos del gobierno militar.

a) Declaraciones y realidad

El equipo económico confiaba en el aporte de la producción agropecuaria pampeana para lograr el incremento de las exportaciones necesario para resolver el problema coyuntural del sector externo que se sentía con fuerza a comienzos de 1976. A más largo plazo, al menos, algunos de sus miembros, confiaban en que el agro fuese un sector dinamizador para el futuro del país, basado en la renovación de sus ventajas comparativas en el mercado internacional. El secretario de Agricultura del nuevo gobierno expresó esta idea a poco de asumir su cargo, planteando que el agro debía dar "el puntapié inicial al desarrollo" deseado para la Argentina; para eso, agregó, resultaba necesario que dejase de "proveer bienes baratos" a la población para adecuarse a las nuevas relaciones de precios internacionales (*La Nación*, 2-6-76).

Se trataba, como se ve, de una propuesta de reforma estructural de la economía argentina. Para que el agro se beneficiara de los nuevos -y altos- precios internacionales, acompañados de un tipo de cambio devaluado (divisa cara), se incrementaría en términos relativos al precio interno de sus productos, modificando un estado de cosas que había favorecido durante décadas a los consumidores urbanos. Pero también se trataba -al parecer- de una propuesta apresurada que no llegó a consolidarse. En rigor, no había terminado de levantarse la cosecha, de 1976 - 1977 Y ya la situación había cambiado, pues se notaban los primeros signos desfavorables para el sector pampeano en las actitudes del equipo económico. El tipo de cambio de comienzos de 1977 -y los respectivos precios para el agro- resultó inferior al esperado por los productores de acuerdo con las señales del año anterior y provocó las primeras quejas de éstos; la sorpresa y la desilusión continuaron a medida que la situación fue desmejorando respecto a lo esperado por el agro, en términos de precios locales, debido a la continuada revaluación del tipo de cambio en todo el período que siguió hasta marzo de 1981.

Ya en los primeros meses de 1977 se notaba lo que un comentarista denominó "síntomas de fatiga en el productor rural" (*La Nación*, 2-4-77), en un claro reflejo de la situación del agro. Este fenómeno repercutió en el propio equipo económico, que ofrecía indicios de intensas pujas internas en torno a los objetivos centrales de la estrategia para el agro y su relación con las otras prioridades de la política económica. Todo indica que a lo largo de esta puja la hegemonía en el seno del equipo se fue deslizado paulatinamente hacia el sector que insistía en el uso predominante de los mecanismos monetario - financieros para reacomodar la economía argentina; eso significaba un papel secundario para el agro, que quedaba librado a su suerte, con la consecuente repercusión en el gabinete. Uno a uno, los representantes del sector rural en el equipo económico fueron renunciando a sus puestos: en agosto de 1978 lo hizo Carlos Lanusse (subsecretario de Economía Agraria); en diciembre de ese mismo año se retiró Alberto Mihura (subsecretario de Ganadería); y en abril de 1979 le tocó el turno a Mario Cadenas Madariaga (secretario de Agricultura y Ganadería), que consideraba necesaria una devaluación "fuerte" para alentar la producción rural.

El proceso se cerró negando, en los hechos, las expectativas de estimular al agro de algunos miembros del equipo, que habían sido recibidas con tanto beneplácito por los productores. El continuo desgajamiento de los voceros del sector agropecuario disminuyó la posibilidad de que éste diera el "puntapié inicial" al desarrollo, independientemente del juicio que merezcan las reales perspectivas de dicha política; mucho antes que ella pudiera consolidarse en el gabinete había sido vencida por el avance de otra línea de pensamiento, que subordinó el interés de ese

sector al cumplimiento de otros objetivos considerados prioritarios.

Este fenómeno no impidió que el equipo de Martínez de Hoz continuara presentándose como defensor del agro (y de todas las demás actividades productivas). El crecimiento operado en la producción agraria pampeana en ese período fue presentado como un resultado demostrativo de los méritos de su política. Se trataba sólo de un argumento, dado que, en rigor, el crecimiento del sector era la consecuencia de una serie de cambios de largo plazo surgidos a la luz por las expectativas generadas en 1976, pero que respondían a una nueva situación estructural que conviene describir en sus lineamientos básicos.

b) Evolución de la producción

La producción agraria pampeana creció a lo largo de toda la década del sesenta y del setenta, gracias a una serie de transformaciones tecnológicas y nuevas prácticas productivas que modificaron notablemente la productividad de la tierra y la mano de obra. En una primera etapa, esos cambios no se notaron con claridad, debido a que el incremento de la producción apenas alcanzaba para recuperar los niveles registrados en las cosechas de la década del treinta, aunque con una nueva combinación de factores; más tarde, con la superación de aquellas cifras históricas, comenzó a percibirse que el agro estaba experimentando un nuevo dinamismo de largo plazo.

El impulso para la transformación productiva del agro provino de diversos factores. Un aporte se concretó con la incorporación de las semillas híbridas y las nuevas técnicas de cultivo, que permitieron un rápido incremento de los rendimientos por hectárea. Otro provino de la expansión de los cultivos de soja en la región pampeana, que agregaron una apreciable magnitud a los volúmenes cosechados, y cuyo impacto se sintió claramente en la segunda mitad de la década del setenta, luego del proceso inicial de introducción de esta oleaginosa en los años anteriores. La incorporación masiva de maquinaria agrícola es otro de los factores que explican las nuevas posibilidades productivas alcanzadas en ese período, en la medida en que permitió atender a una cosecha creciente y cada vez más sofisticada en variedad y calidad de cultivos con un número cada vez menor de trabajadores y en un período más corto de tiempo.

A fines de la década del sesenta la actividad agrícola pampeana arrojó una producción de 20 millones de toneladas de granos y oleaginosas, un récord que se había registrado en los años treinta y que no había vuelto a igualarse desde entonces.

A partir de ese momento, la producción creció casi sistemáticamente, con algunas pausas debidas a razones meteorológicas o caídas coyunturales de precios, hasta llegar a 30 millones de toneladas a fines de los sesenta y a 40 millones pocos años después. La continuidad de la tendencia al incremento de los volúmenes cosechados refleja un cambio profundo de los patrones productivos en el largo plazo, iniciado antes del período de Martínez de Hoz y que se proyectó en los años siguientes, influyendo relativamente poco en ello las políticas coyunturales (Sábato, 1981).

La evolución del sector se puede medir en valores para obviar el inconveniente de adicionar cantidades de granos cuyo precio es diferente en cada año, como ocurre cuando se habla de volúmenes. De acuerdo con las estadísticas de producto bruto suministradas por el Banco Central, el valor agregado por el subsector de cereales y oleaginosas no alcanzó a 3000 millones de pesos (constantes de 1970) en el primer quinquenio de la década del setenta; en 1976 arrojó un valor de 3100 millones y saltó a 3550 el año siguiente, para llegar a los 4000 millones en 1979 y registrar un cierto retroceso al año siguiente. Las cifras tendenciales son representativas de lo ocurrido en el agro y marcan una evolución positiva que no puede desdeñarse.³⁵ 35

c) Tecnología y equipo

Uno de los factores más importantes del cambio estructural, cuya evolución puede seguirse en las estadísticas disponibles, es el referido al equipo mecánico incorporado a la producción. En efecto, la utilización de técnicas nuevas y el uso de semillas híbridas resultan mucho menos

elásticos a los cambios de política económica hacia el sector y se mantienen en el tiempo una vez que fueron adoptados por los productores. La compra de equipo mecánico, en cambio, sigue una evolución más relacionada con la situación de coyuntura y puede utilizarse como un indicador más aproximado de lo ocurrido en el agro pampeano en el período que analizamos.

El parque de tractores, sobre cuya evolución se dispone de estadísticas con fiables, ofrece un buen reflejo de la evolución de toda la maquinaria agrícola utilizada. La venta de tractores fue estimulada desde el momento de la instalación de fábricas locales por sucesivas medidas oficiales, entre las que sobresalen las desgravaciones impositivas y los créditos subsidiados a los compradores. Estos últimos, por sí solos, representaron para los productores agropecuarios un beneficio que oscilaba entre un mínimo de 51 % y un máximo de 78 % del valor de mercado de cada unidad en el quinquenio 1970-1974; es decir que el comprador no pagaba más de la mitad de su precio y, a veces, menos de la cuarta parte (Sábato, 1981). Si a esto se agregan las ventajas derivadas de la desgravación impositiva a los compradores -por momentos tan importantes como el subsidio implícito en los créditos a tasas negativas de interés-, se comprende que el parque creciera muy rápidamente, hasta llegar a un total de alrededor de 234000 unidades en 1976. Se trata de una cifra razonable para los niveles productivos de ese período, y de uno de los valores máximos de la serie histórica.

El crecimiento del parque de tractores y maquinaria agrícola se interrumpió a partir del primer año del gobierno militar. Uno de los efectos de la reforma financiera de 1977 consistió en la eliminación de las tasas reguladas de interés; en consecuencia, la venta de tractores disminuyó drásticamente. El agro nacional incorporó 17500 tractores anuales en el quinquenio 1970-1974 (de crédito subsidiado), y sólo 5600 en cada uno de los años del trienio 1978-1980 (de crédito caro), pese a la proclamada política oficial en favor de la producción agraria. Un comentario de la Secretaría de Agricultura y Ganadería reconoce esta evolución, pero subestima claramente su importancia:

El parque de tractores observaba una renovación bastante acelerada por causa de los créditos subsidiados; la reforma financiera produjo una caída de la venta de 20000 unidades a 7000 unidades anuales, lo que no significó un deterioro importante para el sector pero sí un lucro cesante para las empresas productoras de dichos equipos [...] durante 1980 los precios de la maquinaria agrícola, como consecuencia de las rebajas arancelarias, se han reducido en términos reales, con lo cual posiblemente se revierta la tendencia a la reducción de la venta de tractores (Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Memoria*, 1981).

La Secretaría de Agricultura y Ganadería opinaba que la menor venta de tractores no tenía demasiada importancia para el agro y sólo afectaba a los fabricantes; la Secretaría de Industria, a su vez, afirmaba que la desaparición de la industria del tractor era una consecuencia de la mayor "eficiencia" que la apertura de las importaciones promovía en el terreno Industrial. Ninguna de las dos mencionaba el hecho objetivo de que se estaba produciendo una descapitalización simultánea del agro y de la industria, debido a una política que desalentaba la actividad productiva. Es más, los indicadores disponibles sugieren que, de 1979 en adelante, las incorporaciones de tractores nuevos fueron menos que las necesarias para reemplazar las unidades radiadas del servicio por obsolescencia o desgaste. De acuerdo con la estimación más con fiable de que se dispone, el parque de tractores cayó de 234000 unidades a fines de 1976 a 214000 al terminar el año 1980 (y siguió descendiendo luego, a medida que se profundizaba la crisis); la antigüedad promedio aumentó levemente en el mismo lapso; el único signo positivo consiste en el incremento de la potencia media de cada unidad, debido a la incorporación de tractores de mayor fuerza (Huici, 1985).

El agro reducía su parque de equipos, aunque por un tiempo, gracias a la acumulación de unidades en los años anteriores y al formidable incremento de la producción que se logró a partir de ella, pudo mantenerse la ficción de que esa descapitalización no importaba.

d) Los precios del sector

La producción agraria pampeana es "tomadora de precios", en el mercado mundial, dado el carácter marginal de la oferta argentina. El precio de nuestros cereales y oleaginosas se establece en función de las cotizaciones internacionales, mediatizadas por el tipo de cambio efectivo que se aplica localmente a la exportación de esos productos; la primera variable es independiente de la política económica local, mientras que la segunda es establecida por el gobierno. El valor en dólares de los productos exportables del agro pampeano evolucionó favorablemente en el período; sus niveles reales estaban en 1980 por debajo de los "picos" registrados en 1974, pero muy por encima de los valores de los años posteriores, en los que se registró una caída de precios continuada y profunda. El tipo de cambio efectivo, a su vez, experimentó los efectos del manipuleo de su valor en función de la política financiera que se aplicó a partir de 1977. En 1976 - 1977 se notó una recuperación coyuntural, que se revirtió en los años siguientes; a comienzos de 1981 la relación dólar/peso era la más baja de la historia de la economía nacional.

El equipo económico había prometido eliminar los gravámenes a la exportación de productos agrarios y cumplió su palabra. Pero esa decisión fue acompañada de una revaluación de tal magnitud del tipo de cambio en términos reales que el valor percibido por el productor por cada dólar exportado resultó el menor de su historia. Un ejemplo permite examinar lo sucedido. La producción de los cinco cultivos principales (trigo, maíz, sorgo, soja y girasol) resultó semejante en 1975-1977 y en 1980-1981, último año del equipo de Martínez de Hoz. El valor de esa producción representaba 80000 millones de pesos constantes de 1960 tomando como base los promedios de precios de los años 1969 - 1970 a 1971-1972; sin embargo, los productores percibieron el equivalente a 100000 millones de pesos de 1960 por la cosecha de 1976-1977. Y apenas 53000 millones cuatro años después por una oferta de volumen similar (*El Bimestre*, 1984).

El ingreso perdido por los productores agrarios no se trasladó a otros sectores de la economía nacional. En otros períodos, el sistema de retenciones a la exportación permitió que el gobierno nacional extrajera una parte del excedente agrario para engrosar su presupuesto y, por esta vía, atendiera gastos sociales y de inversión. En cambio, la estrategia de cambio sobrevaluado, sin retenciones, posibilitó que esa diferencia de ingresos, no percibida por el agro, tampoco fuera a otros sectores nacionales sino que se esfumara subsidiando la salida masiva de capitales hacia el exterior.

La cosecha de 1980-1981 registra el momento de ingreso unitario más bajo que el sector agrario pampeano haya conocido en décadas, debido a que la política dirigida hacia él quedó subordinada a la estrategia monetario - financiera seguida por el equipo económico. El sector agrario perdió los subsidios implícitos en los créditos -operativos y de inversión que recibía en los períodos anteriores, perdió en términos de precios para sus productos -pese al cumplimiento formal de la eliminación a las retenciones- y soportó una incrementada presión impositiva por el lado de las tasas inmobiliarias. El hecho de que haya podido sobrellevar todo eso se debe, por un lado, a la duración relativamente breve del impacto negativo (la política oficial se modificó por imperio de las circunstancias a partir de 1981) y, por otro, al impacto de la mayor productividad de la tierra y del capital, consecuencia del cambio tecnológico, que permitió a los sectores más favorecidos. obtener ciertos márgenes, aun con precios unitarios decrecientes.

e) *La ganadería vacuna*

La ganadería vacuna manifestó una evolución curiosa a medida que los precios percibidos por el productor caían en el período en estudio. El precio medio de la tonelada de novillo vivo en el quinquenio 1970 - 1974 fue de 211 pesos constantes de 1960 y cayó sólo 155 unidades de la misma moneda en el trienio 1978 - 1980. La caída de precios de la ganadería provocó un largo período de liquidación de cabezas impulsado, al mismo tiempo, por las necesidades económico financieras de los productores. La consecuencia fue una faena superior a la reproducción, lo que llevó a la reducción del *stock* de ganado disponible en el país.

De acuerdo con las estimaciones de la Junta Nacional de Carnes, el *stock* de ganado bovino

creció desde 55,3 millones de cabezas en 1974 hasta 61 millones a mediados de 1977; a partir de ese momento, la tendencia resultó negativa hasta llevar a un *stock* de sólo 54,2 millones a mediados de 1981. Esta última cifra es inferior a la registrada en 1974 y plantea un freno a las posibilidades de incrementar la producción en los años siguientes.

El proceso de liquidación de cabezas fue percibido por los funcionarios responsables, que no tomaron medidas para impedirlo, puesto que las prioridades asignadas por la política económica eran otras. Un comentarista señaló que no había problemas; el país estaba, a su juicio, "en condiciones de liquidar cabezas y *stock*" para ajustar el sector a los objetivos deseados por la política económica (*La Nación*, 26-1-78).

f) Conclusión

Pese a las expectativas generadas en un primer momento, el equipo económico utilizó el potencial productivo del agro pampeano para cumplir otros objetivos, a los que asignaba implícitamente mayor prioridad. Las estadísticas de producción agraria, así como las de faena de ganado, no muestran más que una parte de la verdad, en la medida en que ninguna de las dos puede considerarse consecuencia positiva de la estrategia económica aplicada. El sector agrario ofreció mayores cosechas por causas que vinieron germinando durante un largo periodo anterior, en un proceso que continuó hasta 'la actualidad, mostrando escasa flexibilidad de respuesta a las políticas de coyuntura (incluidos los precios relativos, como se muestra en *El Bimestre*, 1984). La liquidación de parte del *stock* ganadero, por su parte, fue admitida por la política oficial, permitiendo un alivio momentáneo de algunos problemas económicos -en términos de mayores exportaciones y presión a la baja de los precios de la carne en el mercado interno- a costa de la descapitalización del sector. La liquidación facilitó la expansión de la agricultura en algunas zonas, un desplazamiento que plantea problemas para la reconstitución, en el futuro próximo, de un equilibrio estable entre ambas actividades en la zona pampeana.

III. PETROLEO: UNA EXPECTATIVA QUE ABRE PASO AL CONFLICTO

El *shock* de precios petroleros de 1974 movilizó a los sectores públicos y los grupos privados que operan en la política energética local. La Argentina dispone de petróleo, aunque la producción es relativamente escasa y sus costos más elevados que los correspondientes a los yacimientos que se explotan en el mundo en condiciones más favorables. Las reservas localizadas no son muy cuantiosas, pero hacia 1976 existían indicios de la existencia de petróleo en diversos lugares del territorio nacional, especialmente en el Mar Austral. Se trataba de volúmenes presumiblemente significativos, y la explotación podía tornarse rentable a partir de los precios internacionales del petróleo vigentes por entonces. Este doble juego de factores convergentes (precios elevados y disponibilidad potencial de petróleo) generó un atractivo particular para la economía argentina y quedan pocas dudas de que se transformó en uno de los aspectos clave de la estrategia encarada: por el equipo económico del gobierno militar.

Al igual que en todo negocio minero, el petróleo se extrae en distintos yacimientos a costos muy diferentes; que varían de acuerdo con las características de explotación de cada uno, pero el precio de mercado tiende a ser único; se origina así la llamada renta minera, que, al igual que la renta agraria, favorece a los yacimientos de menor costo de explotación. En este terreno se ha dado una curiosa evolución que puede sintetizarse, muy esquemáticamente, de la siguiente manera: por lo menos desde la segunda guerra mundial hasta 1973 el precio internacional estuvo definido por los costos de producción de los yacimientos más eficientes. mientras que a partir de ese momento tendió a buscar un nivel equivalente a su costo de reposición, que corresponde aproximadamente a los yacimientos más costosos, en los que se requiere aplicar las nuevas técnicas desarrolladas en los

últimos años. El bajo precio relativo del petróleo ofrecido en el mercado mundial en el periodo anterior a 1973 redujo el atractivo posible de los yacimientos menos rentables y obligó a ciertos países productores a sostener su explotación mediante medidas de tipo proteccionista: el caso más conocido es el de los Estados Unidos, que mantuvieron su producción interna a través de un sistema regulador muy complejo, que aislaba el precio interno del internacional. Hay que señalar, sin embargo, que el precio internacional, aunque bajo, resultaba lo suficientemente elevado como para asegurar suculentos beneficios a los países que producían a menor costo, la mayoría de los cuales son miembros de la OPEP. A partir de 1974 el alza del precio del petróleo llevó paulatinamente sus niveles hasta los valores de los yacimientos más costosos, como los del Mar del Norte, explotados con ingentes esfuerzos tecnológicos y de capital por Gran Bretaña, Noruega y otros países costeros. El nuevo precio estimuló la explotación de esas zonas, que se desarrollaron muy rápidamente, y generó una multiplicación considerable de la renta minera para los países productores a bajo costo.³⁶

La renta diferencial es clave de la economía petrolera. En cierta forma, se repite la experiencia de la renta agraria, pues a medida que el precio de mercado se unifica, los productores a menor costo tienden a obtener un beneficio extraordinario. El alza del precio internacional elevó la renta potencial de los yacimientos de petróleo disponibles pero no explorados de la Argentina; como es natural, este proceso despertó las aspiraciones de numerosos grupos por apropiarse de la mayor parte de la renta. Al igual que en el caso de la tierra, la política económica argentina no puede entenderse sólo en términos de producción, sin tener en cuenta quiénes y cómo se apropian -o buscan apropiarse- de la renta petrolera.

La comparación entre la renta agraria y la renta petrolera no invoca una estrategia retórica. Ella está inscrita en la lógica económica de ambos tipos de operaciones productivas, y la similitud de criterios al respecto en la estrategia oficial surgió a la luz a fines de 1981, cuando Roberto Alemann fue seleccionado como ministro de Economía del gobierno del general Galtieri. En ese momento un diario explicó que la "idea básica" de Alemann

es que cada propietario de la tierra la explore y explote el subsuelo igual que como sucede con el trigo en la superficie. Y de la misma manera sea dueño de comercializar la producción. El petróleo -insistía- debe ser explotado con el trigo, sin diferencias (*Ambito Financiero*, 21-12-81).

Al día siguiente, el mismo diario destacaba en su primera plana los detalles de lo que tituló "la idea clave: producir y exportar petróleo igual que trigo" (*Ambito Financiero*, 22-12-81); en el texto explicaba que Alemann había difundido esa política en el periódico que dirigía, el *Argentinische Tageblatt*, que, por estar escrito en alemán, resultaba poco conocido para el público. Era necesario -precisaba el mencionado matutino- hacer regir el Código Civil y no el de minería, pues el primero, a diferencia del segundo reconocía la propiedad de los particulares sobre el subsuelo; a partir de esa medida, especulaba, se podría conseguir, en pocos años, la perforación de "miles de pozos" que darían lugar a exportaciones adicionales de petróleo equivalentes a mil millones de dólares por año (*ibidem*).

Dicho programa no hablaba de la renta agraria, pues era suficiente la comparación con el trigo. Esta estrategia, que se jugó con inusitada fuerza durante el gobierno de Galtieri, pero terminó con su rápida caída, estaba implícita en el proyecto del equipo de Martínez de Hoz desde 1976. Aunque no planteara el tema en la forma sugerida por Roberto Alemann seis años después, el equipo económico fue bastante claro en algunos objetivos esenciales que se planteó, tales como aumentar la extracción de petróleo a partir del sector privado, en condiciones que permitiesen trasladar a éste la renta petrolera hasta entonces detentada en buena medida por el Estado a través de YPF. SUS esfuerzos para la obtención de dichos objetivos no tuvieron todo el éxito esperado en virtud de una serie de impedimentos todavía poco conocidos, entre los que deben mencionarse las resistencias en el seno mismo del gobierno, la distinta capacidad de los grupos empresarios locales para asumir la tarea y, *last but not least*, las derivaciones de los conflictos fronterizos surgidos en el período, que

modificaron profundamente las expectativas optimistas de los primeros momentos.

Un rápido examen de algunos aspectos decisivos a lo largo del período permitirá visualizar las líneas generales de lo ocurrido en el tema petrolero.

Una de las convicciones iniciales sobre las que se fundó la política económica durante estos pasados cinco años fue la idea de que nuestro país tiene una riqueza relativamente importante en hidrocarburos (*La Nación, 10-4-81*)

Así sintetizaba un editorial periodístico la visión retrospectiva de la política llevada a cabo en los años 1976 a 1980, explicitada en ese lapso por declaraciones de dirigentes y hasta por la publicidad oficial, que insistía obsesivamente en mostrarnos como un país rico en alimentos y energía. Esa convicción formaba parte de la estrategia de aprovechar las ventajas comparativas naturales del territorio, y estaba intrínsecamente ligada a la decisión de distribuir la renta petrolera bajo nuevas condiciones, una idea tan simple como difícil de concretar en ese período.

Para llevar a cabo esta estrategia, el equipo económico tuvo que enfrentarse con la burocracia estatal, encarnada sobre todo -aunque de ninguna manera exclusivamente- en YFP, encontrar una vía para suprimir su resistencia, apoyar el crecimiento del sector petrolero privado, de manera de prepararlo para asumir las funciones deseadas, y asegurar la explotación de las áreas designadas, algunas de las cuales no estaban en zonas claramente colocadas bajo soberanía nacional. Cada uno de estos pasos planteó problemas diferentes, que se tratan a continuación.

a) La batalla por YPF

La empresa petrolera estatal juega un papel decisivo en la política argentina de hidrocarburos. Su misma existencia implica un cuerpo de administradores y técnicos con información y manejo de la industria, que plantean sus posiciones ante el gobierno y durante varias décadas han demostrado capacidad de resistir políticas orientadas en su contra que se originen en otras áreas de la gestión pública. No es extraño, en consecuencia, que uno de los prerequisites establecidos por el equipo económico para el desarrollo del sector privado en el negocio petrolero consistiera en limitar el crecimiento y la presencia de YPF. Una tarea de ninguna manera sencilla, dado el apoyo de que goza esa empresa estatal en amplios sectores políticos y sociales, incluida buena parte de las propias Fuerzas Armadas.

La relación de fuerzas existente en 1976 en el seno del gobierno no permitió hacer explícita esa posición, que, sin embargo, fue anunciada claramente tiempo después. Jorge Bustamante, un miembro de segunda línea en el equipo económico en 1976 (debido a su juventud), que llegó a ser virtual viceministro con Alemann, fue uno de los pocos en reconocer que la estrategia llevada a cabo consistió en "limitar el crecimiento de YPF" (*La Nación, 29-11-81*); dicho objetivo, se quejó en la misma nota, "no fue acompañado de una decisión política de alto nivel de correlativa privatización" (*ibidem*). Un mes antes de volver a ocupar funciones en el gobierno, Jorge Bustamante hizo público a través de estos comentarios el criterio central de los miembros del equipo económico, así como las dificultades que habían encontrado en el seno del poder para llevarlo a la práctica, dificultades que, por otra parte, esperaban superar en diciembre de 1981 cuando retornaron con el general Galtieri.

La reflexión de Bustamante resulta notable porque marca con claridad que los objetivos centrales de la política petrolera no consistían, por ejemplo, en aumentar la producción de petróleo, mejorar la eficiencia sectorial, incrementar la tarea de exploración o cualquier otra perspectiva de futuro que se pudiera pensar, sino que estaban supeditados a una condición previa: limitar el crecimiento de YPF. Para el equipo económico se trataba de una cuestión prioritaria -que en 1981 no temían hacer pública-, condición *sine qua non* para el logro de otros objetivos. Lamentablemente, la persistencia en la búsqueda de esta meta llevó a un deterioro de la empresa estatal, que no fue reemplazada por otros sujetos actuantes en el área petrolera.

Un mes después del mencionado artículo de Bustamante, éste fue nombrado segundo en jerarquía en el gabinete de Roberto Alemann, que tendió a utilizar la política petrolera como una herramienta básica de una gestión sobre la cual ya adelantamos algunos detalles. Alemann se proponía "limitar" las actividades de YPF a la refinación y distribución -básicamente industriales y comerciales- mientras que la exploración y explotación -tareas en las que se crea y capta la renta minera- pasarían a manos privadas (*Ambito Financiero*, 22-11-81).

A falta de informaciones sobre los entrecruzamientos políticos en el seno del gobierno en torno a la cuestión de YPF, pueden tomarse como indicador los problemas que encontró el equipo económico para ubicar a un hombre de su confianza en la presidencia del ente estatal. El 25 de marzo de 1976 la junta Militar nombró un interventor militar en la empresa que fue reemplazado por otro militar el 16 de abril; recién en abril de 1977, un año después, Martínez de Hoz logró colocar a un civil en la presidencia de YPF. No se trata de un hecho poco significativo; en diciembre de 1981, cuando Alemann asumió como ministro de Economía, tuvo que realizar un esfuerzo considerable por colocar a "un civil en YPF" (*Ambito Financiero*, 29-12-81), hecho que llegó a ser considerado como una prueba decisiva para decidir sobre su éxito o fracaso futuros. Por supuesto, no se trataba de un problema de civiles y militares, como formalmente se intentaba presentado, sino de una batalla por el control político de la principal empresa estatal argentina, cuya capacidad de decisión sobre el sector petrolero no puede soslayarse.

Una sede de conflictos menores permiten sugerir que el equipo de Martínez de Hoz no logró el control total de la empresa a lo largo de su gestión, aunque hizo avances importantes en esa dirección. En 1976, por ejemplo, los enfrentamientos con el interventor militar llegaron a trascender a los medios de difusión, lo que evidencia la importancia que les asignaban algunos sectores influyentes. Esto se notó hacia fines de ese año, debido a que YPF tenía serios problemas presupuestarios por las bajas tarifas reales que se le estaban imponiendo: para solventar el presupuesto de la empresa estatal, el interventor militar suspendió pagos del impuesto a los combustibles a la Secretaría de Hacienda, que reclamó inmediatamente dichos fondos. La respuesta fue que la empresa necesitaba ese dinero para proteger su capacidad económica, ante la falta de respuestas a sus reclamos desde los órganos de conducción de la política económica (*La Nación*, 12-12-76).

Al año siguiente, el equipo puso en la presidencia de YPF a R. Ondarts, que mostró una clara actitud ejecutiva en la conducción de la misma. Ondarts pensaba trasladar a la actividad privada parte de las tareas del ente estatal, pero estaba convencido de que no había posibilidades para ello en el corto y mediano plazo (comentarios en *La Opinión*, 21-7-78). Por otra parte, Ondarts defendió YPF en numerosas oportunidades y llegó a quejarse públicamente, por ejemplo, de que la empresa "debe vender petróleo a Shell y Esso a 46 dólares [la tonelada] cuando nosotros lo pagamos a los contratistas a 50 dólares" (*La Opinión*, 21-7-78).

Ondarts falleció en un accidente de aviación en noviembre de 1979 y fue reemplazado por el vicepresidente de YPF, sin que se modificaran estructuralmente las relaciones entre la empresa y el equipo económico.

Si bien no es posible seguir en este trabajo el desarrollo de las relaciones más o menos conflictivas entre YPF y el Ministerio de Economía, lo relatado permite avanzar la hipótesis de que la - relación de fuerzas respecto a la empresa estatal llevó al equipo de Martínez de Hoz a elegir otra vía para limitar su crecimiento: la política tarifaria, fijada en el ámbito de competencia del ministro y que permitía limitar la capacidad económica de YPF.

b) Las tarifas de YPF

En su discurso del 2 de abril de 1976, Martínez de Hoz se refirió a las tarifas de las empresas estatales señalando que serían llevadas -gradualmente a un "nivel que les permita cubrir sus necesidades". En el memorándum enviado al FMI en junio de 1976 se reitera el objetivo de incrementar las tarifas del sector público y hay una mención expresa sobre el precio del petróleo,

que "será aumentado y, en el futuro, se lo ajustará para mantenerlo a un nivel realista".

Las propuestas de elevar el precio del petróleo se repiten en los primeros tiempos del gobierno militar. El secretario de Energía, ingeniero Zubarán, afirma que el precio local tiene que "alcanzar al internacional" (*La Nación*, 25-6-76) y que se encuentra sólo a 20% de dicho valor (*La Nación*, 30-6-76); dos meses después anuncia un programa para llevar los precios del petróleo crudo a un 75 % de los internacionales para fines de 1977 (*La Nación*, 10-8-76).

Estas declaraciones de intención sobre el precio del petróleo contrastan abiertamente con la tendencia seguida por las tarifas de combustibles, y los ingresos de YPF (valor de retención) en el período siguiente. El cuadro II.1 (véase el Apéndice) permite verificar los principales datos de esa evolución.

El precio de los combustibles al público trepó notablemente en el período 1973-1975, como respuesta al primer *shock* petrolero, hasta ubicarse en el valor más alto de la serie histórica, casi un 65 % por encima de los valores del trienio anterior. Esta enérgica respuesta de la conducción económica del gobierno peronista no se mantiene luego del golpe de Estado. En el período 1976-1978, el precio promedio de los combustibles cae en un 18 % en términos reales, para colocarse en un índice 115,2; durante el bienio 1979-1980, con el equipo económico asentado y la inflación en relativo descenso, la tarifa de los combustibles baja hasta el índice 96. En 1979 se produce el segundo *shock* petrolero, que vuelve a elevar significativamente el precio del hidrocarburo, mientras que en la Argentina el precio de los combustibles baja en términos absolutos. Las presuntas intenciones de la política económica se contradicen con los hechos: el precio de los combustibles evolucionó hasta ubicarse, en 1980, por debajo de los valores de todo el período de petróleo barato, en un nivel inferior a la cifra que se cobraba en 1960, casi dos décadas antes.

En el precio de los combustibles al público incide con fuerza el impuesto que los grava directamente. Por eso en el segundo renglón del cuadro se indica el valor de retención de YPF que es el precio neto percibido por la empresa. Allí se puede observar que su situación relativa empeoró mucho más: el incremento de precios unitarios del trienio 1973-1975 desaparece prácticamente en 1976 - 1978 y el nivel cae hasta un índice 84,8 en 1979-1980. En estos últimos dos años la empresa estatal percibió por cada litro de combustible vendido un 15% menos que en 1960, pese al enorme aumento del precio del petróleo en el mercado internacional.

Los hechos pesan más que las palabras. La política de precios petroleros del equipo de Martínez de Hoz tendió a mantener bajos los precios de los combustibles al público -incentivando su consumo en contra de la evolución mundial- y disminuyó los ingresos unitarios de YPF a sus valores mínimos en décadas. Esta restricción económica se constituyó en la principal limitación de la actividad de YPF, en la forma más concreta y efectiva de reducir su capacidad operativa y su papel en el negocio petrolero.

La caída de las tarifas públicas, que se produjo en forma generalizada en 1979 - 1980 -no sólo en YPF-, fue atribuida a la aplicación de una serie de medidas que acompañaron a la "tablita cambiaria" fijada en diciembre de 1978 (Boneo, 1980). Pero ese criterio no parece suficiente o, en todo caso no explica el cambio de rumbo adoptado por la política económica, especialmente en el caso de YPF, que ni siquiera había podido recuperar en los primeros años del gobierno militar una estructura tarifaria acorde con las tendencias petroleras mundiales.

Puede afirmarse que esa política no fue casual, y para ello es conveniente recurrir otra vez a los comentarios de Jorge Bustamante. En la nota ya mencionada, poco antes de regresar al Ministerio de Economía, ese profesional señala que "incrementar los precios de YPF significa, ni más ni menos, trasladar una parte del ahorro disponible de la actividad privada al desarrollo de YPF" (*La Nación*, 29 - 11 - 81).

Es innecesario agregar nada a esta verdadera confesión de política económica. El equipo de Martínez de Hoz consideraba necesario elevar el precio del petróleo para estimular la actividad privada y, al mismo tiempo, se preocupaba por no elevar el precio de YPF para limitar su desarrollo. Su posición ideológica respecto a las empresas estatales se convertía, en los hechos concretos, en verdaderas acciones de sabotaje respecto a las mismas.

YPF sufrió en este período otras agresiones que resultaría difícil enumerar en detalle. La

empresa soportó el desmembramiento de secciones y oficinas y asistió a la fuga de profesionales, debido a los bajos salarios relativos, y también se vio compelida a endeudarse en las condiciones más desfavorables en cada momento. A YPF no se le permitió tomar créditos en divisas en los años 1977 y 1979, con lo que se vio obligada a buscar financiamiento en el mercado local, aceptando el elevado costo del dinero en éste; en 1980, en cambio, cuando la devaluación resultaba inminente, YPF fue obligada a endeudarse en divisas -que pasaron al Banco Central- generando una pesada carga para su futuro económico. A partir de 1981 la devaluación del peso, combinada con el alza de las tasas internacionales de interés, creó una presión enorme sobre los costos financieros de la empresa estatal, lo que ha venido limitando su capacidad de acción prácticamente hasta la actualidad.³⁷ 37

e) Crecimiento del sector privado

Ya en mayo de 1976 se hizo explícita una política petrolera de fomento del sector privado y, específicamente, de apoyo a las empresas locales. El secretario de Energía anunció que se llamaría a licitación para buscar y producir petróleo, dando preferencia a aquellas empresas extranjeras que estuvieran dispuestas a asociarse con empresas locales (*La Nación*, 28-5-76). Y esta política se llevó a cabo de manera continuada, como intentamos demostrar en la tercera parte de este libro.

Alrededor de veinte grupos empresarios ingresaron a la actividad petrolera local, o se consolidaron en ella, en el período de Martínez de Hoz, a medida que YPF les transfería yacimientos o les concedía la posibilidad de desarrollar ciertas actividades. Ese resultado llevó a considerar como un logro del Proceso la "formación de un nuevo sector empresario nacional" (Martínez de Hoz en *La Nación*, 13-4-77) en el sector petrolero.

Hemos señalado también que el incremento de las operaciones petroleras por parte del sector privado resultó equivalente al incremento absoluto de la explotación petrolera en el período 1976-1981, y que las informaciones disponibles permiten creer que YPF cedió yacimientos que explotaba directamente, mientras a su vez ampliaba la producción en nuevas áreas de riesgo. La empresa estatal avanzó hacia donde había escaso conocimiento del terreno, mientras que el sector privado creció en las zonas ya explotadas, donde el riesgo es mínimo y la producción puede ponerse en marcha de manera relativamente fácil.

El crecimiento del sector privado se produjo a la sombra de YPF y en un proceso de paulatino aprendizaje cuyos efectos no deben subestimarse. Se han fortalecido, económica y tecnológicamente, empresas que ahora tienen una capacidad de acción de la que no disponían hace una década. En la Argentina se ha creado un sector petrolero privado en el que figuran empresas que están entre las más grandes del país, y cuya subsistencia y expansión dependen de la continuación de la política trazada por Martínez de Hoz en los primeros años del Proceso.

La presencia misma de ese sector condiciona el comportamiento futuro de YPF y la estrategia petrolera local. En ese sentido, puede decirse que la política económica llevada a cabo desde 1976 tuvo efectos que no son de ninguna manera desdeñables.

d) Petróleo y litigios fronterizos

La Argentina cuenta con yacimientos petroleros en una zona muy amplia de su territorio, de manera que el panorama de sus posibilidades de producción se fue modificando a medida que avanzaban el reconocimiento y la exploración.

En la última década se descubrió uno de los yacimientos de gas más importantes entre los que hoy se conocen (Loma de la Lata, en Neuquén), y surgieron posibilidades apreciables en zonas de Formosa no exploradas hasta ahora; es decir que las cuencas actuales van desde la zona costera sur (Comodoro Rivadavia) hasta una larga franja a lo largo de la cordillera de los Andes (Neuquén,

Mendoza, Salta) y regiones de llanura como Formosa. A mediados de la década del setenta, en cambio, las mayores expectativas de los expertos en petróleo parecían concentrarse en la zona marina austral, donde comenzaron a encontrarse indicios de importantes existencias de petróleo. Precisamente, hacia julio de 1976, trascendieron los resultados del Informe Shackleton -llamado así por el nombre del funcionario británico que dirigió una misión encargada por el gobierno de Londres-, en el que se mencionaban importantes recursos de petróleo, gas, pesca y hasta hierro en la zona marina alrededor de las islas Malvinas (*La Nación*, 21-7-76). En los mismos años se estaba verificando la posible existencia de petróleo en la zona del estrecho de Magallanes (perteneciente a Chile y en el Atlántico frente a dicho estrecho).

La explotación petrolera en esas regiones ofrecía perspectivas casi inusitadas para la Argentina, en la medida en que se combinaba con dos desarrollos característicos de la década del setenta: el perfeccionamiento de la tecnología de explotación de yacimientos submarinos y el incremento del precio del petróleo. La posible existencia de petróleo en esas áreas había preocupado poco a los empresarios del sector mientras la carencia de tecnologías adecuadas y los precios no remunerativos hacían inviable su explotación. Por eso el tema comenzó a tener relevancia a partir de mediados de la década del setenta, cuando se conjugaron ambas variables en una dirección apropiada para incentivar dichas operaciones. Las perspectivas económico tecnológicas se complicaban, sin embargo, por los problemas de soberanía sobre las zonas potencialmente explotables; en efecto, las dos áreas posibles de explotación submarina se superponían con zonas en litigio con otros países. Por eso, todo indica que el problema del límite fronterizo con Chile en el Sur, así como el de la soberanía sobre las Malvinas, adquirieron un nuevo carácter debido al atractivo que esas áreas comenzaron a ejercer para los proyectos petroleros de la conducción económica. Ambos conflictos, como se sabe, tienen una larga historia y su propia dinámica, pero puede pensarse que se realimentaron con la nueva perspectiva creada por los descubrimientos petroleros.

El conflicto con Chile estaba centrado prácticamente en "el trazado de la línea divisoria del canal de Beagle, al sur de la Tierra del Fuego, pero en forma simultánea se mantenía pendiente una definición en torno al estrecho de Magallanes, problema que quedó casi indisolublemente ligado al otro. En efecto, si bien el estrecho le responde a Chile de acuerdo con los tratados de límites del siglo pasado, el país trasandino reclamaba, adicionalmente, una presencia sobre el Atlántico en un arco de 200 millas centradas en la posición de un punto terrestre en Punta Virgenes, sobre el extremo occidental del estrecho. En esa región se presumía la existencia de yacimientos petroleros y, más aun, se produjo una rápida expansión de la actividad exploratoria. Chile firmó contratos con empresas petroleras a comienzos de 1978 para operar en aguas del estrecho; poco después una plataforma descubrió petróleo, y en 1979 la zona estaba en explotación. En la misma época, se lanzaban las primeras licitaciones argentinas para exploración por parte de empresas privadas en zonas marinas frente al estrecho.

En febrero de 1978, un diario local afirmó que en la zona austral había abundantes recursos petroleros que ni la Argentina ni Chile podrían extraer sin la ayuda de capital foráneo; esos capitales, agregó, no vendrían mientras no hubiera un acuerdo entre los dos países, lo que refirmaría la importancia de la cooperación mutua (*La Opinión*, 19-2-78). En esos meses se estaba discutiendo en el seno del gobierno la nueva ley de contrato de riesgo en materia petrolera; ésta se aprobó en abril y dio lugar a los primeros contratos con Shell y Esso poco tiempo después.

La cuestión de la cooperación o conflicto con Chile comenzaba a preocupar a amplios sectores del *establishment* a medida que se complicaba la relación con ese país en lo tocante al tema fronterizo. En enero de 1978, el gobierno argentino decidió considerar nulo el laudo arbitral sobre el Beagle y se inició un período de tensiones crecientes, que llegaron a su punto culminante a fines de ese mismo año, cuando la inminencia de un conflicto armado provocó la oportuna intervención del Papa. Entretanto, diversas voces se alzaron proponiendo reemplazar la disputa sobre la soberanía en la zona por un acuerdo de explotación compartida de sus riquezas, sugerencia que no

fue tomada en cuenta por los centros de decisión en un momento en que la lógica del enfrentamiento armado desplazaba la posibilidad de acuerdos económicos.

La larga negociación posterior sobre la frontera, extendida por años debido a la inflexibilidad de las partes, operó como telón de fondo de la cuestión de la explotación petrolera en la zona. Las dificultades se extendieron, incluso, a áreas que el gobierno argentino consideraba como propias dentro del Atlántico Sur; fue así que una nave de guerra chilena intentó en septiembre de 1980 impedir la operación de la plataforma petrolera que la empresa Shell utilizaba en la zona de concesión otorgada por el gobierno argentino. El incidente quedó superado luego de algunos planteos diplomáticos, pero dejó pendiente una serie de problemas durante todo el período de gobierno militar, porque el conflicto fronterizo seguía sin resolverse.

Es interesante, destacar que Shell localizó petróleo en el área mencionada en su primera perforación exploratoria, dato que se comunicó oficialmente en febrero de 1981, apenas semanas antes de que terminara el mandato de Martínez de Hoz como ministro de Economía. Esso, que disponía de una concesión en zona cercana, anunció el descubrimiento de petróleo en ella dos meses después, en abril de 1981, confirmando las hipótesis de años anteriores. Ambos anuncios coinciden en el tiempo con el comentario ya mencionado de *La Nación* sobre las expectativas puestas en la explotación petrolera como uno de los elementos esenciales de la política económica a partir de 1976. Al parecer, los yacimientos descubiertos no resultaron tan abundantes ni tan económicos como se esperaba; ambos proyectos fueron demorándose y perdieron presencia aun después del arreglo definitivo con Chile sobre la frontera austral, que coincidió con el descenso del precio del petróleo y el consiguiente desinterés por los yacimientos más costosos.

Otra área de interés para el tema que nos ocupa es la de los alrededores de las islas Malvinas, implicada en el contencioso con Gran Bretaña sobre la soberanía de las mismas. El tema petrolero no puede separarse de una historia político diplomática todavía no demasiado conocida, pero de la que surgen algunos datos suficientes para marcar sus grandes trazos. Ya se mencionó el interés otorgado al tema en el Informe Shackleton, a mediados de 1976; éste sugiere la conveniencia de un acuerdo con la Argentina para explotar los recursos de la zona. En febrero de 1977, los gobiernos argentino y británico renuevan negociaciones sobre la soberanía de las islas, mientras se difunde la noticia de que un grupo empresario argentino habría intentado adquirir el control de la Falkland Islands Co., que domina así todas las actividades económicas de la zona. El intento fue frenado por el gobierno británico, que trabó la posible compraventa, lo que obligó a retornar a las negociaciones de gobierno a gobierno; la anécdota señala el creciente interés local por resolver el tema de la soberanía sobre las islas.

El año 1977 registró ciertos avances en las negociaciones. El secretario británico de Asuntos Exteriores informó al Parlamento de su país que se había convenido realizar negociaciones sobre el futuro político de las islas, y la "cooperación económica angloargentina que pueda contribuir sustancialmente al desarrollo de las islas y de la región en su conjunto" (del Carril, 1982); detrás de los eufemismos diplomáticos, la alusión a la cooperación y el desarrollo de la zona parecía estar vinculada a los ingentes recursos marinos que se le atribuían, incluidos los hidrocarburos. En setiembre de 1977 Martínez de Hoz viajó a Londres, y la relación entre las expectativas petroleras y el problema de las Malvinas se hizo más clara para el público. El ministro explicó que en dos años se acabarían las tareas de exploración en el mar del Norte y, por lo tanto, quedarían equipos disponibles para usar en otros lugares del planeta, en obvia alusión a las Malvinas. Diversos indicios permiten suponer que el ministro argentino estaba dispuesto a compartir con Gran Bretaña la explotación petrolera en esta zona, y que persiguió ese objetivo en sus negociaciones.

Esos planes comenzaron a tomar cuerpo en 1980, cuando una misión inglesa llegó al país para discutir el tema, y trascendieron ideas sobre una "soberanía simbólica" de la Argentina, acompañada de un contrato de "arrendamiento y explotación compartida" de las riquezas de las islas (*La Nación*, 27 -11- 80). La propuesta generó la reacción de los sectores nacionalistas, y el diario *Convicción* -al que se adjudicaban relaciones con un sector de la Marina- expresó su actitud adversa diciendo que "se está negociando la soberanía argentina en el ámbito del Ministerio de

Economía" (*Convicción*, 6-8-80).

Resulta plausible la hipótesis de que la urgencia del equipo económico por la explotación petrolera de la zona de las Malvinas avivó el interés de las Fuerzas Armadas. En 1977 la Marina comenzó a estudiar un "plan de invasión" de las islas, según reveló años después un periódico ligado al almirante Massera (*Cambio*, 3-6-81); dicha posibilidad impulsó a los británicos a enviar inmediatamente, dentro del mayor secreto, un submarino de caza con el apoyo de dos fragatas, que se mantuvieron en la zona de las islas por más de un mes, hasta que pasó la alarma (del Carril, 1982). Resulta evidente que estas ideas generaron ciertas discusiones en los círculos militares y del gobierno, de las que trascendieron sólo algunos elementos. Entre ellos, puede señalarse la publicación en 1978 por el contralmirante Fraga, entonces director nacional del Antártico, de un artículo en el que proponía ocupar las Malvinas, las Georgias y las Sandwich del Sur; la operación sería fácil, precisaba, "pero reconociendo que "el problema viene después" (*La Nación*, 2 -11-78). El mismo día que se difundió esta publicación el contralmirante Fraga fue designado ministro de Bienestar Social del gobierno militar. Un par de semanas después, el contralmirante Millía respondió en el mismo diario reconociendo que la propuesta era importante, pero que "no tenemos fuerza para ella" (*La Nación*, 11-11-78). Los británicos no parecían esperar que la decisión argentina se concretara, y casi en el mismo momento trascendió que el gobierno de las islas Malvinas había autorizado a una empresa privada a buscar petróleo en el mar adyacente (*La Nación*, 22-11-78).

La sucesión de noticias de distinto tipo parece suficiente para suponer que las negociaciones con Gran Bretaña no resultaban fáciles. Hay indicios de fuertes resistencias en el seno de ambos gobiernos a la fórmula de "soberanía compartida", y de que la rigidez de las posiciones dejaba escaso margen para resolver el tema. Martínez de Hoz se retiró del Ministerio de Economía sin haber logrado avances en la explotación petrolera de la zona; luego de una corta pausa, bajo la presidencia del general Viola, la lógica que defendió Martínez de Hoz volvió a controlar el Ministerio de Economía con Roberto Alemann. Pero todo indica que ya era tarde para pensar en negociaciones, y el 2 de abril de 1982 el gobierno del general Galtieri ordenaba la invasión de las islas.

Lo demás es historia conocida, pero lo expuesto basta para suponer' que hubo fenómenos de retroalimentación muy fuertes entre el equipo económico y algunos sectores del gobierno militar. Las posibilidades económicas que podían brindar los yacimientos petroleros del mar austral activaron el interés por resolver de manera más o menos perentoria los conflictos con Chile y Malvinas. La combinación de poder que se gestó en la Argentina llevó a oscilar en la búsqueda de soluciones entre el conflicto y la negociación en cada oportunidad, sin embargo, el péndulo osciló hacia la primera variante hasta crear dificultades irresolubles en el corto plazo para el equipo económico en lo que se refiere a su política petrolera.

Los conflictos con Chile y Gran Bretaña tienen entidad propia, por sus dimensiones y consecuencias, y no pueden explicarse sólo con los criterios expuestos escuetamente en los párrafos anteriores. En temas tan cruciales como la cuasi guerra con Chile y la guerra con Gran Bretaña se combinan todos los aspectos de la economía, la política y la estructura de poder de una sociedad. Lo único que se ha tratado de sugerir en este texto es que dentro de ese fenómeno tan complejo debe reservarse un papel, posiblemente detonador del conflicto, a las intenciones del equipo económico. Sus proyectos ayudaron a liberar fuerzas que luego no pudieron controlar. Los patéticos esfuerzos de algunos miembros del *establishment* por contener dentro de límites razonables el conflicto con Chile, primero, y la guerra con Gran Bretaña, después, son una expresión curiosa de una ironía histórica: la ambición de explotar riquezas naturales cegó, por lo menos coyunturalmente, la posibilidad de lograrlo.

La soberanía es siempre un tema político cargado de sentimientos. Pero el manejo concreto de los problemas es realizado por hombres que responden a grupos sociales y a ciertas lógicas de poder. En los dos principales conflictos fronterizos que tuvo la Argentina en los años del gobierno militar se percibe el interés del *establishment* por la apropiación de la renta petrolera: un programa

de tipo parasitario que renovaba el modelo de la generación del ochenta, y que parecía mucho más fácil, que desarrollar la economía argentina a través de la inversión y el esfuerzo por mejorar su eficiencia. A esa visión rentista del *establishment* correspondió el militarismo: los resultados ayudaron a agravar los conflictos de una sociedad atravesada por la violencia y el miedo.

La apuesta petrolera naufragó en otras áreas y las consecuencias políticas y militares de un proceso largo y complejo postergaron las expectativas de hacer del país un exportador de petróleo. Pero la política petrolera dejó otros rastros: la contracción económica de YPF, la postergación de la exploración en diversas áreas del territorio continental -donde no había problemas de soberanía- y el crecimiento de nuevos grupos de interés en torno de un negocio que promete ser considerable, en el país y en el mundo, en las próximas décadas.

IV. INDUSTRIA: UNA ESTRATEGIA PARA EMPRESAS ANTES QUE PARA RAMAS

Las primeras actitudes del nuevo equipo frente a la industria no fueron más allá de declaraciones de principios muy generales; los enunciados del discurso ministerial del 2 de abril presentaban criterios similares a los contemplados para otras áreas de la economía -como el establecimiento de precios libres-, con consideraciones de apoyo al desarrollo de industrias básicas, pero sin especificación de mecanismos ni objetivos. En rigor, puede decirse que el año 1976 transcurrió en medio de pocas definiciones y relativa placidez en las relaciones entre los empresarios industriales y el gobierno, hecho que se explicaba por la evolución de la situación economicosocial.

La brusca contracción de los salarios provocada por la política económica redujo la participación de los costos del trabajo en el producto industrial, permitiendo un traslado más o ,menos equivalente al rubro de beneficios. Al mismo tiempo, la política activamente agresiva contra el movimiento obrero, que se resolvía en la escena pública mediante la intervención a sindicatos y organizaciones sociales y era acompañada por la represión clandestina de militantes considerados no deseables, facilitaba el funcionamiento de un nuevo mercado que tendía a reducir los costos salariales de manera permanente. El equipo económico redujo apreciablemente los valores reales del salario mínimo legal, bajando el piso para todas las negociaciones sectoriales y empresarias que tuvieron lugar a partir del golpe. El silencio forzado del movimiento obrero permitió avanzar continuamente en modificar una serie de condiciones de trabajo, cambios anteriormente bloqueados por la presión sindical, dando lugar a que se redujera aún más el costo de la mano de obra en la industria.

La recesión de 1976 afectó relativamente poco a la industria, tanto por su duración relativamente breve como por las excelentes oportunidades alternativas que se ofrecían para exportar. El tipo de cambio se mantuvo devaluado en 1976 -aunque con tendencia ascendente a medida que pasaba el tiempo-, y estaba acompañado por la tradicional batería de aliento a las exportaciones industriales que provenía de etapas anteriores; se posibilitó así un impulso exportador que compensaba en buena medida la caída de la demanda en el mercado interno. La industria textil, por ejemplo, pasó de 186 millones de dólares de ventas al exterior en 1975 a 363 millones al año siguiente, para saltar a 568 millones en 1977. La rama de maquinaria y equipos pasó de exportar 415 millones en 1975 a 424 en 1976, para llegar a 504 millones de dólares en 1977. No todos pudieron beneficiarse con las circunstancias, pero estos datos parciales permiten apreciar ciertas posibilidades nuevas que parecían abrirse para el sector industrial en los primeros momentos de la nueva política económica, una perspectiva que se vio rápidamente desmentida por los sucesos posteriores.

a) Impacto de la política financiera

El idilio entre la industria, considerada globalmente, y el equipo económico duró poco. A medida que el grupo en el poder comenzaba a definir mejor su política económica y sus criterios

sectoriales, comenzó una sucesión de enfrentamientos que tendieron a debilitar la industria como rama productiva en la economía nacional. Los primeros sacudones recibidos por la industria provinieron de las consecuencias lógicas de la política macroeconómica, y sobre todo de la estrategia financiera, antes que de medidas específicas referidas al sector. El primer golpe provino de la reforma financiera de 1977, que institucionalizó la presencia de tasas elevadas de interés y de mecanismos que alentaban las operaciones de corto plazo. Las empresas industriales se encontraron súbitamente atenaceadas por crecientes costos financieros, que derivaban de las nuevas tasas aplicadas a pasivos que no podían reconstituir en el corto plazo. Si bien es notoria la carencia de informaciones en lo que respecta a los balances empresarios, puede decirse que los nuevos costos financieros extrajeron a las empresas industriales la mayor parte de los beneficios logrados por la caída de los costos salariales. A menos de un año de la nueva política económica, sus efectos más apreciables sobre los costos industriales se habían modificado radicalmente, a medida que los excedentes generados por la baja de los salarios se trasladaban a la operatoria financiera.

Con el transcurso del tiempo se fue produciendo un reacomodo de la estructura financiera de las empresas industriales a la nueva situación, que se reflejó de distinta manera en cada una de ellas. Las empresas que gozaban de un flujo de caja satisfactorio podían obtener beneficios suficientes en el sistema financiero, mediante la colocación temporaria de sus excedentes, que compensaban los nuevos costos de las elevadas tasas de interés sobre sus pasivos. Algunas llegaron a generar, a través del manejo financiero de su liquidez, beneficios que superaban ampliamente otros costos hasta permitir el registro de beneficios netos en sus balances anuales. Algunas empresas se lanzaron a la realización de activos fijos, o a la suscripción de capital fresco, para reducir sus pasivos tendiendo a neutralizar el impacto de los nuevos costos financieros. A partir de 1978, buena parte de las empresas más grandes comenzó a buscar financiación adicional en el exterior, a medida que el costo financiero de endeudarse en divisas se abarataba por la política oficial de retrasar continuamente el tipo de cambio.

El efecto de la nueva política financiera marcó resultados claramente diferenciados en las empresas del sector industrial, al poco tiempo de su aplicación. Mientras algunas lograron capear el temporal, y hasta llegaron a extraer beneficios de la nueva coyuntura, otras se encontraron aprisionadas por costos que no podían superar y fueron cayendo por una peligrosa ladera de endeudamiento creciente que limitaba cualquier posibilidad de solución. Aunque no es posible, a pesar del tiempo transcurrido, trazar un balance adecuado de los resultados de esta evolución, puede decirse que los quebrantos afectaron esencialmente a las empresas medianas y chicas -con menor capacidad de acceso al crédito exterior y a créditos promocionales oficiales, o con escasas posibilidades de incorporar capital adicional-, mientras que el impacto fue sumamente diferenciado en el sector de grandes empresas, en función de la capacidad y rapidez de adaptación de cada una de éstas a la nueva política financiera. Como en otros casos que se mencionan más adelante, la selección empresaria no se produjo en favor de las más eficientes en la utilización de sus recursos productivos y de capital sino, de manera casi aleatoria, en favor de las que tenían mayor capacidad financiera y/o mostraron reflejos más rápidos para adaptarse al nuevo ordenamiento perverso de la economía local.

b) La promoción de exportaciones

A fines de 1976 la relación divisa/peso había llegado a un nivel muy inferior al vigente en el transcurso de ese año y la orientación oficial tendió a mantenerlo, por un tiempo, en esa posición relativa. Pero a partir de 1978 se inició una política de retrasos sistemáticos del tipo de cambio, que fue intensificada a partir de enero de 1979, mediante la práctica de pautas cambiarias adelantadas que rigió desde entonces hasta el retiro de Martínez de Hoz del Ministerio de Economía. El retroceso de la paridad cambiaria desalentó las ventas al exterior de las empresas industriales" fenómeno que se agravó a medida que el equipo económico iniciaba una política de des-

mantelamiento del sistema de promoción de exportaciones; los beneficios posibles para el sector industrial desaparecían a medida que se reducían o eliminaban los reembolsos a las exportaciones, los mecanismos de prefinanciación a tasas especiales y una serie de facilidades especiales y específicas vigentes durante un largo período anterior.

En 1980, la política de desmantelamiento de la promoción de exportaciones culminó con un programa de eliminación gradual en cinco años del sistema de reembolsos. La resolución 1871, firmada por el ministro de Economía, disponía una rebaja trimestral de los reembolsos a la exportación, desde el 25 % vigente a fines de 1980 hasta cero en el primer trimestre de 1986 (*La Nación*, 29-10-80). La expectativa de reemplazo del equipo económico con el próximo cambio de gobierno redujo el impacto de esta resolución (que pocos suponían permanente), pero ella no dejaba de arrojar claros indicios respecto a lo deseado por el equipo económico para el futuro, lo que desalentaba el dinamismo potencial de los empresarios industriales.

Pese a esta política, las exportaciones industriales exhibieron un comportamiento positivo en el período considerado, pues crecieron, en conjunto, de manera casi continua. La facturación total derivada de las ventas industriales al exterior, excluyendo al sector procesador de alimentos, pasó de 904 millones de dólares en 1974 a 1973 millones en 1980. Este incremento de más de mil millones de dólares en seis años disimula un enorme cambio en la composición y características de esas exportaciones. En efecto, la instalación de algunas industrias básicas que se estaban constituyendo desde los primeros años de la década del setenta -petroquímica y aluminio, en especial- más los excedentes generados en las refinerías petroleras (por los cambios en el tipo de petróleo extraído y la demanda del consumo interno). dieron paso a una oferta de insumos intermedios que comenzaron a fluir casi regularmente al exterior en la medida en que no encontraban colocación en el mercado interno. Estos bienes salieron del país con notable independencia del tipo de cambio, aunque todo indica que siguieron recibiendo beneficios promocionales de manera concentrada (CEPAL, 1986b). El incremento de las exportaciones de esos sectores -química, petroquímica, derivados del petróleo y aluminio-, localizado en un número muy reducido de empresas, explica 735 de los 1069 millones de dólares de incremento que se desprenden de las cifras mencionadas más arriba. Las exportaciones generadas a través del régimen de admisión temporaria, establecido por el equipo económico en el curso de su gestión, representan la casi totalidad del incremento adicional y tienen un valor neto en divisas inferior al expresado si se les descuentan los costos de la parte importada.

Medidas en dólares constantes, las exportaciones de la mayor parte de las ramas industriales argentinas cayeron a lo largo del período respecto a los elevados niveles relativos alcanzados en 1974, mientras eran reemplazadas por el flujo al exterior de los excedentes de insumos intermedios que no encontraban colocación en el mercado local, así como por los productos de ensayos' de transformación de mercancías importadas con el objeto de reenviarlos al exterior.

Hay algunas excepciones a este panorama general, debido a la aplicación de ciertas políticas puntuales del equipo económico que beneficiaron a algunas empresas o sectores específicos en el período. 1976 - 1980. Un crédito de financiación de exportaciones a China permitió que una importante empresa siderúrgica exportase a ese país caños sin costura por valor de un par de cientos de millones de dólares; la aplicación de un decreto casi olvidado de 1975 permitió que algunos exportadores, especialmente frigoríficas, se desembarazaran de los efectos del retraso del tipo de cambio gracias a una compensación especial pagada por Hacienda; créditos específicos destinados a la industria naviera permitieron exportar barcos que, de otra forma, no se hubieran podido fabricar. La lista de ejemplos se puede extender, pero no demasiado; la casi totalidad de esas medidas específicas tendió a beneficiar a grandes empresas cuyo número total es muy reducido, en contraste con sus dimensiones económicas y su presencia en la producción industrial, provocando una profunda diferenciación entre quienes tenían acceso a esas medidas especiales y quienes estaban condenados a aceptar los resultados de la política global. Nuevamente, en este caso, se observa que la selección no tuvo en cuenta el potencial de eficiencia de cada empresa, rama o sector, sino su tamaño y capacidad de negociación con el sector público para obtener

condiciones especiales (un detalle de este proceso para el período 1973 - 1984 en su totalidad puede verse en CEPAL, 1986b).

c) La protección arancelaria

Entre las políticas concebidas para el sector industrial por el equipo de Martínez de Hoz, una de las que provocó más debate en el período fue la estrategia arancelaria tendiente a la apertura del mercado local a la competencia de los bienes importados. Dicha estrategia comenzó a aplicarse en diciembre de 1976 aunque de manera tan gradual que sus efectos no se hicieron sentir en el curso de los dos años siguientes. Las reducciones tarifarias decididas en aquella fecha, si bien apreciables, se limitaron a eliminar la protección redundante implícita en los elevados aranceles registrados en la economía argentina. Todo indica que la rebaja se limitó a eliminar el "agua" en los aranceles, puesto que los bienes industriales producidos y colocados en el mercado interno no se vieron afectados por la competencia potencial del exterior en 1977 y 1978.

En diciembre de 1978 aquella primera medida cautelosa cedió lugar a un programa de reducción arancelaria gradual, previsto para que en un plazo de seis años la industria argentina quedara prácticamente abierta a la competencia externa. La resolución establecía las reglas del juego, sector por sector, para todo el período de transición, ofreciendo señales claras sobre lo que se podía esperar en el futuro mediato. El objetivo final del programa era muy ambicioso en términos de los niveles arancelarios buscados, pero más allá de las discusiones generadas al respecto, era un hecho que otorgaba un plazo relativamente razonable para la adaptación de las empresas locales a la competencia del exterior. Pero ese modelo de largo plazo, producto de un extenso período de estudios en una comisión especial, fue casi inmediatamente neutralizado por una serie de resoluciones coyunturales que modificaron profundamente su sentido.

Menos de un mes después de haberse difundido el programa de reducción arancelaria, la Resolución 6/79 autorizó el adelanto de los ajustes tarifarios previstos, como un mecanismo de control -o castigo- para aquellos sectores que mostraran comportamientos no deseados de precios. La aplicación sistemática de esa resolución en los meses siguientes provocó una reacción masiva de los empresarios industriales, confundidos por las señales emitidas por el Ministerio de Economía. El supuesto programa de largo plazo había quedado sometido a cambios arbitrarios, que podían ser decididos intempestivamente por los funcionarios. A los pocos meses había ya una serie de ramas industriales en la que se estaban aplicando los aranceles mínimos, que supuestamente hubieran debido tener efecto recién en 1985.

En abril de 1979 hubo una nueva resolución en el sentido de adelantar el programa de reducciones arancelarias para el sector de bienes de capital; más allá de los argumentos utilizados en esa ocasión, el mensaje implícito consistía en que la estrategia de largo plazo podía ser modificada en cualquier momento. La expectativa de un programa gradual, con tiempo para el reacomodamiento empresario, había quedado suprimida por la presión de los sectores del equipo económico que pugnaban por acelerar la reforma como criterio estratégico predominante. La posterior sanción de algunos regímenes arancelarios especiales, como los correspondientes a la siderurgia y a los automóviles, no modificó esencialmente ese estado de cosas que preocupaba a la mayor parte del sector industrial.

Los adelantos de rebajas tarifarias aplicados en los primeros meses de 1979 habían llevado a que el valor promedio de los aranceles en octubre de ese año resultara ya inferior al programado para enero de 1981 (CEPAL, 1982). Entretanto, proseguía la presión por acelerar y profundizar aún más el programa de desarme arancelario. En 1980, el equipo económico aplicó una nueva vuelta de tuerca, al extender su ensayo a la reducción de los gravámenes extraarancelarios, de manera que se asegurara efectivamente la plena apertura del mercado interno a la competencia del exterior. Esta decisión se aplicó en medio del período de mayor sobrevaluación del tipo de cambio real de la historia argentina, con el efecto consiguiente de transmitir un mensaje claro a la

industria en el sentido de que proseguiría el desmantelamiento total de toda estructura posible de protección para la producción local. Y esto en momentos en que el retraso del tipo de cambio se estaba transformando en un factor tanto o más grave de la competencia externa que el programa arancelario en sí mismo.

El tipo de cambio real pasó de un índice 177 a otro de 88 entre 1976 y 1980: exactamente la mitad. Para que se entienda mejor este efecto, basta decir que el índice promedio de las dos décadas transcurridas entre 1960 y 1980 fue de 145, y que en 1980 resultaba necesario devaluar en un 60 % el tipo de cambio para alcanzar ese valor. La sobrevaluación del peso disminuía significativamente la importancia del arancel como herramienta de protección, y distorsionaba toda posibilidad de una competencia real con las importaciones. Un estudio de Cavallo y Parino (1980) señaló que "la reforma arancelaria implementada desde 1977 ha conducido a precios relativos internos que difieren de los respectivos internacionales en mayor medida que lo que diferían entre 1966 y 1972".

¿Afectó esta política a la industria como un todo, tal como lo permiten suponer los antecedentes mencionados? Una vez más hay que avanzar en el análisis para encontrar una respuesta más detallada. Numerosas ramas industriales, que gozaban de ciertas formas de protección distintas de las arancelarias, se mantuvieron a lo largo del período gracias a las ventajas que les permitían evadir los efectos negativos de esta política; entre esas ramas pueden mencionarse a las que contaban con la protección adicional de los elevados costos de transporte de sus productos (caso del cemento), las favorecidas por las decisiones de compra del Estado (en sectores mecánicos y otros), las que se apoyaban sobre normas o reglamentaciones específicas que diferenciaban sus productos de los importados (como las cocinas a gas, que debían ser autorizadas por Gas del Estado) y, por último, las que lograron crear o controlar una red de comercialización capaz de cerrar el acceso al mercado de productos competitivos (como los casos de cigarrillos, galletitas y automotriz). A esta lista deben agregarse otras ramas que contaban con grupos empresarios capaces de obtener políticas especiales de protección, como ocurrió con la industria azucarera, la siderúrgica o la automotriz.

Las presiones sectoriales, denunciadas en diversas ocasiones por el propio Martínez de Hoz, lograron sostener, y hasta incrementar, la protección en ramas en las cuales esa política resultaba contraproducente en relación con los objetivos explícitamente proclamados. Uno de los casos más importantes y visibles, aunque de ninguna manera el único, fue el de la industria del papel de diario; luego de la puesta en marcha de la planta de Papel Prensa -un proyecto que gozó de los beneficios de la promoción y pensado para producir a precios internacionales- el Ministerio de Economía elevó el arancel a 45 %. Se trata de un ejemplo verdaderamente paradigmático: históricamente, el papel para diarios había ingresado sin abonar aranceles, y constituía uno de los pocos casos en que se había decidido explícitamente que la protección sólo sería del 20 % luego de la puesta en producción de la industria local. Las posteriores quejas contra ese incremento del precio del papel de diario en el mercado local fueron desestimadas por el decreto 2729/80 con argumentos que contrastan abiertamente con la propia política oficial: de acuerdo con las versiones periodísticas de ese decreto, los "precios internacionales son sólo un factor de ponderación no excluyente" que no puede utilizarse para criticar la eficiencia o no de la producción local (*La Nación*, 13-1-81). Mientras que toda la industria era la sometida a la competencia en materia de precios de los artículos importados, e incluso al *dumping*, este decreto oficial reconocía que el precio no era un factor decisivo para medir la eficiencia. No parece extraño que estas formas heterodoxas de aplicar una política, desestimándola cuando no se adaptaba a ciertos requerimientos, generan una explosión de dudas en los medios empresarios sometidos a ella.

Los criterios y mecanismos de aplicación de la política económica no ofrecen elementos que sugieran un impulso generalizado hacia una industria más competitiva y eficiente. Por el contrario, muestran que los efectos fueron mucho más matizados que lo supuesto a partir de un análisis global; más que la competencia *per se*, las variables decisivas de la capacidad de resistencia de las industrias locales estuvieron determinadas por la ubicación sectorial, la dimensión empresarial y la

capacidad de presión sobre el Estado. Las firmas más grandes, con horizonte de planeamiento más amplio y capacidad económica más elevada, podían esperar que pasase el efecto de la política de revaluación del peso, que no consideraban duradero; entretanto, muchas de ellas compensaron las repercusiones negativas de la competencia externa con las ventajas derivadas de un creciente endeudamiento en divisas a una tasa de interés real fuertemente negativa. Los beneficios financieros así obtenidos les permitían neutralizar los costos comerciales, a la espera del inevitable cambio de política. Esta era una ventaja menos accesible a las empresas medianas y pequeñas, que sufrieron en mayor medida los efectos de la apertura externa, aunque, como se señaló, el corte no se puede plantear en términos tajantes.

Los resultados de esa política se pueden apreciar en la recomposición operada en algunas ramas industriales luego de la apertura arancelaria. El experimento no se puede hacer en un laboratorio y los ejemplos siempre tienen el inconveniente de combinar influencias derivadas de otros aspectos de la política económica, pero no por eso dejan de ser significativos. Algunas ramas integradas por empresas medianas y pequeñas, que operaban en mercados razonablemente competitivos y con dinamismo tecnológico, como la electrónica de consumo, fueron barridas por la competencia importada y pasaron

a funcionar en condiciones productivas "menos eficientes" que en 1976 desde el punto de vista de la integración local, el desarrollo tecnológico, los precios relativos, etcétera (Nochteff, 1984). La tesis esbozada por Guido Di Tella en el sentido de que se produjo una "desindustrialización eficiente" parece tener poco asidero en la realidad (*Ambito Financiero*, 5-12-84). En el otro extremo del espectro, algunas ramas ya fuertemente oligopolizadas al comienzo del Proceso, como siderurgia y cigarrillos, culminaron, a su finalización, en una concentración empresaria mucho mayor, que les permitió, incluso, encarar ciertos programas de mejora de su eficiencia. Estos dos ejemplos sugieren que la división entre empresas grandes y pequeñas es uno de los factores claves para comprender el efecto de la apertura -y el de otras políticas públicas en el período- sobre el sector industrial.

d) La promoción industrial

Durante su primer año de gestión, el equipo económico se limitó a administrar la gestión de algunos grandes proyectos de inversión industrial bajo el régimen de promoción puesto en vigor por el gobierno peronista. Se trataba de varios proyectos prácticamente decididos en los primeros años de la década del setenta., cuya gestación y desarrollo se produjo de manera lenta pero ininterrumpida desde 1969, durante el gobierno militar de esa época, siguiendo con los sucesivos gobiernos peronistas en 1973-1976 hasta resultar con validados por el equipo económico del Proceso en 1976-1977. En general, eran proyectos centrados especialmente en la industria básica; proveedores de insumos intermedios para el mercado interno y que requerían inversiones masivas en capital que parecían difíciles de obtener sin un considerable apoyo estatal (Schvarzer, 1978).

La aprobación de esos proyectos no significó que se llevaran a cabo en su totalidad. Diversas dificultades postergaron la realización de algunas de esas obras prácticamente por una década (como en el caso del polo de Petroquímica Bahía Blanca, no terminada a fines de 1985, y Celulosa Puerto Piray), y ocasionaron la suspensión prácticamente definitiva de otras (como Alcalis de la Patagonia). Es decir que la aprobación formal de un monto apreciable de inversiones industriales durante los primeros dos años del gobierno militar -elemento de continua aparición en su propaganda-, tuvo poco que ver con su política real; representa, a lo sumo, la aceptación de una "herencia" de políticas anteriores que ni siquiera se cumplió en su totalidad, a medida que la aplicación de sucesivas decisiones industriales y financieras en el período siguiente llevaron el desestimiento de algunos de esos proyectos o impidieron su concreción.

Las ideas generales del equipo económico en relación con el desarrollo industrial comenzaron a reflejarse claramente en la nueva ley de promoción del sector, aprobada en 1977. La ley 21608 presenta ciertas características especificadas que la diferencian de las anteriormente vigentes en el

país y que deben comentarse en detalle. En primer lugar, la ley suprimió la diferencia entre firmas nacionales y extranjeras, otorgando a todas por igual el derecho a la promoción; es decir que se pasó del criterio tradicional de protección y fomento de empresarios locales a los que se deseaba impulsar a una política concreta que igualaba a éstos con las filiales de empresas extranjeras. Debe reconocerse, sin embargo, que la diferencia era más formal que sustancial: el nuevo texto incorporaba a la ley de promoción un criterio que se había aplicado repetidas veces en la política nacional a través de las leyes de inversión extranjera y otros mecanismos para fomentar el arribo de capital del exterior. Otro aspecto apreciable de la ley consiste en que suprimió la posibilidad de otorgar crédito subsidiado a las empresas promocionadas; este mecanismo había resultado decisivo en el proceso de fomento durante los años anteriores y su eliminación obedecía, al parecer, a la necesaria coherencia con las propuestas simultáneas de reestructuración del régimen financiero local.

Finalmente, la ley estableció el requisito de calcular el costo fiscal implícito de la nueva política; esta medida planteaba una posición racional que deseaba medir los subsidios acordados a la implantación industrial -generalmente a través de impuestos no cobrados- pues, en definitiva, se trata de fondos públicos que no entran al presupuesto. Sin embargo, la ventaja del cálculo quedó rápidamente compensada por el uso de esa herramienta con un criterio restrictivo de las nuevas inversiones; a partir de entonces se incorporó al presupuesto un cupo fiscal para la promoción industrial que incluía tanto los impuestos devengados, pero no percibidos, por los proyectos aprobados anteriormente como los montos previstos para nuevos proyectos. En 1978, primer año del nuevo régimen, se pudo observar que el 83 % del cupo fiscal disponible correspondía a los grandes proyectos aprobados en los años anteriores y que se suponían en construcción; es decir, que la presencia de aquellos proyectos reducía a muy poco las posibilidades de aprobación de otros nuevos. A medida que las grandes implantaciones se atrasaban en su construcción, las partidas impositivas correspondientes seguían pesando en los presupuestos de los años siguientes, con el mismo efecto restrictivo. En 1980 la parte del cupo fiscal destinado a nuevos proyectos promocionados se redujo a sólo 2 %, con un valor aproximado del orden de 7 millones de dólares al tipo de cambio de ese momento. Hay cierta ironía en un proceso que, a partir de un razonable criterio fiscal, terminó suprimiendo toda posibilidad de promoción. De la conveniencia de medir los fondos públicos que se aportaban a la promoción se pasó a un mecanismo restrictivo que la eliminó. A fines del período de Martínez de Hoz, el presupuesto no disponía de fondos para el fomento de la industria.

Estadísticas oficiales de la época presentan un panorama más optimista, que conviene desmenuzar. Según ellas, el monto de inversión de los proyectos aprobados en el trienio 1978-1980 suma 1288 millones de dólares, al tipo de cambio de cada uno de esos años; se aprecia de inmediato una rápida contracción del monto a invertir, puesto que esa cifra apenas supera los 1130 millones autorizados exclusivamente en 1976 como consecuencia de las políticas anteriores. Y más aun, ese monto, repartido en 171 proyectos, sobreestima considerablemente la magnitud real de las inversiones realmente decididas en el período; en el total se incluyen dos proyectos, por 580 millones de dólares (correspondientes a una planta de fertilizantes y una de cemento presentados por Impagro y Cementos NOA, respectivamente), que nunca se llevaron a cabo y probablemente no pasaban de declaraciones de intención. Si se eliminan esos dos casos especiales resta un total de 550 millones de dólares de proyectos aprobados en esos tres años, una magnitud muy poco significativa y con el agravante de que muchas instalaciones no se llevaron a cabo, según estimaciones realizadas posteriormente (CEPAL, 1986c).³⁸

La restricción de los subsidios al desarrollo industrial no derivó de problemas presupuestarios sino que fue parte de una política explícita en ese sentido. El secretario de Hacienda, Juan Alemann, explicó en el apogeo de su poder que se trataba de

restringir la aplicación de la ley de promoción industrial, puesto que las condiciones del país no son las mismas de 1976, cuando era necesario estimular proyectos con gran generosidad. Hoy -agregaba- ya hay suficiente interés natural

por proyectos como para que el Estado tenga la posibilidad de retirarse y dejar que la iniciativa privada avance sola sin tantos privilegios fiscales (*El Economista*, 21-3-80).

En otras palabras: la ley de promoción era redundante, pues no se necesitaba promocionar la industria en una economía dinámica por hipótesis.

Entre los sucesivos cambios de criterio respecto a la promoción industrial que se fueron dibujando en el período, figura el tratamiento que debía darse a la rentabilidad de los proyectos presentados. Sobre la base de las políticas previas, la Secretaría de Industria tendía a rechazar los proyectos más rentables con la idea de estimular aquellos menos favorecidos por las condiciones del mercado local. Pero en agosto de

1979 se resolvió excluir ese criterio porque, explicó el entonces subsecretario técnico de aquella repartición, Jorge E. Bustamante, "la calificación de excesiva rentabilidad sólo implica un juicio valorativo a partir de patrones puramente subjetivos"; de acuerdo con sus puntos de vista, el hecho de que "la rentabilidad de un proyecto sea elevada refleja la mayor capacidad empresaria". Con esos criterios, la resolución 241 de la Secretaría consideró que "la interpretación de 'rentabilidad razonable' fijada en el artículo 2 de la ley 21608... constituye un límite mínimo para la evaluación de la rentabilidad de un proyecto" (*La Nación*, 4-8-79). Es decir, se pasaba de la promoción de los proyectos menos rentables, pero más deseables, a los objetivos de la política macroeconómica, al fomento de aquellos que pudieran generar una tasa de beneficio elevada aunque no fueran deseables para el desarrollo industrial.

La política industrial pasó, así, de la concesión fácil y a veces sin demasiado estudio de proyectos industriales deseables por razones de estrategia global, típica de la primera mitad de la década del setenta, a la restricción casi absoluta de nuevos proyectos, coincidente con la idea de un mercado abierto en el cual los empresarios podrían encontrar por sí solos el lugar que les correspondiera. La promoción había muerto.

Hacia fines del período de Martínez de Hoz, un comentarista que había defendido permanentemente esta política, especialmente en lo que se refería al sector financiero, expresó en un diálogo ficticio la opinión de ese grupo respecto a las expectativas deseadas para el sector industrial en el futuro: "para mí la definición de perfil industrial debería anunciarse así: que se fundan rápidamente las que deben fundirse" (D. Home en *La Nación*, 2-11-80).

e) La relocalización industrial

La concentración industrial y demográfica en la ciudad de Buenos Aires refleja un problema histórico del país, que se intentó revertir en numerosas oportunidades con escaso éxito. Durante las décadas del cincuenta y sesenta se aplicaron diversas normas para desalentar -o directamente prohibir- nuevas implantaciones industriales en el área; y ellas sirvieron como antecedente de un esfuerzo mucho más enérgico y especial llevado a cabo por el gobierno militar para modificar profundamente la presencia industrial, social y política de este bloque urbano en el conjunto nacional. Tal estrategia se aplicó en distintos frentes, conjugando varios objetivos sociales más o menos inmediatos con otros de mediano plazo que pretendían transformar estructuralmente la situación política nacional. En la Capital Federal se realizaron sucesivos esfuerzos para reducir la presencia de pobres y asalariados, mientras se alentaba la instalación de sectores medios con medidas muy directas, como la erradicación forzada de villas miseria y la expulsión policial de los inmigrantes bolivianos o paraguayos que residían en ellas, o mediante instrumentos más directos, como los derivados de la construcción de autopistas con lo que se fue precisando la estrategia de crear un área urbana privilegiada.

El intendente municipal no estaba solo en esta tarea. Juan Alemann precisó claramente su coincidencia con esa política en un discurso en el que señaló sus razones y los objetivos que perseguía: "Es necesario que Buenos Aires sea una ciudad relativamente cara para vivir, de modo que no resulte tan atractivo radicarse allá" (discurso del 11-7 -78 en *Boletín*, 17 -7 -78).. Para ello se aplican diversas medidas -explicó- como el aumento del impuesto inmobiliario urbano, la

transferencia de servicios a la municipalidad, como las escuelas y los subterráneos para disminuir las transferencias de ingresos entre distintas zonas del país. Esa política, finalizaba, "conduciría a un mayor equilibrio político, tanto entre el interior en su totalidad frente al Gran Buenos Aires y alrededores como también entre sí. Este constituye uno de los presupuestos para poder dar a la Nación una organización política estable y equilibrada" (*idem*).

Esta preocupación por reducir la presencia de obreros y marginados en la vida de la ciudad, como criterio para llegar a una organización política "estable y equilibrada", fue planteada por distintos miembros del *establishment* en modelos teóricos que presentaban objetivos similares.³⁹ Se desarrolló, asimismo, en la estrategia de tonificación industrial aplicada desde el gobierno de la provincia de Buenos Aires, que interesa especialmente por sus características y propuestas.

El 18-7-79 la provincia de Buenos Aires promulgó la ordenanza de relocalización industrial, que establecía la erradicación obligatoria y en plazos determinados de empresas instaladas en los partidos del Gran Buenos Aires, de acuerdo con un listado de ramas supuestamente contaminantes. La ordenanza era tan amplia en sus disposiciones y tan repentina en su aparición que provocó la sorpresa de los analistas políticos y los empresarios industriales. Los medios de difusión reflejaron claramente esa sorpresa: *La Nación*, en una nota titulada "El destierro industrial", señaló que esa medida afectaba a la

cuarta parte de los establecimientos de todo el país que ocupan más de la tercera parte de la población ocupada por el sector manufacturero. [En el] término de diez años [...] habrá que movilizar instalaciones productivas valuadas en más de 8000 millones de dólares y realojar a una población laboral que puede ser calculada en 1200000 personas, lo que equivale a decir, con sus familias, 5 millones de habitantes, o sea casi la quinta parte de la población del país (*La Nación*, 29 -7 -79).

Una semana después, pasado el impacto de la sorpresa, el mismo diario explicaba que un análisis más cuidadoso de la ordenanza permitía reducir sus efectos estimados, pero que, aun así, ellos podían implicar la relocalización de un millón de personas, incluyendo los grupos familiares, y la disponibilidad de una enorme inversión de capital (*La Nación*, 5 - 8 -79).

La ordenanza fue resistida por empresarios, cámaras industriales y sectores de opinión, y provocó una larga polémica que se fue resolviendo en sucesivas modificaciones efectuadas a su texto. Diversas resoluciones aclaratorias de uno y otro tipo, aprobadas a lo largo de un año, se consolidaron finalmente en la Ordenanza General 285, promulgada el 3-9-80, que resumió la estrategia propuesta. La ordenanza estableció que una serie de ramas no podrían estar instaladas en los partidos del Gran Buenos Aires, otorgándole un plazo máximo de diez años para mudarse; un artículo aceptó, como excepción, que las empresas que acreditaran "cumplir con las disposiciones legales vigentes" en cuanto a contaminación podrían mantenerse en su ubicación. Esas disposiciones no figuraban como tales en el texto de la ordenanza que se contentaba con aludir, en dicho aspecto, a las normas preexistentes en el territorio de la provincia.

La erradicación no se basaba en ninguna especificación novedosa de la contaminación sino, pura y simplemente, en el criterio de desplazar la industria emplazada en el conurbano. La generalidad de las disposiciones en torno a la contaminación ambiental, que se daba como argumento básico de la disposición, contrastaba con los criterios mencionados para autorizar la instalación de nuevos establecimientos en el Gran Buenos Aires. De acuerdo con el artículo 3 de la Ordenanza, podían instalarse nuevas industrias siempre que ocuparan a menos de cinco personas o que cumplieran tres requisitos simultáneos: una inversión total superior a 25 millones de pesos por cada persona ocupada en el establecimiento, una superficie de terreno no menor a 200 metros cuadrados por cada persona ocupada y, finalmente, una productividad del personal no inferior a 25 millones de pesos por año. Todos los criterios planteados tendían a limitar la instalación de empresas que ocuparan personal y los índices mínimos establecidos (especialmente en cuanto a superficie física del terreno) imposibilitaban la ubicación de plantas de ocupación masiva. En cambio, en la ordenanza no se aprecia ninguna aclaración sobre criterios contaminantes; no se establecen ni se mencionan condiciones sobre máximo admisible de ruidos, efluentes líquidos o gaseosos o uso de

los recursos del subsuelo, aspectos que quedan referidos sistemáticamente a normas ya existentes.

Resulta difícil escapar a la idea de que el principal elemento contaminante, según los criterios de la disposición, eran los asalariados, cuya presencia se deseaba reducir en el Gran Buenos Aires por medio de esta norma. Por eso resulta ocioso seguir, en este breve análisis, la evolución de la política industrial de la provincia, que lentamente se fue adaptando a las demandas de los empresarios, imposibilitados de encarar las inversiones necesarias para el traslado de las plantas, así como a los cambios que se sucedieron luego de marzo de 1981 y de las sucesivas crisis políticas posteriores. Lo esencial es destacar la forma en que se interrelacionaban ciertos criterios políticosociales con las propuestas en cuanto a la industria, y, cómo los sucesivos aspectos de las estrategias oficiales, originadas en esos objetivos deseados, provocaban la incertidumbre y la desazón entre los empresarios industriales -especialmente entre los medianos y pequeños-, neutralizando toda voluntad de expansión que pudiera quedar en ellos.

f) La política de mercado

El equipo económico defendió con énfasis la práctica del mercado como regulador de la economía. Es difícil, sin embargo, entender a qué clase de mercado se refería cuando se analiza su práctica concreta en un quinquenio. En ese período, la gestión del equipo se basó en abrir la economía, regular la actividad de los pequeños empresarios y precisar un nuevo criterio sobre las concentraciones monopólicas. Cada una de esas líneas de acción merece un comentario.

La apertura de la economía, como se ha visto, se basaba en la necesidad de disciplinar la conducta de los empresarios locales a través de la competencia externa, pero en condiciones que finalmente tuvieron poco que ver con el objetivo explicitado. Por otra parte, esa estrategia llevaba casi inevitablemente a una crisis del sector externo, que no podía menos que redundar, como lo hizo, en un nuevo cierre de las importaciones.

Las medidas regulatorias que afectaban a pequeñas empresas fueron muy numerosas en el período, y contrastan abiertamente con la escasez de acciones respecto a las grandes concentraciones de poder en el mercado. Ya en 1977, cuando estaba terminando la llamada "tregua de precios", la Secretaría de Comercio estableció un precio máximo para el pan, porque, afirmaba, en ese sector rige "la concertación en vez de la competencia" (*La Nación*, 2-6-77); las acciones continuaron con el cierre de 15 panaderías en la provincia de Buenos Aires en setiembre, y de otras 12 en la Capital en enero siguiente, debido al no cumplimiento de las disposiciones oficiales (*La Nación*, 3-9-77 y 8-1-78). En 1979 la oficina de Lealtad Comercial inició sumarios a tintorerías, peluquerías, panaderías y gomerías debido a que propiciaban listas de precios en vez de competir "abiertamente" (*La Nación*, 1-3-79), Y se llegó a realizar un sumario a fabricantes de soda por establecer precio fijo y hasta acusar de "monopolio" al Colegio de Farmacéuticos de la provincia de Buenos Aires por aconsejar precios a sus asociados (*La Nación*, 20-10-79 y 1-8-80).

Esta verdadera acción persecutoria contra las agrupaciones de pequeños empresarios aparece en abierta contradicción con la carencia de medidas conocidas frente a los monopolios de mayor dimensión económica, más allá de la apertura de la economía. Y esto no era por falta de conocimiento del tema. I. Míguens, subsecretario de Comercio, comentó alguna vez que habían efectuado un "estudio por computadora de los fabricantes locales" para descubrir los hechos conocidos por cualquier analista del mercado industrial: que en algunos casos hay hasta un solo proveedor de un producto (*La Nación*, 20-10-79). Este fenómeno fue presentado como una consecuencia inevitable de una economía cerrada, tesis que el secretario de Comercio, Alejandro Estrada, defendió en diversas ocasiones,

Es evidente -decía- que un país con 25 o 26 millones de habitantes no puede desarrollar internacionalmente un nivel de competencia muy grande en una cantidad de segmentos de la actividad económica. No se pueden tener diez plantas siderúrgicas o quince plantas automotrices [...] porque no da la dimensión del mercado [...] Nada tiene de malo que haya una sola empresa en el mercado nacional si ese mercado está suficientemente abierto [...] y otras empresas del resto del

mundo deben competir acá. Será un problema de distancia o de flete (*Boletín*, 6-8-79).

Esa competencia externa constituía, en su estrategia, un factor fundamental para dismantelar el sistema de controles estatales sobre los precios, puesto que él reconocía que "Si esto no existe, si no hay posibilidad de esta competencia, no hay ninguna duda de que el Estado debe actuar, debe observar la política de precios de estas empresas" (*ibid.*).

El recurso a la competencia externa permitía, por añadidura, dejar de lado la discusión sobre el carácter oligopólico de la estructura industrial, que no parecía del agrado de los funcionarios del Ministerio de Economía. En 1979, mientras se estudiaba una nueva ley de defensa de la competencia, Legarre, otro subsecretario de Comercio, explicó que "la palabra monopolio es demasiado imprecisa para hacer de ella el eje de un ilícito [...] Hay que colocarse en una posición objetiva y neutral" (*Boletín*, 14-5-79).

Finalmente, la ley 22262, promulgada en agosto de 1980 y denominada de defensa de la competencia, sancionó esta estrategia política en términos muy claros. La ley planteó el control de las actitudes dominantes de mercado, de acuerdo con criterios muy generales, estableciendo una serie de acciones para evitarlas en las que priva el criterio de la "persuasión", que, "sin necesidad de llegar a los estrados judiciales", permita reencauzar a los empresarios hacia el objetivo de la libre competencia, como señalan sus considerandos.

Uno de sus comentaristas ha señalado con pasión que

La nueva ley, en una decidida actitud realista -no exenta de valentía suprime la palabra "monopolio" en su título y su articulado. Es decir, se borra en la realidad legislativa un término cargado de connotaciones políticas, emocionales y de intenciones indicativas, que, disparado con gran superficialidad de espíritu, contrasta gruesamente con un mundo oligopólico de grandes concentraciones económicas y financieras, que por razones económicas y dialécticas necesitan de un crecimiento orgánico en la explotación de un mercado mundial que crea una interdependencia universal a las naciones (Christensen, 1980).

La ley no menciona el tamaño de la empresa como un criterio de control de mercado y cubre, por lo tanto, a cualquier actividad en la dimensión que sea. En las palabras del mismo articulista

El tamaño es un estado que de por sí no indica, ni esencialmente necesita, de actos lesivos para la competencia [...] En la imputación de monopolio se busca políticamente la resonancia de la imputación y frecuentemente el arma se dispara contra un gran tamaño empresario, vinculándose imaginariamente el gran volumen con el poder real del monopolio, no reparándose la enorme distancia entre la ilusión y la compleja realidad de los mercados contemporáneos. *El monopolio depende del volumen y mecanismo del mercado y no de la dimensión absoluta de la empresa.* Las grandes empresas no son necesariamente monopólicas y las pequeñas empresas no están exentas de tener todas las características y las prácticas monopólicas (Christensen, 1980, subrayado en el original).

Estas consideraciones eximen de toda expectativa respecto de los alcances y funcionamiento de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, creada por la ley referida. En efecto, esa Comisión difundió un resumen de su labor un año y medio después de comenzar a funcionar, con resultados muy claros: en total, actuó en 18 casos en ese periodo, de los cuales tres se originaban en recursos contra empresas estatales (denuncias de Acindar contra Somisa y Fabricaciones Militares y de una empresa contra YPF), y otras contra empresas medianas y pequeñas o cámaras y asociaciones que aconsejaban políticas de precios a sus asociados. No registra ninguna acción contra empresas privadas de gran tamaño, y su labor se limitó a aplicar una multa como sanción a las prácticas "abusivas" de mercado como única medida de regulación (véase "Informe de la Comisión", *Boletín*, 5-7-82).

La ignorancia oficial sobre posibles prácticas restrictivas de las empresas repercutió, asimismo, sobre la ley de transferencia de tecnología que se sancionó en agosto de 1977. La ley 21617 reemplazó a la anterior (aprobada en 1972), que restringía la contratación con el exterior para fortalecer la capacidad de negociación de los empresarios locales. Un informe oficial consideró que la ley de 1972 buscaba "limitar el egreso de divisas" y "nivelar el poder de compra del contratante

nacional" pero, agregaba, el primer objetivo no se logró porque "generó un flujo de pagos irregulares a los proveedores del exterior", y el segundo fracasó porque

encareció el precio de la tecnología, estableció un régimen de contratación ajeno a las prácticas comerciales y a la fluidez de los negocios, que en la mayor parte de los casos contó con la desaprobación del adquirente y el vendedor de la tecnología (BCRA, *Memoria, 1981*).

Esta preocupación por el consenso de vendedor de la tecnología llevó a un régimen muy liberal para los contratos, que se trató de liberalizar aun más en 1980. A fines de ese año se aprobó una nueva modificación a la ley de transferencia de tecnología, sancionada en marzo de 1981, cuyos considerandos marcan claramente el criterio predominante en el período.

La experiencia ha demostrado que nadie más capacitado que el propio empresario local para elegir la tecnología que requiere y las marcas que se desea utilizar para distinguir sus productos. El mercado es el mejor regulador del precio que por dicha tecnología paga al receptor (*Ambito Financiero*, 11- 11 - 80).

El único problema que podría plantearse al receptor, en esta concepción, reside en la falta de "transparencia" del mercado, lo que tenderá a resolverse mediante la difusión de información. La propuesta supone que las diferencias de poder de negociación no existen. El proyecto de ley llegó incluso a suprimir el registro de transferencia, por considerado innecesario.

Un balance oficial de la gestión del equipo económico en materia de tecnología señaló que se pasó de 116 contratos inscriptos en 1976, por un monto total de 32 millones de dólares, a 510 contratos en 1979 por un valor de 321 millones de dólares. Una simple operación aritmética permite observar que el costo medio por contrato subió, entre esas dos fechas, de 275000 dólares en 1976 a 629000 dólares tres años después, gracias a la liberalidad de la nueva ley. Los montos transferidos siguieron creciendo en los años siguientes, bajo las fórmulas permitidas por estas disposiciones, hasta llevar la erogación en divisas a valores record cercanos a los 500 millones de dólares, en curioso paralelo con una producción industrial que languidecía bajo los efectos de la larga recesión provocada por la política oficial. El solo hecho de que se pretenda mostrar esas salidas de divisas como un "éxito" parece suficiente para catalogar la política del período en este aspecto.

La apertura al exterior incluyó una nueva ley de inversiones extranjeras, sancionada en agosto de 1976, que disminuyó todo lo posible las restricciones existentes. La ley estableció el principio de igualdad entre el inversor extranjero y el nacional, y aceptó el criterio de la independencia jurídica de las filiales respecto a sus casas matrices; sólo se requería aprobación oficial específica para el ingreso de capital extranjero en áreas vinculadas a la seguridad nacional, los servicios públicos y los financieros. El gobierno realizó un gran esfuerzo por atraer a inversores del exterior, y lo hizo con los mismos criterios selectivos que se fueron observando en los párrafos anteriores, que quedan perfectamente descritos en una conferencia del subsecretario de Inversiones Externas, ingeniero F. Dumas:

Hemos estado haciendo una promoción en forma individual a empresas que nos interesa que vengan a la República Argentina, y en este campo, podemos mostrar dos casos concretos de inversores extranjeros en el campo de la distribución, especialmente en supermercados e hipermercados, que después de "perseguirlos" durante un año y medio o dos años, en cada visita al exterior, han decidido invertir hace muy poco en la Argentina y esperamos que durante 1980 puedan iniciar sus operaciones en nuestro país. Esta es otra metodología de buscar inversores con nombres y apellidos que tengan algo importante que contribuir a nuestro desarrollo económico (*Boletín*, 5 - 11-79).

La política de inversiones externas tuvo "nombre y apellido", aunque no se disponga de una lista exhaustiva de sus beneficiarios. Ella no hizo más que repetir toda la lógica de la política económica y de sus aspectos industriales, que resultaron claramente selectivos y

discriminatorios: una política global de agresión a las pequeñas y medianas empresas industriales que castigó básicamente a las que exhibían menos capacidad de resistencia, combinada con políticas con "nombre y apellido" en distintas áreas que permitieron la consolidación y el crecimiento de grandes empresas y grupos industriales para los cuales no regían, en los hechos, los criterios de una ley de defensa de la competencia que no consideraba conveniente ni necesario definir al monopolio.

g) Los resultados

Entre 1963 Y 1974 la industria argentina experimentó un crecimiento sostenido en su volumen de producción, acompañado de claras mejoras de eficiencia y productividad; en 1974 alcanzó un nivel de actividad que no se superó en la década siguiente. La industria exhibió desde entonces un comportamiento cíclico de muy corto plazo, en medio de un proceso de estancamiento que se mantiene hasta la actualidad: recesión en 1975 -1976, recuperación en 1977 y nueva caída en 1978; alza en 1979 y recesión en 1980-1981-1982, para encarar una recuperación en 1983 – 1984. Y una nueva caída a partir del fin de ese último año. En medio de esos altibajos, que señalan el predominio de comportamientos cortoplacistas, no se logró en ningún momento superar siquiera en un 1 % el nivel de producción alcanzado en 1974, y ello a pesar de la notoria incidencia positiva de la puesta en marcha de algunas grandes plantas industriales en la segunda mitad de la década del setenta, como consecuencia de las políticas adoptadas previamente.

El estancamiento coincidió con una caída continua de la inversión. Aunque no se dispone de cifras estadísticas sobre la magnitud de la inversión específicamente industrial en el país, puede estimarse que a partir de 1980 ella resulta inferior al valor de amortización de los equipos; es decir que la inversión neta resulta negativa.

El estancamiento fue absoluto en términos de magnitud global de la producción, pero coincidió con una mejora cierta de la eficiencia de algunas ramas, tanto por el surgimiento de empresas nuevas como por el cierre de plantas obsoletas, y cierta renovación de equipos en otras. La productividad de la mano de obra creció gracias al cambio técnico y la mayor libertad empresarial para organizar el trabajo, mientras que el costo salarial unitario descendía; ambos fenómenos lograron reducir considerablemente la participación de los salarios en los costos industriales. Pero el balance debe considerarse negativo, porque el proceso cerró las fuentes del crecimiento industrial, abriendo paso a más de una década de estancamiento, resultado que requerirá largos años y duros esfuerzos para ser revertido. La parálisis industrial coincidió con un cambio apreciable en las tendencias productivas en el mundo desarrollado, hasta abrir una brecha no conocida antes entre la situación nacional y las fronteras ya alcanzadas en las naciones más avanzadas, brecha que será difícil salvar, aun cuando se logre poner en marcha nuevamente el sistema re productivo interno.

El análisis de la evolución de las empresas más grandes -únicas respecto a las cuales se dispone, hasta ahora de alguna información- permite observar otras características significativas del proceso vivido a partir de 1976. Las ventas de las cien empresas mayores del sector industrial tienden a caer -en pesos constantes- en una proporción del 10 al 20 % en el período 1975 - 1981; analizada la cuestión desde este punto de vista, ni siquiera ellas lograron sobreponerse a la depresión del período (Schvarzer, 1983). Los movimientos en el interior de ese grupo resultan especialmente interesantes. De las cien mayores registradas en 1975, hay 33 que no figuran en el listado para 1981; de estas últimas, veinte retroceden en sus posiciones debido a la fuerte caída de sus ventas en términos absolutos, y otras 13 empresas desaparecen para siempre por fusiones, cierres o liquidaciones.

El cambio producido en el listado de las cien mayores resulta muy intenso para un periodo tan corto de tiempo y permite visualizar la profundidad de los efectos provocados por las medidas oficiales. Otra manera de observar el mismo tema consiste en el análisis de las cien empresas

más grandes que figuran en 1981; en ellas hay 33 que no figuraban en 1975 de las cuales cinco son nuevas y veintiocho corresponden a empresas que ocupan el lugar dejado por las que se retiraron en el periodo. Dado el estancamiento de las ventas del conjunto, no resultó necesario crecer para entrar en el grupo de las cien, aunque se observa que seis empresas petroleras exhibieron un ritmo muy elevado de expansión, debido a la política oficial en ese sector.

La rentabilidad de las empresas muestra un panorama más matizado. En los seis años estudiados, no menos de las dos terceras partes mantienen cierta rentabilidad a pesar de las coyunturas enfrentadas; en cambio, el número de empresas que registra resultados negativos en sus balances crece de 14 en 1975 a 39 en 1981.

En medio de estos cambios se producen importantes transformaciones en lo que se refiere a la propiedad de las empresas, debido al manejo de los flujos financieros disponibles por aquellas que se encuentran más favorecidas por su situación en el mercado o su capacidad de adaptarse a las nuevas reglas del juego. Entre las cien mayores se registran seis casos de empresas absorbidas por otras y quince empresas que cambian de propietario; paralelamente, doce empresas participan activamente en la compra de otras sociedades, aprovechando sus disponibilidades financieras.

El panorama que surge de estos procesos financieros es de concentración en ciertas actividades (por ejemplo, en siderurgia y cigarrillos), pero, básicamente, se afirma la tendencia a la formación de conglomerados de gran tamaño, en los cuales la dispersión de actividades disminuye el riesgo y aumenta la posibilidad de crecimiento futuro. La mayor parte de estos conglomerados se organiza en torno a empresas "madres", cuyo éxito se debe, en general, a una actividad protegida por la política oficial, que genera los recursos para la expansión. El proceso de conglomeración no se produce sólo entre diferentes ramas industriales, puesto que se observan casos de grupos con actividades sumamente diversificadas que van des

de las finanzas, la explotación agropecuaria y el comercio hasta la inversión en el exterior. Es interesante señalar que esos grupos crecieron en medio del estancamiento económico y que tienden a forjar un nuevo liderazgo empresarial, cuyo dinamismo sólo se podrá apreciar en el futuro; hasta ahora son sólo los beneficiarios individuales de una política globalmente nociva para la industria, pero claramente discriminatoria cuando se trató de decisiones puntuales y específicas.

V. EL ESTADO, UNA ESTRUCTURA QUE DEBE NEUTRALIZARSE

El mismo 2 de abril de 1976, Martínez de Hoz definió en su discurso-programa la necesidad de avanzar hacia un Estado "subsidiario", un tema al que volvió en forma recurrente, y con creciente énfasis a lo largo de toda su gestión. La necesidad de un repliegue del Estado fue insistentemente planteada en cuanto a sus funciones económicas, pero sin mencionar jamás la incoherencia entre esos postulados y el creciente papel totalizador del Estado en todos los aspectos de la vida privada durante el gobierno militar; el equipo económico no pareció observar, en ningún momento, contradicción alguna entre una política de recesión, censura y control ciudadano que abarcaba toda la vida social, y sus planteos de privatización de la actividad económica. Sólo mucho después, cuando el régimen militar se quebró, algunos miembros del *establishment* comenzaron a reconocer, a regañadientes, que la libertad política constituye un aspecto inseparable del liberalismo, aunque pocos aceptaron que habían olvidado ese requisito mientras disfrutaban del poder. Durante el gobierno militar, los defensores del proceso consideraban la dictadura como una condición necesaria para implementar esa "libertad" económica que debería ser precondition de la libertad política.

El creciente papel del Estado en lo político, combinado con el enorme desarrollo de las llamadas fuerzas de seguridad, se explicó en términos de la "guerra" que se estaba llevando a cabo. La necesidad del totalitarismo represivo, del control estricto sobre todos los aspectos de la vida

ciudadana, se justificaba con apelaciones al conflicto, que había inevitable la expansión del Estado. Pero es conveniente recordar que la consolidación del régimen económico, deseado por los grupos dominantes, también justificaba la permanencia de la dictadura. Se trataba de asegurar una nueva política económica, por los medios necesarios, mediante el esfuerzo de la élite de "elegidos" que había logrado ocupar el centro del poder. La revista *Carta Política*, publicada durante los primeros años del gobierno militar, refleja nítidamente dicha evolución ideológica.

Mariano Grondona, su director, afirmó una y otra vez que el mundo está en "guerra", y que esa guerra llevaba a la necesidad del "exterminio" de los agresores; no hay otro remedio que la dictadura, explicó periódicamente en las páginas de la revista de 1976 a 1978. En el período siguiente el énfasis se fue desplazando hacia la necesidad de asegurar el modelo económico; en la Argentina habían gobernado "los más a través de equipos demagógicos o ineficientes", o "los menos, los 'mejores', mediante la exclusión electoral de los demás (Roca, Justo, Onganía)" (*Carta Política*, febrero 1979). Esos mejores eran capaces de aplicar las políticas más "convenientes" para la sociedad, a pesar de que ésta no siempre parece capaz de comprenderlo, puntualizaba en esa misma revista el sociólogo Manuel Mora y Araujo:

Chile ha probado la eficacia de una fórmula por demás extraña: liberalismo económico más autoritarismo político. Esta situación abre varios interrogantes. Uno de ellos es ¿qué debe hacer una sociedad si de algún modo descubre que la política económica que le conviene no es la que tiene más probabilidades de ser convalidada en la arena del sistema político? (*Carta Política*, marzo, 1980).

Para Mora y Araujo no hay "nada intrínsecamente malo" en la postura de aplicar por la fuerza una política no deseada por la sociedad, pero que a ésta "le conviene"; para el futuro, más prudentemente, considera necesario que los "liberales" desarrollen la capacidad política para dirigir esa sociedad mediante formas democráticas. Se trata, como se ve, del sistema que Paul Samuelson, el premio Nobel de Economía, denominara justamente "fascismo de mercado", en un congreso de economistas.

En definitiva, la subsidiariedad del Estado, proclamada desde el origen del gobierno militar, quedó condicionada, implícitamente, por dos objetivos convergentes: la necesidad de implantar un Estado represivo y, al mismo tiempo, subsidiario de los intereses que lo ocupaban. No resulta extraño, por eso, que el Estado creciera en numerosos aspectos, cuantitativos y cualitativos, mientras se afirmaba la doctrina contraria.

En la tercera parte de este libro desarrollamos numerosos aspectos de la política llevada a cabo por el equipo de Martínez de Hoz respecto al Estado. En esta sección nos limitaremos a sintetizar algunos aspectos claves de dicha política que complementan y desarrollan los temas que se tratan allí. En particular, veremos lo relacionado con el tamaño del Estado, medido por el presupuesto, la evolución de las empresas estatales, la estrategia seguida hacia la tecnoburocracia del sector público y la lógica implícita en el conjunto de dicha política.

a) Dimensiones del presupuesto

Trataremos de mostrar en la tercera parte de este trabajo que el equipo no se preocupó demasiado por reducir efectivamente la dimensión económica del Estado durante su gestión. El gasto público, y en especial la inversión, se utilizó en esos cinco años con un criterio implícitamente anticíclico, buscando contrarrestar, aunque fuera en forma parcial, los efectos recesivos de la política macroeconómica aplicada. Hubo un esfuerzo considerable por incrementar los ingresos del sector público, que se tradujo en un severo control del régimen impositivo y en la aplicación de numerosas medidas coercitivas frente a los evasores. Las expectativas de los grupos privilegiados en el sentido de que la nueva política reduciría la presión impositiva se vieron rápidamente frustradas ante los hechos; un coro de protestas signó esta evolución del equipo económico, inesperada para quienes tomaron sus declaraciones al pie de la letra.

La presión tributaria total subió hasta un promedio de 26,5 % del producto bruto en el bienio 1979 -1980, marcando una clara tendencia al incremento de los ingresos públicos, vía recaudación. La relación entre los impuestos y el PBI había alcanzado el 18,2 % en el bienio 1975- 1976 para pasar al 24,1 % en los dos años siguientes. La presión tributaria llegó a su máximo histórico en 1980, y su valor resultó muy superior al registro excepcional de 1974 cuando -merced a ciertos arbitrios de coyuntura- se registró un 23,6 %. En los primeros años de la década del setenta no se habían dado valores que fueran más allá del 20 % del PBI.

Este incremento de la carga impositiva no estaba destinado a durar. A partir de 1981 la recaudación cayó rápidamente, debido a varios factores, entre los que se deben incluir algunas decisiones tomadas por el equipo económico en 1980. Todo indica que éste, luego de haber estructurado un formidable sistema recaudador en sus primeros años de gestión, cambió de actitud a medida que se acercaba al fin de su mandato. El ejemplo más característico lo constituye la modificación del impuesto al valor agregado (IVA), Y de otras cargas impositivas en el segundo semestre de 1980. El detonante formal de esas medidas fue la presión competitiva de los productos importados, debida a la fuerte revaluación del peso en ese período; para mejorar la posición competitiva de las empresas locales, el equipo anunció diversas reformas que modificaban las estructuras de costos al cambiar los criterios impositivos. Una ley eliminó el aporte patronal a las cajas de jubilaciones -que se aplicaba sobre los salarios pagados- y suprimió algunas otras cargas menores para lograr esos fines, mientras por otras disposiciones se ampliaba la base del IVA con el objeto de que el resultado fiscal del conjunto de medidas fuera neutro.

La estrategia impositiva respecto al IVA se modificó considerablemente respecto a lo decidido en 1976. En agosto de ese año, a pocos meses del comienzo del gobierno militar, la ley 21376 estableció una tasa única de aplicación por "razones de simplicidad, resignando el uso del impuesto como instrumento de imposición selectiva y acordándole el carácter de mera herramienta de recaudación" (*Memoria, 1981*).

Las tasas anteriores, del 13 % para los productos de uso popular y el 21 % para los consumos suntuarios, se unificaron por esta ley en un 16 %, provocando una redistribución regresiva del impuesto y del sistema de precios locales. Los argumentos de simplicidad y no selectividad de 1976 fueron desechados cuatro años después sin explicación; el mismo equipo económico decidió en octubre de 1980, por ley 22294, que se crearan tasas diferenciales para el IVA, habilitando al Poder Ejecutivo para establecerlas.

Esta modificación en las tasas percibidas sobre el IVA, así como otros cambios en la cobertura del impuesto, volvieron a tener efectos en la estructura de precios relativos y en las magnitudes efectivamente recaudadas. Dos impactos que el equipo económico obviamente consideró, pero que no fueron mencionados en un primer momento. Por el contrario, la implantación de la reforma del IVA generó una polémica con el Ministerio de Bienestar Social, que estaba preocupado por asegurarse los fondos indispensables para atender el flujo de las cajas, de jubilaciones, y sólo pudo aplicarse luego de un acuerdo con éste en el que se decidió transferir automáticamente los fondos necesarios desde rentas generales. Según la versión oficial, el reemplazo de la carga fiscal sobre salarios por el IVA no tendría efectos fiscales pues: "lo que se recauda en más por IVA se equipara prácticamente con lo que se pierde por los tributos que se eliminan" (*Memoria, 1981*).

Esto no ocurrió, y el sector público asistió a una fuerte caída de la recaudación, que se vio agravada por los efectos del proceso recesivo iniciado prácticamente a partir de marzo de 1981. Los registros impositivos permiten verificar que el argumento de similitud de los montos a recaudar, mediante el reemplazo de un impuesto por otro, era sólo eso un argumento. También hay declaraciones posteriores que lo confirman; en efecto, en diciembre de 1981, un miembro del equipo económico, Manuel Solanet, fue designado secretario de Hacienda y se encontró con un ingreso impositivo disminuido por las decisiones de 1980. En un reportaje periodístico, Solanet confesó que

la falta de compensación de la reforma tributaria de 1980 se advirtió apenas instrumentada la medida [...] la recaudación

adicional obtenida por aquella modificación no llegó a compensar la desaparición del aporte patronal y otro conjunto de gravámenes [...] esto ha ocasionado y continúa ocasionando una reducción de los recursos (*Ambito Financiero*, 15-2-82).

El funcionario no se mostró demasiado preocupado por esa restricción, ya que sus objetivos consistían en reducir, a toda costa y de cualquier manera, el tamaño del Estado; así, explicó que "la menor recaudación debe resolverse a través de un menor gasto y no por el intento de volver a aumentar la presión tributaria" (*ibidem*).

Uno de los responsables del equipo económico reconoció de ese modo que la caída de la recaudación tributaria fue un hecho observado "inmediatamente", pero que no llevó a tomar ninguna medida correctiva: sólo se trataba de ajustar los gastos públicos a los menores ingresos. La reducción impositiva era algo así como una "trampa" colocada en el camino del equipo económico que debería asumir en 1981; más aun, una manera de crear restricciones "objetivas" al gasto público, que obligaran a reducir su dimensión. Luego de haber utilizado los impuestos como un arma de su política de coyuntura, preparaban las condiciones para que no se volviera a aplicar el mismo criterio bajo la insistente consigna de la disminución del aparato estatal. Esa tarea recaía en los herederos.

El rearme impositivo del Estado en los primeros años del gobierno militar resultó tan claro como la tendencia a la reducción de las cargas hacia el final del período de Martínez de Hoz. Esto no se produjo por un cambio de hombres en el equipo; por el contrario, la Secretaría de Hacienda fue una de las reparticiones que mostró mayor estabilidad durante ese quinquenio, bajo el control de Juan Alemann. Todo sugiere que el cambio de política se originó en otras causas. Nuestra hipótesis consiste en que el equipo económico trató de recaudar todo lo necesario para, alimentar las demandas del Estado, tanto en su aspecto burocrático y militar como en cuanto a inversiones requeridas, para neutralizar, siquiera parcialmente, su estrategia recesiva; más tarde, a medida que logró acumular consenso en cuanto al necesario achicamiento del Estado, consenso que buscó en los sectores aliados en el poder, comenzó a preparar las condiciones de esa reducción. Pero su retiro de la escena derivó en el traspaso de una estructura administrativa y legal menos eficiente que antes para percibir impuestos; evolución que, en definitiva, resultaba funcional a su concepción de que sería necesario gastar menos.

b) Las empresas públicas

El presupuesto de las empresas estatales no siguió siempre el mismo camino que el de la administración central. Por el contrario, ellas fueron sistemáticamente constreñidas a reducir sus ingresos a través de un rígido control de sus tarifas reales. Esta restricción tarifaria tenía una lógica: obligarlas a controlar sus gastos, a reducir sus tendencias naturales a la expansión y, por último, a presionar en los programas de privatización que se intentaron llevar a cabo.

El tema de las tarifas se trata específicamente en otra sección, con el caso de YPF, la empresa estatal más grande del país. Aquí se aludirá a esa política en forma general, como base de un estudio más particularizado que todavía debe llevarse a cabo. El equipo económico mencionó, 'una y otra vez, que las tarifas debían ser razonables y suficientes para el funcionamiento de las empresas, terminando con el subsidio implícito en el establecimiento de precios por debajo de los costos. Para llevar adelante ese objetivo, contrató a un equipo que realizó un amplio estudio del sistema tarifario, sus costos y su lógica, que, se suponía, debía llevar a su perfeccionamiento. Pero los hechos no marcharon en esa dirección.

El nivel general de precios de las empresas públicas estaba en un nivel muy bajo en 1976, debido al retraso que se produjo luego de iniciada la aceleración inflacionaria. De un índice 123 en 1975 (con base cien en 1960), se cayó a 98,4 en 1976; en los dos años siguientes, el valor real de las tarifas subió hasta llegar a 120,1 en 1978. Luego la tendencia se invirtió; las tarifas cayeron a 97,1 en 1979, y quedaron en 103,5 en 1980 (SIGEP). Esta baja de las tarifas reales se produjo a pesar de una suave tendencia a la contención del proceso inflacionario, que permitía programar mejor los

precios que debían cobrar las empresas del Estado.

Las variaciones tarifarias fueron muy distintas en las empresas del Estado y hay motivos para suponer que en esos resultados intervinieron diversos factores. El análisis detallado de cada caso permitiría, sin duda, dibujar las relaciones de fuerza entre distintos grupos en el gobierno militar, y disponer de una imagen mucho más pormenorizada del poder del equipo económico; pero lo esencial, en este caso, consiste en que las tarifas bajaron. ¿Cómo se explica esa contradicción entre los objetivos explícitos y los resultados concretos?

La respuesta exige un pequeño rodeo. Hacia fines de 1979, un estudioso de las empresas públicas notó un ciclo de características paradójicas, que se puede simplificar en pocas líneas: los gobiernos democráticos en la Argentina -en general, populares- intentan normalmente reducir las tarifas de los servicios públicos para proteger los ingresos de la población, mientras que los gobiernos dictatoriales -generalmente "eficientistas"- elevan esas tarifas para disminuir los déficits públicos. La consecuencia es que el "valor agregado" por las empresas del Estado -o, en otras palabras, su capacidad económica- crece en los períodos dictatoriales, de política económica ortodoxa, y disminuye en las etapas de gobiernos democráticos; es decir, crece con políticas liberales y se reduce bajo gobiernos reconocidos como "estatistas" (Boneo, 1980). Esa paradoja se advirtió con claridad luego de la gestión de Krieger Vasena, cuyos intentos de mejorar los ingresos de las empresas públicas dieron lugar a una consolidación de éstas, y abrieron la puerta a la fuerte presencia de la burocracia estatal en el período siguiente, para desilusión de los sectores ortodoxos.

La experiencia descrita por Boneo fue asimilada por otros, como fruto de su experiencia personal. Nuestra hipótesis al respecto consiste en que, efectivamente, el equipo económico prefirió cercar a 'las empresas públicas a través de un cuidadoso sistema de restricción de ingresos que les impidiera crecer autónomamente. En el caso del YPF ésta fue una decisión explícita -que mencionamos en la sección correspondiente- y es probable que se repitiera con otras, aun cuando no se encuentren afirmaciones en ese sentido.

A lo largo de 1981, luego del retiro del equipo de Martínez de Hoz de la conducción de la política económica, se realizó cierto esfuerzo para recuperar el nivel tarifario de las empresas públicas y reducir por esa vía el déficit fiscal; un especial énfasis se otorgó al cobro del impuesto a los combustibles, que ofrecía una alternativa fácil para recaudar fondos, lo que permitió aumentar el valor del índice global de las tarifas en valores constantes a 122 puntos en diciembre de dicho año. Pero, a fines de ese mes, asumió Roberto Alemann en el Ministerio de Economía, acompañado por varios funcionarios que actuaron con Martínez de Hoz, y se volvió a la práctica de restricción tarifaria. La explicación de dicha táctica apuntó, esta vez, a la: necesidad de no convalidar la inflación, como si por no reconocerla ella no existiera.

La consecuencia inevitable fue una reducción acelerada de los valores reales de las tarifas cobradas por las empresas públicas en el primer semestre de 1982, llegando a un nivel de sólo 91,5 en junio, por abajo de la base histórica de cien en 1960. La aceleración inflacionaria de julio de 1982 llevó este índice a uno de sus valores históricos más bajos, antes de que empezara a recuperarse: 77 puntos. Ni siquiera las notorias consecuencias y demandas de la economía de guerra lograron, durante el conflicto de Malvinas, que se incrementaran las tarifas para sostener el ingreso de esas empresas en valores económicamente razonables.

La recuperación de los niveles tarifarios de las empresas públicas necesitó un largo período, después de esta política, y contribuyó a impulsar el proceso inflacionario que se había pretendido frenar, formalmente, por esa vía.

Las estrategias tarifarias de Martínez de Hoz y Roberto Alemann dieron un mismo resultado: la caída de los valores reales, hecho que no parece posible explicar si- no es dentro del marco teórico que sugerimos. Los datos estadísticos parecen suficientemente ilustrativos al respecto.

c) Los administradores oficiales

Ningún Estado puede cumplir fines sociales sin una burocracia adecuada y eficiente, basada en

un sistema de reclutamiento y estímulos que garantice la permanencia de expertos imbuidos de cierto espíritu de servicio público. La estructura burocrática fue excepcionalmente buena en la Argentina durante las primeras décadas del siglo; la oligarquía ejercía directamente el poder, y se preocupaba de incorporar a sus miembros a una carrera en la administración que le garantizara el buen funcionamiento del Estado, al mismo tiempo que la permanencia de su control. Pero en las décadas siguientes, al tiempo que nuevos grupos sociales llegaban al poder político, el Estado fue cambiando de estructura, haciéndose más grande y complejo. Ese fenómeno planteaba una amenaza a ciertos privilegios de la oligarquía que ésta no aceptaba; la historia contemporánea de ese conflicto se desata en 1955, cuando ésta declara una verdadera guerra a la administración pública que prosigue desde entonces. Las sucesivas batallas se vieron condicionadas, una y otra vez, por los continuos cambios políticos en el país, que provocaban nuevas orientaciones en las decisiones referidas a la administración. Quizás uno de los fenómenos más notables de la Argentina contemporánea haya consistido en "la permanencia de una "tecnoestructura" pública que siguió defendiendo los intereses del Estado como tal, y que continuó impulsando su desarrollo en distintos ámbitos pese al desgaste provocado por las distintas orientaciones de cada período, los cambios de gobierno, las persecuciones políticas, las caídas brutales del salario real, la falta de perspectivas claras para la carrera burocrática. Pero buena parte de esa resistencia tendió a desaparecer a partir de 1976, cuando se aplicaron de manera continuada y enérgica métodos para acabar con la tecnoburocracia remanente en la administración.

La primera medida contra la burocracia fue esencialmente política. Una ley permitió expulsar de la administración a todo sujeto considerado políticamente "peligroso"; la disposición fue usada masiva, e indiscriminadamente, y llevó a la expulsión de numerosos cuadros técnicos de la administración y de las empresas del Estado, muchos de los cuales nunca fueron reemplazados. Está de más decir que la represión logró también la desaparición de numerosos funcionarios, lo que significó una ruptura adicional en los eslabones de la administración pública. Simultáneamente, se siguió una estrategia igualmente discriminatoria a partir del manejo de los salarios. La política salarial del equipo económico en la administración pública tendió a reducir el ingreso real de todas las categorías, sin perdonar siquiera a los funcionarios de alto nivel. Un estudio que compara la remuneración de un director nacional de la administración pública con el sueldo promedio de un gerente del sector privado mostró que en el periodo 1969-1974, la primera equivalía al 65 % del segundo, mientras que en 1976-1980 esa relación no pasó nunca de 35%.

La diferencia de remuneraciones entre esos dos cargos equivalentes permite suponer que se alentó una emigración masiva de los cuadros de la administración hacia el sector privado. La ampliación de la brecha salarial genera un sistema de selección perverso, que funciona en contra de la eficiencia final de la administración pública, pues estimula la salida de los funcionarios más capaces, más dinámicos, mejor preparados, sin lograr efectos apreciables sobre los menos dispuestos a buscar nuevos horizontes. Es cierto que numerosos funcionarios del sector público se mantienen en sus puestos por razones distintas del salario (que van desde el orgullo institucional y satisfacción personal hasta motivos de otro tipo), pero resulta difícil que predominen esas razones cuando la brecha de ingresos se mantiene varios años en valores tan amplios como los mencionados. El Estado disminuyó sus costos bajando el ingreso real de su personal, pero, al mismo tiempo, preparó las condiciones para una destrucción de su propia capacidad de actuar, cuestión que representó desde entonces una pesada lápida para ulteriores esfuerzos destinados a utilizar en sentido positivo esta herramienta del desarrollo nacional.

Una presión sistemática de cinco años sobre el nivel de ingresos de los funcionarios, combinada con una ideología privatista y básicamente antiestatista, no podía menos que erosionar el aparato estatal hasta niveles que unos años después resultaron dolorosamente evidentes.

En las empresas del Estado, la evolución de los salarios resultó diferente. Varias de esas empresas tienen un papel crucial en el mercado que atienden, y sindicatos fuertes y conscientes del papel que cumplen sus asociados; esas circunstancias permitieron mantener el poder de negociación sindical en algunas de ellas, así como niveles salariales en valores superiores a los

establecidos en la administración. Es probable que esa situación llevara a los responsables de la política económica a mantener bajas las tarifas, para impedir que los fondos de las empresas estatales fueran a parar al bolsillo de sus trabajadores, gerentes o proveedores.

d) Los administradores de empresas públicas

La tesis central del equipo económico consistió en que el Estado "es un mal administrador". Mal administrador de por sí, en todo los casos, en cualquier circunstancia. Resulta difícil conciliar esa idea con los requerimientos dirigidos a los directores de empresas estatales para que mejoraran la eficiencia de sus empresas, tarea explícitamente considerada imposible; sí se les requirió, en cambio, que buscaran los medios de privatizar la empresa, en un todo o en parte, y de reducir el personal.

Esta ideología resultó sumamente perniciosa para el funcionamiento de las empresas estatales. Estas necesitan para funcionar, como todo grupo, cierto "espíritu de cuerpo", cierto consenso entre los funcionarios en cuanto a la importancia de la función que cumplen, cierto orgullo respecto a los objetivos que se proponen. Pero la tesis de que el Estado es un mal administrador no dejaba lugar a estos fenómenos; más bien, alentaba el pesimismo, deterioraba la moral de los funcionarios, coadyuvaba a eliminar metas razonables para el futuro se trataba, en síntesis, del tipo de profecía que se cumple a sí misma. Ella llevaba a los administradores de empresas del Estado, convencidos de que el Estado es un mal administrador, a entregarse a la tarea de probar ese aserto, administrando mal las empresas en las que eran designados.

No se trata de una mera descripción psicológica sino de un hecho real. Más aún, de una propuesta hecha explícita por algunos representantes del *establishment*, que no sentían reparos en efectuar comentarios que confirman nuestra apreciación al respecto; he aquí la cita de una nota publicada en el momento en que arreciaba la campaña contra las empresas estatales:

Tampoco la solución podrá encontrarse en la llamada "privatización periférica" puesto que la "poda" hace que el crecimiento sea más vigoroso. La acción debe centrarse sobre la raíz, cometido que no se logrará si lo designan presidentes de empresas estatales que luego de asumir manifiestan su deseo de hacer más eficiente el estatismo" (A. Benegas Lynch (h), en *La Nación* 1-3-82).

Benegas Lynch efectúa estas consideraciones, según dice, en nombre de "razones morales y filosóficas" que son tan importantes que justifican, a su juicio, hasta la negativa a cualquier eficiencia posible de las empresas estatales. No es extraño que esta concepción ideológica haya llevado a los resultados conocidos, resultados que, a falta de un estudio más detallado, pueden seguirse en los balances de las propias empresas públicas.

Una lectura de los balances de las empresas estatales, a lo largo del período que va de 1976 en adelante, muestra cada vez menos énfasis en los temas de eficiencia y desarrollo, y mucho más en destacar los avances en materia de privatización periférica o en las estadísticas que exhiben la disminución continua de personal, como si ése fuera el mérito mayor de la gestión. Naturalmente, hablamos de las que presentan informes detallados, pues se pueden encontrar casos de empresas que fueron mejorando la presentación formal de sus memorias anuales en términos de calidad de papel, impresión de color y cantidad de fotografías, hecho acompañado por una casi increíble ausencia de todo comentario significativo sobre su estructura operativa y económica.

No está de más agregar que no hemos encontrado ningún caso en que se mencionaran economías logradas en el proceso de privatización periférica. Simplemente, cada operación llevada a cabo es caracterizada como un éxito, pero sin intentar un cálculo económico que demuestre su racionalidad y conveniencia, pues el objetivo dominante consistía en privatizar antes que en reducir costos o mejorar la eficiencia de las empresas estatales.

Es el propio Martínez de Hoz el que reconoce, en un balance posterior de su gestión, que los resultados más importantes en este aspecto no se pueden cuantificar, pues consisten más bien en el cambio de actitud de algunos sectores hacia el Estado. En 1981 admite que en la política de

privatización "no llegamos a lograr plenamente los objetivos que nos habíamos propuesto". Pero, agrega,

consideramos que el logro más importante es la creación de un consenso generalizado sobre la necesidad de reducir el tamaño y las funciones del Estado, especialmente las referidas al manejo de empresas (Martínez de Hoz, 1981b).

En otras palabras, la propaganda fue más importante que las acciones. La parálisis provocada en las empresas estatales fue uno de los argumentos centrales para convencer a muchos de la necesidad de privatizarlas. El equipo económico fue muy consciente de la importancia de esta tarea a todo lo largo de su gestión, y exhibió una continua preocupación por convencer a otros sectores de poder y, sobre todo, a los militares, que se habían caracterizado en el pasado por su apoyo a las empresas estatales. Ya en 1978 sintieron que estaban ganando la partida también en ese terreno: en un seminario sobre "la función del Estado en la sociedad argentina", organizado por el Centro de Estudios Comparados con el patrocinio del Consejo Empresario, diversos oradores expusieron posiciones contrarias al Estado empresario, subrayándose particularmente la "representación nutrida de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas" como un hecho auspicioso (*La Nación*, 23 -7 -78). El periodista mencionó que la situación, en ese sentido, había mejorado tanto que se podían hacer ciertas afirmaciones sin costos políticos para el equipo económico; en sus propias palabras, lo interesante era

la circunstancia de que un funcionario haya hablado como lo hizo el doctor [Juan] Alemann tiempo atrás sobre áreas del Estado empresario a las cuales han sido tradicionalmente sensibles los militares, y el ministro de economía todavía no haya tenido que salir a buscar un nuevo secretario de Hacienda. Esa es una de las pruebas más evidentes de la amplitud del debate (*La Nación*, 23 -7 -78).

La preocupación no se agotaba en la batalla ideológica. Con el paso del tiempo se pudo comprobar que el proceso había sido mucho más que de confrontación de ideas, y que el sector público salió fuertemente quebrantado por la aplicación de las políticas del equipo económico; la destrucción de buena parte de la capacidad técnica y organizativa de las empresas del Estado, llevada a cabo de manera sistemática en esos años, implica ahora su reconstitución como herramientas de desarrollo. Las empresas del Estado no fueron privatizadas, pero sí "vacías" de contenido empresario hasta un punto difícil de comprender para quienes no se aproximan a su vida cotidiana.⁴⁰

e) Un Estado para pocos

La complejidad de las sociedades modernas requiere un Estado igualmente complejo, capaz de atender múltiples funciones y de mediar en las demandas de sectores y grupos con intereses contrapuestos. Pero la política económica llevada a cabo a partir de 1976 tendía a imponer las reglas del mercado en la mayor parte posible de los ámbitos socioeconómicos, desplazando al Estado de sus anteriores funciones reguladoras. Este objetivo se logró, básicamente, en lo que se refiere a las funciones reguladoras dirigidas a grandes capas sociales, a los agentes económicos medianos y pequeños que componen los ejemplos de los libros de texto de enseñanza de la economía. Pero no ocurrió lo mismo con los grandes grupos económicos.

El equipo económico cumplió papeles precisos y decisivos en la expansión y consolidación de grandes grupos económicos en el período iniciado en 1986. La implantación de reglas de carácter aparentemente general no impidió -y más bien permitió- la aplicación de medidas discrecionales frente a numerosas empresas. El equipo económico negoció numerosas veces con la regla del "caso por caso", y lo hizo sin problemas en la medida en que podía llevar a cabo sus tratativas con el mínimo control de una burocracia estatal cada vez más desdibujada. Hay numerosos ejemplos de esta estrategia que permitía resolver problemas de manera individual desde los puestos neurálgicos del poder y en relación con los grupos económicos más grandes del país, sin conocimiento público de los criterios asumidos para cada decisión y de los resultados buscados.

La soberbia del equipo económico coincidía con una forma de operación que acompañaba plenamente sus objetivos. Era más fácil negociar un contrato de dimensiones relativas muy grandes con una empresa, que establecer una norma de carácter general o lograr el cumplimiento de objetivos que requerían la participación de numerosos funcionarios. Fue así como progresivamente el equipo económico se consolidó en las negociaciones "caso por caso" con entidades que tenían "nombre y apellido", como explicaba el responsable de la inversión extranjera. Y más de una vez esas decisiones contrastaron en forma abierta con los criterios generales de política que se exponían públicamente. Basta recordar que Martínez de Hoz estatizó las compañías Italo, primero, y Austral, después, destinando cientos de millones de dólares del presupuesto nacional a esos fines, mientras proclamaba a voz en cuello sus criterios privatizantes. No fueron los únicos casos: todos los días se conocen nuevas historias de aquellos años, que confirman el manejo personal y personalista de un grupo que evitaba al propio aparato del Estado que se suponía estaba bajo su mando. Miembros del equipo económico, por ejemplo, negociaron de manera personal -y hasta ahora no conocida- la situación del grupo Sasetru, hasta que éste se vio obligado a presentarse en convocatoria de acreedores. El Banco Central liquidó 65 entidades financieras en 1980, entre las que se contaban varias de las mayores en el país, sin explicar, en ningún caso, las razones de su actitud, mientras proclamaba las virtudes del mercado libre como mecanismo de selección de bancos y empresas. El Banco Central decidió, análogamente, no penalizar a algunas grandes entidades financieras denunciadas por maniobras no explicadas, sin que se conocieran nunca las causas que motivaron esta diferencia de criterios entre quienes fueron obligados a cerrar y quienes tuvieron permiso para operar libremente. Se puede insistir con los ejemplos, pero la conclusión es clara. El esfuerzo por reducir la capacidad reguladora del Estado fue acompañado por una estrategia política que sólo miraba a los grandes negocios; la lógica de la concentración impulsaba a la "jibarización" de la administración pública. Había una correlación natural entre la intención de achicar el Estado, de disminuir su capacidad reguladora, y la tendencia a la concentración del ingreso y del poder económico; una y otra se apoyaban y justificaban mutuamente. El perfil soberbio, y muchas veces con claras apariencias de corrupto, con que se manifestó dicha política fue, en definitiva, un reflejo exacerbado, pero casi inevitable, de la combinación explosiva del totalitarismo político con la exclusión económica.

VI. LA APERTURA EXTERNA. OTRA CLAVE PARA ASEGURAR LA CONTINUIDAD

La economía argentina presenta una curiosa dualidad en cuanto a sus relaciones con el mercado mundial. Si bien el país nació muy abierto hacia el exterior, sus transacciones económicas tendieron a cerrarse en torno a un mercado local cada vez más autónomo desde la crisis de 1929; la contracción relativa del sector externo no impidió que éste mantuviera un rol clave, en la medida en que su evolución imponía severas restricciones al desarrollo interno. Las relaciones cuantitativamente escasas con el exterior concedieron un amplio margen de maniobra en ciertos aspectos de la política económica, en particular para el establecimiento de precios relativos diferenciados de los internacionales; la economía cerrada dio lugar a que se operara sobre la distribución del ingreso, vía la acción sobre los precios, en función de los objetivos buscados por sucesivos gobiernos. La restricción externa jugaba de dos maneras diferentes: al mismo tiempo que condicionaba la evolución de la economía argentina, permitía sostener un mercado interno notablemente desvinculado del internacional.

No es posible discutir en detalle esta peculiaridad de la economía, cuyas características políticas hemos tratado en otra parte (Schvarzer y Sábato. 1983), pero sí señalar que ella fue llevando a un virtual enfrentamiento con los objetivos de los grupos dominantes. En efecto, si bien éstos podían utilizar el mecanismo a su favor, regulando la distribución del ingreso y el dinamismo de la economía argentina cuando lograban ocupar el poder político, sufrían sus inconvenientes cuando lo

perdían. Y la experiencia muestra que, una y otra vez, fueron desalejados de él. Sus reemplazantes volvían en forma reiterada a aplicar los esquemas anteriores, redistribuyendo nuevamente en favor de los grandes grupos populares o de los sectores más cercanos al nuevo poder político, hasta que el ciclo recomenzaba tras un nuevo cambio de gobierno.

En 1976 se habló persistentemente de "detener el péndulo", es decir de volver a modificar el funcionamiento de la economía acompañando este cambio con el desarrollo de sistemas que hicieran irreversible su resultado. No es de extrañar que los grupos dominantes pensarán en la apertura de la economía como uno de los elementos centrales de dicha estrategia. Para ellos se trataba de volver a una situación similar a la vivida en la Argentina a comienzos de siglo -en que la apertura coincidía con la cúspide de su poder y el auge económico- y de repetir las experiencias de otros países que buscaban el crecimiento a través de una ligazón cada vez más estrecha con el mercado mundial.

Abrir la economía argentina 90 había sido fácil en los años cincuenta y sesenta, por la escasez de oferta exportable, pero algunos elementos nuevos en el panorama mundial ofrecían posibilidades apreciables para la estrategia puesta en marcha en la segunda mitad de la década del setenta.

En primer lugar, la Argentina podía exportar más y a mejores precios. El alza de los precios internacionales de las materias primas, prácticamente explosiva en 1973 - 1974, se constituyó en un primer factor estimulante; la evolución del mercado mundial ofreció un panorama optimista a los productores agropecuarios pampeanos, en el preciso momento en que éstos terminaban de consolidar un incremento considerable de su capacidad instalada a través de la incorporación de equipos y las mejoras tecnológicas que mencionamos en otra parte del texto. El avance vertiginoso de la producción que se produjo en esos años permitió sostener una corriente exportable que creció continuamente en la segunda mitad de la década del setenta. Se dio así un primer paso en la apertura de la economía local, pues el aumento de las exportaciones permitió el crecimiento acelerado de las compras en el exterior.

A fin de evitar el efecto de la devaluación del dólar y de los cambios de precios relativos, conviene destacar los datos de comercio exterior según surgen de las estadísticas del producto a precios constantes de 1970. Ellas muestran que las exportaciones argentinas pasaron de 8300 millones de pesos de 1970, como promedio anual en 1973-1974, a 12700 millones de la misma moneda en 1979-1980; es decir, un salto del 50 % en cinco años, motorizado básicamente por el crecimiento de la oferta agraria pampeana. Al mismo tiempo, las importaciones treparon de 8000 millones de pesos en 1973-1974 a 11800 millones en 1979, para saltar a 16200 un año después. Se observa que hasta 1979 la balanza comercial estaba equilibrada, pero la revaluación del peso y la liberación de importaciones impulsó hacia 1980 un aumento de las compras en el exterior que generó un fuerte déficit de la balanza comercial. El excedente de mercaderías ingresado al país en 1980 representaba el 3 % del producto bruto, una riqueza adicional que los argentinos pudieron consumir gracias al recurso masivo del endeudamiento externo.

El rápido crecimiento de las exportaciones, notable con relación al estancamiento de los años anteriores, permitió un avance considerable de la apertura de la economía local. Sin embargo, todo indica que ese fenómeno no resultó suficiente para los ritmos deseados por el equipo económico que llevó al país a un fuerte déficit comercial en 1980. Este proceso no se hubiera podido llevar a cabo si no fuera por un segundo elemento decisivo de esos años: la posibilidad del recurso al endeudamiento externo. La enorme disponibilidad de recursos financieros en el mercado mundial permitió al equipo económico acelerar el ritmo de apertura comercial a una velocidad sin precedentes, muy superior a la que hacía factible el crecimiento de la oferta exportable.

Pese a la importancia de esta apertura comercial en cuanto a ligar el mercado interno de bienes con el internacional, parecía evidente que no podría continuar indefinidamente. Se trataba de una apertura forzada, basada en el endeudamiento externo, que sólo podría subsistir mientras se dispusiera de fondos financieros provenientes del exterior. El sistema entró en crisis en 1981, debido a la dificultad de obtener nuevos créditos en las mismas condiciones anteriores, y terminó de operar durante la guerra de las Malvinas, que obligó a cerrar las importaciones. En cierta forma,

se trató del adelanto de una decisión que igualmente se hubiera producido, varios meses después, cuando la actitud mexicana puso en claro la profundidad de los problemas financieros internacionales y desató la crisis de la deuda externa. Desde fines de 1982 el "ajuste" de los países endeudados, basado en parte en la contracción de las importaciones, se convirtió en una estrategia inevitable, que liquidó buena parte de los vestigios de la anterior liberalidad para comprar en el exterior.

El fin de la apertura comercial coincidió con el fortalecimiento de la apertura financiera. Y este aspecto resulta decisivo por las consecuencias que produjo. Más aún, puede decirse que la apertura financiera se constituyó en el principal factor de irreversibilidad del proceso iniciado en 1976 y que todo énfasis en dicho aspecto resulta insuficiente para marcar su importancia.

La interacción monetario-financiera con el exterior alcanzó una profundidad y un carácter sistemático que la convirtió en una cuestión central en la economía argentina. La abundancia de mercancías importadas se vio superada por la abundancia de divisas que entraban al país. La apertura financiera de 1979 - 1980 permitió monetizar la economía local mediante la acumulación de reservas, alentando el crecimiento del mercado financiero de corto plazo; luego, la fuga de divisas, permitida por la política oficial, destruyó 'ese mercado financiero, redujo al mínimo la monetización de la economía y dejó una relación estrecha y permanente entre la tasa de interés local y la internacional.

La "dolarización" de la economía argentina fue un hecho a comienzos de la década del ochenta. El dólar circula en el mercado local cumpliendo todas las funciones de la moneda -medio de pago, medida de precios y reserva de valor- y en una magnitud que resulta superior, desde entonces, a la masa monetaria en pesos con consecuencias muy profundas sobre la economía (Schvarzer, 1984a). En forma muy resumida puede decirse que este fenómeno reduce la capacidad del Banco Central para regular la moneda local, disminuye la posibilidad de regular la tasa de interés y, finalmente, como consecuencia de esas dos causas básicas, erosiona toda posibilidad de orientar eficazmente la evolución de la coyuntura desde los despachos oficiales.

Estos resultados no fueron casuales. El equipo económico proclamó, prácticamente desde el comienzo de su gestión, que la apertura de la economía era uno de sus objetivos fundamentales. En 1981 Martínez de Hoz resumió su orientación refiriéndola a "dos principios rectores": la subsidiariedad del Estado y la apertura de la economía (Martínez de Hoz, 1981b). Las justificaciones ofrecidas figuran en todos los discursos y corresponden a los principios generales de las doctrinas ortodoxas, pero el objetivo iba más allá de aspectos típicos como eficiencia y modernización; en el debate al respecto surgieron, aunque esporádicamente y apenas reflejadas por los medios de difusión, otras ideas que permiten suponer objetivos adicionales.

La integración comercial con otros países, especialmente de América Latina, fue vista hacia el fin de la gestión de Martínez de Hoz como una herramienta básica para asegurar la permanencia de las nuevas reglas de juego que se estaban implantando. Al menos había algunos que pensaban en esos términos, como puede verse en un comentario político de mediados de 1980, en el que se señalaba que

la integración [comercial] puede dar una mano vigorosa a los esfuerzos por la estabilidad institucional una vez que [los militares] abandonen el poder. Si hay una cadena de acuerdos habrá una base de disciplina económica irreversible. Esto es que si un país, al socaire de actitudes populistas de su gobierno pierde en disciplina económica. los otros países socios en acuerdos de integración se llevarán una ventaja preciosa a través del superávit en las balanzas de comercio (*La Nación*, 10-7-80).

"Estabilidad institucional" para el futuro, "disciplina económica irreversible", frente a posibles "actitudes populistas"; parece claro que quienes mencionaban estas ideas al articulista estaban pensando en algo mucho más amplio que una lógica económica: en sus mentes había también un esquema de poder. El artículo citado continúa, y allí se aprecia asimismo que el comentarista tenía muy en cuenta la experiencia de la integración europea, que disminuyó en buena medida el margen de maniobra de cada gobierno nacional, pues terminaba con esta frase: "¿Qué ocurre si no con el

gobierno de Italia en su relación con los sindicatos? O los disciplina, o pierde gravemente frente a sus socios de la Comunidad Europea" (*La Nación*, 10-7-80).

El modelo de una integración comercial que permitiera establecer un sistema de precios relativos ligados a los internacionales está muy claro en esas líneas, sugeridas por alguien que en ese momento estaba muy cerca del poder. Es el exponente más claro de una idea que buscaba romper las barreras al comercio para abrir la economía y evitar el manejo gubernamental de los salarios; o los demás precios relativos en el mercado interno.

La disciplina del mercado deseada era un objetivo para el futuro, un reaseguro para la eventual llegada de un gobierno democrático que intentara reimplantar el proceso pendular de redistribución de ingresos. Eso explica que en el periodo 1976-1980 predominara la "disciplina" de un "mercado" que no se basaba tanto en el juego de transacciones comerciales como en las operaciones financieras. La política monetario financiera del equipo de Martínez de Hoz dio lugar a numerosas aventuras especulativas, a ingentes transferencias de ingreso, a un cambio de 'actitud de los agentes económicos, pero lo esencial de su mensaje se traducía en una "disciplina" financiera que obligaba al manejo de la liquidez en contra de las actividades productivas.

Al mismo tiempo, esa perversa disciplina financiera implantada a lo largo de años colaboró en estrechar relaciones con el mercado internacional, preparando, así otra restricción a las políticas económicas futuras. También en este aspecto las referencias son escasas pero sugestivas. Un especialista, hablando en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, definió los objetivos políticos de la integración financiera con toda claridad:

La integración financiera latinoamericana actuará como fuerza muy positiva para lograr una mayor disciplina monetaria y fiscal en nuestros países. Esto es básico, puesto que nuestros países suelen caer en situaciones de anestesia social y locuras colectivas que es muy difícil que ocurran en tres o cuatro al mismo tiempo. La integración económica, al ser una fuerza que facilita la tecnocratización y el manejo consciente medurado y prudente de la política económica de todos los países integrantes de un esquema, dificultará todas las aventuras (Conesa, 1980).

Detrás del lenguaje tecnocrático se observa la posición social. Las democracias pueden caer en "locuras colectivas" que se deben evitar mediante una restricción de sus libertades monetarias que, a su vez, puede obtenerse a través de la integración financiera.

La apertura comercial y financiera emprendida a ritmo vertiginoso por el equipo económico aparece así como un objetivo decisivo que debe consolidarse antes de un presunto cambio de gobierno. Resulta difícil sustraerse a la sensación de que los "errores" de la política económica y los costos que ella hizo sufrir al país estaban justificados por la decisión de condicionar las estrategias futuras a través de mecanismos de mercado que, por su presencia, inhibieron la aplicación de políticas no deseadas por el *establishment*. La ruptura de la economía cerrada representaba una victoria decisiva para quienes buscaban una nueva forma de funcionamiento de la economía, distintas reglas de juego para la sociedad.

No todo puede adjudicarse a una estrategia maquiavélica, y resulta difícil apreciar todavía el grado de claridad con que esa política se perfilaba en la mente de sus ejecutores. En todo caso, la experiencia sugiere que la apertura llevó a una restricción mayor todavía de lo programado o, al menos, de los objetivos que trascendieron al público. En efecto, la presión de la deuda se fue convirtiendo en un elemento clave de la política económica nacional, al igual que en los otros países de América Latina. La deuda plantea restricciones de todo tipo que pueden resumirse en dos aspectos centrales. El primero es de estructura: la necesidad de pagar obliga a impulsar las exportaciones, es decir a abrir más y más la economía hacia el mercado mundial en el futuro. Por ahora, esas exportaciones se ven acompañadas por una reducción de las importaciones que genera el superávit comercial requerido para pagar, pero la continuidad del proceso lleva en todos los países a una economía más abierta, como producto de una presión económica tan "objetiva" como la deuda misma. El segundo es de política económica global, en la medida en que las negociaciones en torno a la refinanciación de la deuda conceden una presencia muy fuerte a ciertos organismos internacionales -sobre todo al FMI- en las decisiones económicas internas; la deuda refuerza el

poder de supervisión de los organismos de las grandes potencias capitalistas que, a su vez, robustecen las tendencias a la apertura externa y las estrategias económicas que aseguran los intereses de largo plazo de los grupos dominantes (Schvarzer, 1984b).

El círculo ha quedado cerrado. La nueva forma de funcionamiento de la economía argentina no es una repetición del ciclo vicioso de sucesión de políticas de distinto signo. Los grupos dominantes lograron una victoria sobre la sociedad que todavía no fue debidamente asimilada por muchos de sus representantes y que, sin embargo, arroja luz sobre algunos aspectos descuidados de la transición política vivida en 1983, Los reaseguros organizados por la política económica llevada a cabo desde 1976 resultan esenciales para comprender lo sucedido a partir de 1983, incluida la relativa facilidad de la transición política y la menor facilidad para la transformación económica esperada.

A comienzos de 1983, cuando la transición a la democracia era un hecho prácticamente irreversible, Juan Alemann reconoció que eso significaba que volverían a gobernar "peronistas o radicales, eventualmente en coalición entre si o con otros grupos políticos". Esta perspectiva; compartida por todos los analistas, demostraba el fracaso de ciertos intentos del Proceso por perpetuarse en el poder político, pero ya no preocupaba tanto como en otras oportunidades a los miembros del *establishment*. Alemann explicaba a sus amigos que los cambios en la situación económica crearían graves dificultades a los candidatos que ganaran para "gobernar con éxito"; así, vaticinó que "el próximo gobierno estará tan inhibido para actuar que, virtualmente, estará condenado al fracaso" (*Clarín*, 3-3-83).

La propuesta de Martínez de Hoz estaba triunfando. El fracaso pronosticado para las políticas del gobierno democrático no era otro que el derivado de la capacidad de los grupos dominantes de vetar posibles políticas de signo diferente de sus deseos. En la nueva estructura del mercado subyace una nueva forma de poder, que aparece ahora como la traba más difícil para consolidar una democracia con desarrollo y justicia social.

TERCERA PARTE
EXPANSIÓN ECONOMICA DEL ESTADO SUBSIDIARIO

"La industria es una empresa privada. El Estado no tiene ningún interés en ella y tan pronto las empresas estatales actuales puedan ser devueltas a la actividad privada, el Estado tendrá un gran placer en desprenderse de ellas y entregarlas al sector privado. Nosotros somos gobierno, no industriales."

General Juan Domingo Perón (mayo de 1953)

1. INTRODUCCION

Durante las últimas décadas, la actividad empresaria del Estado argentino fue blanco de críticas pertinaces y crecientes. Los voceros más enérgicos de esas críticas llegaron a gobernar el país en numerosas oportunidades. Sin embargo, no puede decirse que alcanzaron a reducir el aparato estatal. Más bien se observa que éste creció durante un largo período en forma prácticamente independiente de las opiniones de los responsables gubernamentales.

En el último quinquenio, la contradicción entre lo que se propuso hacer y lo que en definitiva se hizo resultó particularmente dramática. En abril de 1976 asumió la conducción económica de la nación un equipo rígidamente privatizante, que se caracterizó, además, por su homogeneidad interna, por su libertad de acción y por su prolongada permanencia en los puestos de gobierno. Desde el primer momento dicho equipo proclamó su intención de reducir de manera drástica el papel económico del Estado en la vida argentina. La decisión fue enfáticamente anunciada en el discurso-programa del flamante ministro de Economía, Martínez de Hoz, el 2 de abril de 1976. A partir de entonces prácticamente no hubo presentación pública en que dicha intención no se repitiera.

Más aún, la conducción económica elevó la idea de la subsidiariedad del Estado a la categoría de principio básico de la política económica. No se trataba ya de una conveniencia momentánea sino de un postulado, de algo que había que cumplir como si fuera una necesidad histórica. Así nació el llamado "principio de subsidiariedad del Estado".

Por cierto, la tesis no surgió del vacío. Por un lado se apoyaba en un juicio muy negativo sobre el papel que había desempeñado el sector público en la evolución económica argentina de los últimos cuarenta años. Simultáneamente se fundaba en una visión optimista sobre las ventajas del funcionamiento sin cortapisas de la empresa privada. De esta manera, la concepción liberal aplicada desde abril de 1976 ofrecía al mismo tiempo, un culpable y una solución. La coherencia formal de la propuesta se ajustó también al clima psicológico del momento. Luego de largos lustros de frustración y estancamiento, los argentinos sentían la necesidad de encontrar una salida; la propuesta parecía capaz de proporcionarles un diagnóstico de sus males y un remedio para superarlos.

Así se entiende que el programa de reducción del aparato productivo estatal fuera presentado como algo que excedía el mero marco de las políticas sectoriales. De manera sistemática se lo defendió como parte del programa de la Junta Militar para reconstruir el país. Más allá de las cuestiones formales, también parece evidente que no se trató de un proyecto aislado ni tampoco surgido espontáneamente en las alturas del gobierno. Por el contrario, fue el fruto de un extenso debate en el seno de diversas corrientes de opinión, hasta llegar a contar con el acuerdo explícito de casi todas las entidades empresarias; ellas lo esgrimieron durante todo el período como uno de sus argumentos fundamentales para apoyar la política económica del nuevo gobierno.

La firmeza de esta posición, la amplitud de los apoyos recibidos desde dentro y fuera del

gobierno, y la prolongada vigencia de esa política, son tres elementos de indudable trascendencia, hasta tal punto que podrían haber llevado a pensar que el papel del Estado en la vida económica se reduciría sustancialmente.

Los hechos tienden a demostrar lo contrario. Los datos con los que contamos no sólo indican que la actividad económica del Estado creció sino que, especialmente, fue ocupando un lugar de mayor predominio en la economía nacional. Para comprobarlo basta con circunscribirse al papel del Estado como empresario, como sujeto económico, sin necesidad de incluir al otro -más amplio- de regulador general de la vida económica.

La divergencia entre las intenciones explícitas del gobierno y los resultados obtenidos sirve para vislumbrar algunos elementos que nos parecen claves para entender la realidad argentina. En efecto, la evolución del sector público no puede explicarse únicamente a partir de las distintas posiciones ideológicas -explícitas o no- prevalecientes en el seno de un gobierno. Su dinámica es, en buena medida, la resultante de una enorme cantidad de intereses, necesidades y demandas económicas y sociales. La multiplicidad y variedad de requerimientos oscurece por momentos las causas reales de ciertas decisiones políticas. Pero, con el tiempo, sus contornos se alcanzan a percibir por los resultados logrados. Si las causas no siempre pueden establecerse con exactitud, no cabe duda de que los efectos son mucho más visibles. La evolución del sector público, en definitiva, dice mucho sobre la importancia, calidad y características de las fuerzas economicosociales que en la práctica impulsan y orientan la actividad del Estado y sus relaciones con el resto de la producción. Para decirlo de otro modo, al seguir la evolución del sector público podemos trazar, a través de sus efectos, un "mapa" de las exigencias que tienden a fortalecer el papel del Estado aun contra la voluntad aparente de quienes lo gobiernan.

Contenido

La presentación de este análisis sigue ciertos lineamientos que conviene precisar. En el capítulo II de esta tercera parte realizaremos una pequeña exposición sobre el gasto público en general. Mostraremos la evolución del gasto y la inversión pública durante la última década y las formas en que se fue reduciendo el déficit. Estos elementos servirán para formular un primer conjunto de observaciones acerca de la influencia del Estado en la vida económica argentina y en especial sobre la actividad de un número apreciable y significativo de empresas privadas.

En el capítulo II trataremos el proceso de privatización. Luego de una introducción sobre fuentes y metodologías, lo dividiremos en varios apartados. En el primero se estudia la privatización de empresas que en algún momento quedaron a cargo del Estado pero que en general no forman el corazón del sector. En el segundo se examina la llamada privatización periférica, cuya importancia se irá destacando a lo largo del texto. Finalmente se analiza la privatización generada por el sistema de concesiones de obra, mecanismo al que se apeló en forma creciente en los últimos años. A lo largo del capítulo se extraen, algunas conclusiones específicas sobre el proceso, adelantándose a las conclusiones más generales del capítulo siguiente.

Como apéndice al capítulo III se añade un comentario sobre el Estado y la demanda agregada. Su propósito consiste en proporcionar una visión panorámica de la influencia ejercida por el Estado, a través de una serie de políticas que conviene sacar a la luz, sobre la dinámica económica nacional y sobre la actividad de numerosas empresas privadas.

En el capítulo IV se analizan los principales efectos de la política de privatización a partir de los datos y resúmenes anteriores. Esos efectos se clasifican por sus características. En el curso del texto se distinguen los efectos que se refieren o afectan a la distribución del ingreso en el país, los que interfieren o condicionan el tipo de desarrollo de nuestra economía, los que afectan a las características o perfil de las grandes empresas líderes locales y, finalmente, los que atañen al carácter del Estado que se va forjando en el proceso.

El capítulo V intenta abrir un debate sobre los fenómenos sociales y políticos que condicionan la política de privatización. Los elementos aportados son preliminares y se presentan sólo para

provocar la discusión sobre un tema poco conocido y no muy estudiado.

Por último, en la conclusión, se esboza una comparación entre lo ocurrido durante el quinquenio 1976-1980 en la Argentina frente a las experiencias de Chile y de Brasil. Ambos casos aparecen como un contraste del continuo de posibilidades para el país y su conocimiento podría contribuir a una mejor comprensión de la confusa situación que vive la Argentina.

Las fuentes

Conviene adelantar que nos circunscribiremos a examinar la evolución del sector público entre el 2 de abril de 1976 y el 29 de marzo de 1980, un quinquenio rico en experiencia sobre el tema. El proceso continúa, pero es inevitable establecer un corte temporal al estudio que, en este caso, coincide con el período de permanencia de Martínez de Hoz como ministro de Economía.

La actualidad del tema crea ciertos obstáculos para la investigación. En general no se dispone de datos detallados sobre la evolución de algunas variables claves, lo cual exige apelar a informaciones periodísticas no siempre confiables. Pese a esas limitaciones se ha tratado de verificar la mayor parte de los datos obtenidos y, esencialmente, de estimar con cuidado sus órdenes de magnitud relativa, que es lo que más interesa para el análisis. Es lamentable que ciertos episodios sumamente interesantes para evaluar el proceso de privatización sean todavía poco conocidos debido a que las autoridades fueron, al menos hasta ahora, muy reservadas.

Tal ausencia de información oficial explica que no se haya agotado el examen de muchos temas importantes.⁴¹ Pese a estas carencias se ha realizado una recopilación bastante amplia y, aun cuando no sea completa, los resultados parecen suficientes como para encarar el análisis. A partir de ellos se identifican una serie de efectos económicos y sociales sumamente sugestivos para reflexionar sobre las condiciones actuales y las perspectivas de la economía argentina.

Antes de abordar el tema es útil mencionar que tropezamos con algunas dificultades de cuantificación. En especial, la combinación de una tasa de inflación elevada con una rápida variación de los precios relativos creó problemas delicados. Finalmente se optó por traducir los valores monetarios a dólares -a los tipos de cambio correspondientes a cada momento-, simplemente para visualizar las dimensiones relativas de los fenómenos que se relatan. La conversión a dólares sólo se justifica por la mayor estabilidad -relativa- de esa moneda y porque, a lo largo del período estudiado, el mercado libre permitía el cambio en cualquier momento. Sin duda, vista a partir de la situación a mediados de 1981, esa información aparece como distorsionada, pero debe tenerse en cuenta que sólo sirve para amojonar algunos hitos en el camino del análisis, ya que las dimensiones relativas son utilizadas meramente para determinar la importancia de los fenómenos estudiados.

II. GASTO E INVERSION PUBLICA

La política de privatización no puede separarse de la política general referida a la acción empresaria del sector público. Ella supone, en primer lugar, que el papel económico del Estado debe reducirse tanto en términos relativos como absolutos. Por eso, antes de emprender el análisis del proceso de privatización en el período 1976 - 1981 conviene trazar un cuadro general de la evolución del sector público.

Todos los datos conocidos tienden a demostrar que el sector público creció en este último quinquenio. A pesar de la aparente disposición en contrario de las autoridades, los gastos estatales aumentaron de una manera que sorprende al observador. La reiteración de las críticas respecto al tamaño alcanzado por el Estado a partir del cambio de gobierno, en marzo de 1981,- han puesto sobre el tapete una serie de informaciones que conviene analizar en forma sistemática.

1. PROBLEMA DE DEFINICION

La intensa polémica desarrollada en los últimos años en torno al tema de la dimensión del Estado aportó, en rigor, poca luz sobre las características del fenómeno; más bien, parece haber logrado lo contrario aumentando la confusión sobre los hechos, los datos y las cifras que se manejan. Numerosos críticos del sector público ofrecen cifras que tienden a sobreestimar su importancia mediante la inclusión de conceptos que no corresponden, exactamente, a lo medido y sobre todo no se preocupan por evitar las transferencias internas que provocan duplicaciones incorrectas de los valores.⁴²

Por otro lado, la mera recopilación de informaciones plantea obstáculos insuperables. Las estadísticas oficiales no son lo suficientemente exhaustivas como para que se puedan efectuar análisis alternativos y los estudios de otros orígenes resultan escasos, parciales y dudosos. La necesidad de integrar y homogeneizar datos de fuentes dispersas y poco accesibles hace difícil seguir la evolución real del sector público. La Subsecretaría de Hacienda ha difundido recientemente algunas series globales sobre la evolución de los gastos y recursos del sector público, medidos como porcentajes del producto bruto, que tienen al menos la ventaja de ofrecer elementos históricos de comparación. En contrapartida, se incorporan estimaciones y criterios no explícitos que sólo se pueden utilizar como indicadores aproximados de las tendencias que nos interesan.⁴³

Estas observaciones sirven para prevenir sobre las series que se discuten en adelante: sólo tienen un valor condicional y relativo. Si bien son las únicas series oficiales y completas de que se dispone, sólo pueden utilizarse como datos aproximados, válidos para hacer un esbozo muy general de las tendencias que aparecen.

2. EL GASTO PUBLICO

En el cuadro III.1 del Apéndice se pueden observar los principales datos sobre ingresos y egresos del sector público -medidos en proporción al producto- para toda la década del setenta a fin de que se destaquen las tendencias de largo plazo.

Si bien más adelante se hace un análisis detallado de algunos de los elementos contenidos en el cuadro III.1, conviene examinar rápidamente las tendencias más evidentes. Los recursos corrientes, compuestos por los ingresos tributarios y los derivados de las tarifas de las empresas públicas, aumentan su participación en el producto al final de la serie. En los últimos cuatro años de la década se ubican por encima de todos los valores anteriores con un pico máximo en 1980.

Es ese incremento de los recursos del sector público el que le permitió atender las erogaciones corrientes y de capital del período. Las primeras muestran una caída en los años 1975 y 1977. Y una tendencia a crecer, más tarde, hasta proporciones equivalentes a las más altas de la década. En consecuencia, puede decirse que el gasto corriente tiende a mantener su participación respecto de los niveles anteriores y no a contraerse.

La inversión, por su parte, muestra una tendencia alcista en todo el período aun descontando el pico especial del trienio 1976 - 1978. Con los gastos y la inversión estables, o en crecimiento, en el período se genera una considerable presión sobre el nivel de los ingresos del sector público. Por eso, su expansión, si bien considerable en términos relativos, no resultó suficiente para compensar el incremento paralelo de los egresos. Eso explica que el déficit global del sector público se mantenga en los últimos años por encima del exitoso valor de 1970.

Lo primero que llama la atención es que la contracción del déficit provenga más del incremento de los ingresos del sector público que de la reducción de los gastos, tal como se planteó en el programa inicial en 1976. Tanto las erogaciones corrientes como las inversiones se mantienen -más allá de las variaciones coyunturales- en valores muy altos al final del -período y provocan un ascenso apreciable de la absorción de recursos por parte de" aparato estatal con relación al producto. Se observa inmediatamente que la proporción correspondiente a 1980 (36,2 %) es la más elevada de la serie y que el promedio del cuatrienio 1977-1980 (32,8%) resulta superior al

promedio de los siete años anteriores que cubren políticas y gobiernos de distinto signo.

La reducción del déficit sólo es dramática respecto a los verdaderos desbordes registrados en 1975 y 1976. Ella se logró merced a un aumento de la recaudación mientras que, paralelamente, la presencia del sector estatal en la economía seguía creciendo en términos absolutos y relativos. El análisis de algunos rubros con cierto detalle permitirá observar algunas tendencias significativas al respecto.

3. LA INVERSION PUBLICA

a) Evolución

La evolución de la inversión pública durante el quinquenio bajo estudio ofrece una buena perspectiva de la creciente presencia del Estado en la vida económica. Ya se adelantó que la inversión pública ha crecido tanto en lo que se refiere a la coyuntura como en comparación con los valores "históricos" correspondientes a las últimas décadas. Para visualizar estos movimientos se presenta en el Apéndice el cuadro III.2, que muestra la evolución de la inversión pública desde 1967 en adelante, medida como porcentaje del producto.

La inversión global del sector público pasó de un promedio de 7,3% en el período 1968-1972 a 10,3% en 1977-1980 -siempre en proporción del PBI-. El período de base adoptado es anterior a los años 1973 - 1976, caracterizados por una política explícitamente estatista; es decir, que la comparación refiere las tendencias de los últimos años respecto a un período anterior, relativamente largo y estable en términos de inversión. En comparación con dicha base, la inversión pública del trienio 77 - 80 fue superior en 3 puntos de porcentaje del PBI o un 50 % más alta en magnitudes relativas.

El período de base no está elegido al azar. Entre las razones que motivaron su elección cabe mencionar la relativa estabilidad de las cifras de inversión respecto al producto; ellas evolucionaron entre un máximo de 7,7 % y un mínimo de 7,1 % en los distintos años del quinquenio 1968-1972. A la ventaja de la reducida oscilación de los valores debe agregarse que las tasas fueron sumamente elevadas en relación con la experiencia vivida hasta entonces por el país. En ningún año anterior de la década del sesenta se registraron porcentajes de inversión pública - con relación al producto- superiores al 7 % con la única excepción de 1961. Esos dos factores permiten destacar los resultados observados para 1977 - 1980. La inversión pública en dicho cuatrienio es muy alta en términos históricos para la economía argentina; su participación en el producto resulta superior a la de cualquier otro período similar.

La variación coyuntural de la inversión pública no contradice esta conclusión. Para demostrarlo basta con examinar los datos de la etapa 1973 -1976. En el cuadro III.2 del Apéndice se observa que la tasa más baja del período 1977 - 1980 (8,9 %) es todavía más elevada que cualquiera de las que se observan en la etapa 1973-1975 (8,2%) confirmando lo expresado más arriba. La única manera de localizar una inversión elevada en la etapa del gobierno peronista surge de reducir la base de comparación de valores anuales a estimaciones trimestrales. De acuerdo con los escasos datos disponibles, en el primer trimestre de 1976 -último del gobierno peronista- se observa un porcentaje muy elevado de inversión pública que se destaca tanto en comparación con los años anteriores como con los posteriores. Los informes oficiales estiman que la inversión pública en ese trimestre saltó al 16 % del PBI. Esa evolución espectacular de la inversión se refiere a un período muy breve (apenas un trimestre), aislado (ya que no se registra otra cifra semejante) y en un momento en que el desarrollo de la crisis política ya había destruido prácticamente el aparato estatal en lo que se refiere a decisiones y control presupuestario. Hay razones para suponer que ese salto puede ser la expresión estadística de estimaciones con elevado margen de error. En esos meses se registró una alta tasa de inflación que dificulta las estimaciones a valores constantes, junto con una intensa variación de los precios relativos que pueden distorsionar la base de cálculo; de allí que ambos factores disminuyen la validez de los datos. Estas distorsiones coyunturales

ejercen una acción mayor en el cálculo sobre base trimestral: cuando la base temporal es muy breve (como en este caso) las variaciones menores de los flujos de caja pueden interferir notablemente en los resultados calculados. En consecuencia, el primer trimestre de 1976 parece demasiado excepcional -frente a la variación de los datos de base:- como para que se pueda hablar de estimaciones apropiadas y confiables. Las correcciones significativas que se observan en los valores anuales presentados por distintas publicaciones oficiales permiten suponer variaciones apreciables en esta cifra si se revisaran en detalle los datos de base.

Aceptando el dato mencionado por falta de otro mejor, se observa que las cifras sobre evolución de la inversión pública en la primera etapa de la nueva administración resultan suficientemente ilustrativas de las tendencias que se van diseñando en los últimos años. En los nueve meses de 1976, durante los cuales el equipo de Martínez de Hoz dirigió la política económica nacional, la inversión pública se habría reducido a 9 % del PBI. Esta contracción parece considerable si se la refiere al primer trimestre de ese año; en cambio, su magnitud relativa no llega a colocarse por debajo del nivel global registrado en 1975 ni resulta suficiente como para modificar en forma radical los resultados del año (que totaliza el 10,8 % del PBI). Es indudable que se realizó un esfuerzo exitoso en este sector para contener lo más rápidamente posible el déficit del presupuesto, que en ese momento tenía una importancia primordial; asimismo, parece claro que ese esfuerzo encontró muy pronto sus límites.

La serie estadística señala que el esfuerzo para contraer esta clase de erogaciones habría hallado un punto de inflexión ya a fines de 1976. En efecto, la inversión pública creció en 1977 respecto a la efectuada en la segunda etapa del año anterior (11,4% comparado con el 9% ya mencionado). Todo indica que una vez lograda la primera caída hubo fuerzas que volvieron a incrementar la inversión pública.

El estudio de esas fuerzas todavía no puede realizarse en forma exhaustiva por carencia de datos, pero es posible observar algunos elementos sugerentes al respecto que se detallan a continuación.

b) Explicación oficial y tendencias

Como se ha visto, a partir de 1976, al igual que después de 1967, la inversión pública tendió a crecer, en términos absolutos y relativos, a pesar de que el cambio de signo de los respectivos gobiernos en esas fechas haría presumir lo contrario. Las explicaciones oficiales al respecto fueron escasas y se pueden resumir en dos puntos esenciales. El primero se refiere a las consecuencias de la situación heredada en 1976. Según expresó el ministro de Economía en el discurso pronunciado en la Bolsa de Comercio el 28 - 8 - 80, encontramos un nivel de inversión pública que había saltado en un año al doble en relación con el producto bruto y, desde entonces, debimos ejercer una acción paciente para reducirla relativamente.

El segundo argumento del ministro consiste en que había obras en marcha cuya paralización implicaba costos adicionales y que, por lo tanto, convenía proseguir a pesar de los efectos sobre la inversión pública.

Como se puede apreciar de acuerdo con los datos anteriores, ambos argumentos tienen una validez relativa. La inversión pública no había crecido en el período anterior, excepto en una etapa sumamente breve, y la explicación de su nivel absoluto en el quinquenio no puede reducirse meramente a los valores alcanzados, según una estimación aproximada, en un solitario trimestre de 1976. Por otro lado, no se conocen obras de magnitud cuya continuidad explique el incremento absoluto de la inversión registrado en el trienio 1976-1978.⁴⁴

En cambio, algunas referencias de Martínez de Hoz a la situación posterior ofrecen un indicio más interesante sobre las tendencias de la inversión pública. En el discurso mencionado, el ministro consideró "adecuada" una relación del 8,5 % del PBI para estos años, proporción que es prácticamente la establecida en el presupuesto para 1981 -último aprobado durante su gestión.

El ministro no explicó las razones de esa posición aunque ella es muy significativa en el contexto de la política oficial. En un período en el que se insistió por todos los medios en que el gasto

público debía reducirse, Martínez de Hoz señala como "adecuada" una magnitud de la inversión superior a la practicada en la primera etapa de la década del setenta e incluso a los valores del período 1974-1976.

Implícitamente, la posición oficial parecería admitir la presencia de ciertos cambios estructurales en la economía argentina que exigirían incrementar la inversión respecto a los promedios anteriores. Es difícil saber cómo se llegó a esa conclusión. Ella puede ser el producto de tanteos, de las experiencias de ajuste a los distintos reclamos de la administración pública, de análisis más o menos fundados. De todos modos, parece evidente que esos cambios existen, que derivan de presiones económicas y sociales, imposibles de evitar y que, en ese sentido, son estructurales.

Algunos de esos cambios son suficientemente conocidos. El primero responde a exigencias de defensa y seguridad. Los requerimientos provocados por las políticas generadas en estas áreas no se limitaron a los armamentos -ya sea a su compra o fabricación local- sino que incluyeron una variedad de inversiones de distinto tipo. Pueden mencionarse al respecto las fuertes erogaciones de infraestructura realizadas por el sector público en los últimos años en zonas fronterizas donde parece necesario afirmar el control nacional. Esas inversiones incluyen rutas, sistemas de comunicación -teléfonos, emisoras de radio y televisión, etcétera-, provisión de energía y otros tan variados como la atención de la salud y la educación -hospitales, escuelas, etcétera- en dichas áreas. La mera extensión de las zonas fronterizas del país, y la dispersión de su población, seguirá promoviendo obras de este tipo durante largos años. Esta demanda se ha convertido en una de las causas estructurales del incremento registrado en la inversión pública que responden a variaciones de la posición de la Argentina en el contexto regional.

Otro factor no despreciable se deriva de las exigencias de la nueva política energética. La crisis petrolera mundial, y el aumento de precios del combustible, han llevado a la Argentina a dar prioridad a proyectos hidroeléctricos y nucleares que deberían sustituir en el mediano plazo parte de la demanda esperada de petróleo. Gracias a ello la producción de energía hidroeléctrica pasó del 10% de la oferta total de electricidad en 1970 a 24 % en 1977 y debería llegar a más del 40 % en 1985. Las inversiones hidroeléctricas requeridas para reemplazar al petróleo, y también por acuciantes razones geopolíticas en ciertos casos muy conocidos, tienen un aspecto económico crucial: ellas demandan mucho más capital por unidad de potencia que las centrales térmicas convencionales. A esto debe agregarse que los plazos de concreción son relativamente largos, en especial en las grandes obras como las que está encarando el país (Salto Grande o Yacyretá, en especial). En consecuencia, la política energética establece una demanda de grandes capitales en plazos relativamente largos que no puede desdeñarse en sus efectos sobre la inversión pública dado su peso en el gasto total.

Por último, debería mencionarse que el atraso relativo de algunos servicios y obras de infraestructura es otro factor que presiona hacia el incremento de la inversión pública. Los cuellos de botella provocados por algunas carencias y la obsolescencia creciente de ciertos servicios van limitando paulatinamente la posibilidad de postergar las obras correspondientes. Esto ocurre en áreas tan vastas como teléfonos, obras sanitarias, ferrocarriles y otras donde la demanda de inversiones superiores a las históricas se convierte en una exigencia casi perentoria.

La información disponible no resulta suficiente para cuantificar la magnitud de esos requerimientos, pero algunas estimaciones globales permiten confirmar la idea de que fueron ellos los que forzaron a que la inversión pública se ubique en estos años en torno al 8,5 % del PBI, es decir, por encima del registrado en las dos décadas anteriores. Se explicaría así la opinión ya mencionada -del ministro de Economía.

4. EL GASTO CORRIENTE

El gasto corriente está condicionado de manera distinta y por elementos diferentes que la inversión pública; por eso su evolución ofrece algunas indicaciones particulares sobre la coyuntura. Una porción sustancial de dicho gasto corresponde a las erogaciones salariales que representan,

según el año, entre 50 % y 60 % del total. De allí que la evolución del salario real de los funcionarios del sector -público, tanto o más que su número absoluto, explica en buena medida la tendencia de las erogaciones.

El cuadro III.3 ofrece los principales datos sobre el gasto corriente para los últimos años.

Nuevamente, las cifras de 1970 se presentan a los efectos de tener una base razonable aunque el cuadro fue abreviado para simplificar su presentación y manejo. La comparación de las cifras de 1976 con las del año anterior indican en forma inmediata que la caída de las erogaciones totales se debió exclusivamente a la disminución de los gastos de personal, ya que los otros rubros se compensan entre sí.

La disminución de los gastos salariales del sector público se logró en condiciones de casi estabilidad en la ocupación en el mismo entre esos dos años. Es decir que fue provocada por la caída del salario real de ese conjunto hasta permitir una reducción significativa de los gastos totales.

La caída del salario real entre 1975 y 1976 habría sido del orden del 40%, en promedio, y, probablemente, más acentuada para los sectores más bajos del escalafón.

En otras palabras, la intensa reducción de los gastos corrientes en el primer año de la gestión de las nuevas autoridades se debió a condiciones sociales y políticas que permitieron provocar una brusca e intensa caída del salario real de los funcionarios públicos antes que por una contracción de su número o por economías significativas en otras áreas del presupuesto.

En 1977 se mantiene la tendencia a la caída de los salarios reales hasta permitir una nueva disminución de los costos originales en ese rubro en términos relativos al producto. A partir de ese momento se produce un cambio de tendencia con una recuperación salarial -ya que el número total de funcionarios no se modifica en más de 5 % a lo largo de todo el período- que se hace muy intensa en 1980 y lleva los costos correspondientes hasta el 14 % del PBI- el valor más alto de la década con excepción de los años 1974 y 1975.⁴⁵

A fines de 1980, el secretario de Hacienda, Juan Alemann, señaló que para reducir el gasto público había sólo tres alternativas: reducir los salarios reales de los funcionarios, reducir la inversión o reducir el gasto de defensa. Respecto a la primera categoría mencionó que eso no era posible y ni siquiera, deseable (*La Nación*, 27-11-80). En rigor, eso no era posible ni deseable alrededor de 1980 pero sí fue un arma esencial de la política económica en 1976 y 1977 de acuerdo con los datos estadísticos de la propia Secretaría. Luego, el alejamiento de personal capacitado de las funciones públicas puso un límite a las posibilidades de maniobra con el salario real y llevó a su recuperación parcial en los años siguientes.

Los otros dos rubros que componen el gasto corriente muestran una ligera tendencia al alza de su participación que no puede analizarse en detalle debido al nivel de generalidad con que se presentan.

Es probable que la política de privatizaciones influya en la contratación de servicios en la medida en que disminuye el personal ocupado directamente por tareas encaradas por empresas privadas y que eso se refleje en el rubro mencionado; aunque no se conoce la importancia relativa del fenómeno.

Los datos disponibles no permiten inferir ningún resultado real en términos de racionalización y disminución de costos de la administración pública. La variación de los gastos se debió exclusivamente a los efectos de la política salarial y el conjunto tiende a incrementar su participación en el producto antes que a disminuirla. En 19~0 se observa un verdadero "desborde" del gasto corriente que puede encuadrarse dentro de la tendencia al crecimiento del sector público pero que no encuentra una explicación adecuada a partir de los datos disponibles.

Estos comentarios no agotan la cuestión ya que hay otros dos factores que inciden apreciablemente en los gastos estatales y no son explicitados en las cuentas. El primero es el gasto de defensa -mencionado por la Secretaría de Hacienda como una decisión política que escapa a la política económica-, cuya evolución dista de conocerse con exactitud dado que una parte significativa puede disimularse en otros rubros del presupuesto. El otro es el gasto financiero del sector público cuyo monto se ajusta con criterios contables que tienden a disfrazar su importancia.

Es probable que ambos rubros hayan tenido bastante que ver con la evolución del gasto en los últimos años dado que los dos tendieron a crecer; el primero debido a los conflictos fronterizos y el segundo por las elevadas tasas reales de interés vigentes en el mercado de dinero.⁴⁶

5. GASTO, INVERSION y DEFICIT

Ya se ha visto que tanto el gasto corriente como la inversión pública mostraron tendencias crecientes en el quinquenio 1976-1981. Eso provocó que la lucha contra el déficit del sector se centrara en el incremento de las recaudaciones como única vía de solución.

La presión tributaria -impuestos con relación al PBI- fue en aumento hasta llegar al punto más alto de la serie histórica en 1980; de 19,2% en 1974, cayó a 13,8% en 1975 para alcanzar el 23,0 % en 1980. Los ingresos por los servicios públicos, aunque crecieron mucho más lentamente, también colaboraron con el incremento de los recursos corrientes que se observa para toda la década en el cuadro III.1.

No es de extrañar, en esas condiciones, que el déficit global se mantuviera entre el 3 y el 4 % del PBI una vez superada la coyuntura de los años 1975 y 1976. La cifra es comparable a la registrada en otros años de la década (véase el cuadro III.1 en el Apéndice) y más aún si se la ve en proporción al nuevo nivel total alcanzado por los gastos del sector público.

Frente a esta situación, los integrantes del equipo económico insistieron en modificar el concepto del déficit del sector. En diversas presentaciones señalaron que los ingresos corrientes resultan superiores a los egresos corrientes y que el llamado déficit se origina, exclusivamente, en la inversión. Es decir, que el déficit no sería otra cosa que la parte de la inversión pública que se financia mediante el endeudamiento. En este punto comparan la situación con la de una empresa privada que recurre al crédito para financiar sus inversiones y consideran normal que eso mismo haga el Estado. Martínez de Hoz ha señalado en forma reiterada que el autofinanciamiento del sector público en lo que respecta a inversiones es muy superior al que exhibe cualquier empresa privada. En efecto, a partir de ese criterio resulta que el sector público autofinancia -mediante impuestos y tarifas- el 70 % de sus inversiones ya que el déficit global es aproximadamente igual al 30% de las inversiones.

A partir de esos supuestos, el equipo económico comenzó a denominar al déficit como "necesidad de financiamiento" y a compararlo con la inversión y no con el presupuesto global del sector público. Es claro que dicho criterio contiene la suposición implícita de que el gasto corriente se ubica en valores normales y no puede ser reducido dado que desaparece en el análisis del déficit.

Ya se vio que esa suposición parece muy fuerte frente a 105 datos de evolución del rubro.

No cabe duda de que el incremento de la presión tributaria pone un límite a las posibilidades del gasto público que explica, quizás, la renovada presión por contraerlo que se percibe en 1981.

6. IMPACTO ECONOMICO DEL CRECIMIENTO DEL GASTO

Para continuar nuestro análisis es indispensable ubicar el marco económico global en el que se desarrolló la evolución del sector público. Sabemos que el país creció muy poco en el período 1975 -1980 Y que el producto tendió a registrar movimientos cíclicos muy frecuentes y agudos. Ese escaso crecimiento, por otra parte, se concentró en los sectores agropecuarios, de servicios y de la construcción. La industria, en cambio, sufrió una intensa declinación que se hizo más aguda hacia principios de 1981. Estos fenómenos se ven contrarrestados en parte por el gasto público y por eso es conveniente explicitar su acción en este caso.

El gasto público, en particular la inversión y la compra de bienes y servicios, opera como una demanda que se dirige a ciertos sectores de la economía local. En particular, ambos generan una demanda efectiva que se orienta, sobre todo, a la actividad industrial y de la construcción y cuya

importancia es significativa respecto a algunas ramas y puede tener incidencia sobre la evolución del ciclo productivo.

Se ha visto más arriba que la inversión pública estuvo sistemáticamente 3 puntos por encima de los valores habituales de la primera mitad de la década del setenta en términos relativos al producto bruto. Es decir, que la demanda originada por esa causa -que se dirige esencialmente a la oferta local se mantuvo en este quinquenio 3 puntos de producto por encima de los valores anteriores. A ello debe sumarse un incremento adicional de aproximadamente otro 1 % derivado de la demanda de bienes y servicios del sector público en el período (véase el cuadro III.3 en el Apéndice). Es decir que el Estado generó una demanda adicional equivalente a algo más de cuatro puntos del PBI respecto a los promedios históricos durante el quinquenio 1976-1981.

Esa demanda es considerable y sin duda tiene que haber compensado, parcialmente la caída de la actividad económica producida en el sector industrial y, asimismo, haber logrado un efecto significativo sobre la actividad de la construcción en el período. Al mismo tiempo ha tenido efectos indirectos en otros sectores -transporte, ciertos servicios- con menor relación directa con el gasto público, pero que son movilizados por intermedio de los anteriores.

Puede decirse que los efectos de la creciente demanda estatal fueron de dos tipos. Por un lado, ellos actuaron como un compensador coyuntural de la política económica recesiva; por otro, tuvieron efectos positivos en todo el período en ciertas actividades específicas.

Este análisis no explica las causas de la inversión y el gasto público que son muy variadas. Pero, si ellas no pueden adscribirse a una sola razón por importante que ella sea, no por eso es menos cierto que los efectos son significativos; la inversión pública tuvo consecuencias de tipo anticíclico en el período en estudio. Algunos indicadores al respecto Se pueden seguir en el cuadro III.4.

En 1976 la inversión se eleva -con una coyuntura- recesiva. En 1977 crece con mayor lentitud frente a una etapa de recuperación. En 1978 cae lentamente -mientras el producto industrial cae- y más aún al año siguiente en coincidencia con la recuperación de la industria. Finalmente, sube en 1980 frente a la nueva caída recesiva.

La coincidencia entre la evolución coyuntural del producto y la inversión parece sugestiva y tiene un valor explicativo *ex post* para esta última que quizás sea más importante que la supuesta herencia recibida del período anterior.

En el análisis de mediano plazo debe tenerse en cuenta que la demanda estatal estuvo fuertemente concentrada en algunas ramas productivas que se beneficiaron con su influjo. Ellas están compuestas por varias ramas industriales y la industria de la construcción que, por su importancia, merece ser analizada por separado.

La inversión pública en "construcciones" pasó de 722 millones de pesos de 1960 en el trienio 1970-1972 a un promedio de 1046 millones de la misma moneda en 1977 - 1979. Este aumento absoluto de la actividad pública en construcciones ayudó a incrementar su participación relativa respecto al sector privado: el peso del Estado en el sector pasó de 41,1 % del total en el primer trimestre mencionado, a 45,8 % en el segundo. Lógicamente, el sector privado redujo su papel en la misma proporción.⁴⁷

La mayor parte de ese incremento provino de la inversión en obras hidroeléctricas cuya participación en el total de las erogaciones públicas en construcciones pasó de 15,5 % en 1970 - 1972 a 30,3 % en 1977 (Calvar, Salaverry y Monteverde, 1980).

Las decisiones del sector público tuvieron fuerte impacto sobre el nivel de la actividad de la construcción en todo el período en estudio. En el cuadro III.5 (véase el Apéndice) se cuantifican algunas cifras que tienden a demostrarlo.

Puede concluirse que el incremento de la inversión entre ambos periodos "explica" el 60 % del incremento de la actividad del sector, aun sin tener en cuenta el efecto de las inversiones inducidas que se analizan más adelante. La evolución de la construcción ha estado claramente condicionada a la actividad pública.

La industria de la construcción tiene múltiples efectos cuya importancia no puede desdeñarse. Uno de ellos deriva de su influencia sobre la demanda de empleos. El análisis de las series

estadísticas de producto y empleo en la construcción indica que, históricamente, dicha actividad incorpora mil operarios por cada millón de pesos de 1960 de incremento de su valor agregado.⁴⁸

La ecuación correspondiente nos permitió proyectar la ocupación para los años 1971-1979 (que no figuran en las estadísticas) a partir de las estimaciones del producto sectorial. Surge del cuadro 111.5 que la construcción habría demandado 240000 personas adicionales en el trienio 1977 - 1979 respecto a las ocupadas en 1970-1972; de ellas, las ocupadas por las decisiones del sector público suman 145000 (60 % de ese total). Dicho número representa alrededor del 10 % del total de la ocupación industrial en el país -según el censo de 1974- y podría compensar desde el punto de vista ocupacional buena parte de la deserción registrada en los últimos años en ese sector.⁴⁹

La construcción, además, tiene una fuerte incidencia sobre la actividad de otros sectores industriales relacionados con ella. Algo más del 10% de la industria trabaja, directa o indirectamente, para atender los requerimientos de la construcción. Entre las ramas proveedoras más importantes figuran la producción de cemento y cal, la cerámica y la fabricación de ladrillos, el acero y otras como derivados del aluminio, plomo, etcétera. Por ello, no es casual que se registren nuevas inversiones en varios de esos sectores en los últimos años; en particular, las inversiones en ampliación de plantas cementeras se cuentan entre las más importantes originadas en el sector industrial en el período en estudio. La producción (y despacho) de cemento subió de 5,3 millones de toneladas en 1974 a 7 millones en 1980, un aumento de 32 % en seis años. De allí se deriva que los proyectos de inversión aprobados para ampliar la capacidad productiva de esa industria sumen alrededor de 700 millones de dólares en el quinquenio como lógica consecuencia de la demanda mencionada. Esta última magnitud es sumamente importante en términos relativos y coloca al cemento entre las cuatro ramas más activas dentro de la industria según montos de inversión, junto a siderurgia, petroquímica y papel que recibieron un énfasis especial en las políticas de promoción industrial de los años 1975 a 1977 (Schvarzer, 1978).

Por su lado, la producción de hierro para construcción subió más de 30 % en el quinquenio analizado hasta llegar a casi 460000 toneladas en 1980. Su crecimiento contrasta abiertamente con el declinar de otros productos siderúrgicos dirigidos a ramas diferentes de la de la construcción y afectados por las políticas recesivas.

La construcción y las ramas industriales proveedoras no fueron las únicas beneficiarias de la inversión pública. Esta tuvo efectos directos en diversas actividades a través de los gastos que no van específicamente a "construcciones". Las inversiones energéticas tuvieron fuerte impacto en la demanda de equipos de producción, transformación y transmisión de electricidad; en la producción de equipos petroleros y de transporte de petróleo y gas; en las actividades relacionadas con la energía nuclear. Las inversiones en infraestructura vial movilizaron a las plantas de equipos para esos fines y las actividades navieras dieron trabajo a numerosos astilleros en el período.

La política de "compre nacional" se mantuvo en el quinquenio pese a algunas decisiones en contra tomadas en determinados momentos. En consecuencia, cada peso gastado por la inversión pública generó una demanda casi equivalente sobre algún sector productivo de la industria nacional. La carencia de datos precisos impide efectuar una evaluación adecuada pero la existencia de varios sectores industriales que trabajan casi exclusivamente para el sector público, y los efectos indirectos sobre otros, permiten asumir que hubo una importante actividad industrial en torno a la inversión pública.

Todo lo dicho confirma que la inversión pública (y el gasto público en bienes y servicios) ha tenido un papel dinamizador sobre la economía en los últimos años. Su efecto ha sido mayor que en períodos anteriores -como se aprecia en las magnitudes analizadas- y si bien se concentró en determinadas ramas, tuvo significativos impactos indirectos sobre numerosas facetas de la actividad económica.

Frente al estancamiento relativo del producto global y a la caída absoluta de la actividad industrial ella adquiere un papel clave. Sin duda, la evolución del producto hubiera sido "mucho más negativa sin los efectos compensadores de la inversión pública. Ella movilizó a la construcción, incentivó grandes sectores industriales de carácter estratégico, mejoró los niveles

ocupacionales, etcétera.

ES difícil saber hasta qué punto fue resultado de una decisión consciente y premeditada en ese sentido. Los responsables de la política económica han sido muy cautos en sus opiniones sobre el tema. Es probable, además, que se produjeran cambios de actitud en función del resultado de otras variables que escapan a este análisis (inflación, evolución del sector externo, demandas sociales, etcétera). Pero no cabe duda de que el gasto público tuvo un papel mucho más dinámico, en términos productivos, que el asignado por el modelo explícitamente puesto en vigencia en abril de 1976.

Este panorama de la actividad del sector público en una etapa de recesión permite ahora pasar al análisis de otras formas de incentivación de la economía a través de las políticas de privatización encaradas en el quinquenio.

III. POLITICA DE PRIVATIZACION

La política de privatización no estuvo en ningún momento subordinada a un órgano específico del Estado. Ella fue fijada, como un principio básico, desde el Ministerio de Economía, y seguida desde allí aunque hubo momentos en que los resultados y experiencias del proceso se discutieron en los más altos niveles de la conducción política del país. Por su parte, todos, y cada uno de los organismos estatales quedaron a cargo de buscar la manera de privatizar parcial o totalmente sus funciones sin perjuicio de las propuestas, sugerencias u órdenes provenientes de los escalones más altos de la jerarquía.

La falta de un órgano encargado específicamente de esta tarea dificulta en forma considerable el seguimiento de sus resultados para el observador externo. Los datos oficiales al respecto son aislados, parciales o sesgados y nunca lo suficientemente exhaustivos. en abierta contradicción con la importancia asignada a dicho objetivo.

A los efectos del análisis que sigue, separaremos la política de privatización en tres grandes áreas. La primera se refiere, concretamente, a la privatización de empresas en manos del Estado que se venden en bloque o en partes hasta que el sector público se deshace de ellas. Estas empresas, en general, son medianas y están en manos del Estado por diversas razones que se tratan más adelante. Las empresas más grandes del sector público, en cambio, no se incluyen en el proceso de privatización anterior sino en la llamada "privatización periférica"; eso es lo que se analiza en la segunda parte de este capítulo. Como se verá, la privatización periférica corresponde a una práctica del período 1976 - 1981 que ha logrado efectos considerables y, sin duda, duraderos en la economía nacional. Finalmente, en una tercera parte se detalla el programa de concesiones encarado en estos años para ceder nuevos negocios a la actividad privada que puede ser considerado como una verdadera privatización anticipada por sus características.

Como apéndice se presentan otros aspectos de la actividad del Estado que afectan a la demanda agregada y, por lo tanto, al dinamismo económico del país. La importancia de esos programas en la actividad económica y los costos de algunos de ellos para el sector público son motivo más que suficiente para que se reseñen como telón de fondo a los análisis que se están efectuando sobre el tema.

1. PRIVATIZACION DE EMPRESAS

Número y clasificación de empresas estatales

Conocer meramente el número y características de las empresas estatales existentes en el país presenta dificultades enormes. Es relativamente sencillo listar a las empresas más grandes y conocidas cuya presencia en la economía nacional resulta evidente; las complicaciones aparecen a medida que se avanza en el intento de registrar a las empresas medianas y chicas, que pertenecen en general a provincias y municipios, y cuyo número es muy elevado aunque sus dimensiones individuales son realmente modestas. Los problemas de clasificación se acrecientan cuando se pasa de los aspectos de jurisdicción a los organizativos; en los últimos lustros se han creado empresas estatales que dependen, a su vez, de otras empresas públicas formando una especie de segunda línea en el sistema tanto por su distancia e independencia relativas de los centros de decisión oficiales -mediatizado a través de las empresas madres- como por las características organizacionales y operativas derivadas de dicha situación.

Los temas de propiedad, control y estructura organizativa agregan nuevos elementos de dificultad para su definición. Hay casos en que el Estado tiene, por sí o a través de sus empresas; una participación accionaria que le permite el control de una sociedad aunque no lo ejerce; en otros se ubica minoritariamente, con participación en la propiedad pero no en el control. La incorporación o no de dichas sociedades a la lista de empresas públicas depende de la definición que se adopte al respecto, que no siempre es la misma. Las propias formas juridicoadministrativas confunden bastante la tarea de definición. Algunas empresas están claramente organizadas como sociedad de Estado o, directamente, como sociedad anónima de mayoría estatal; otras, en cambio, operan como una Dirección o Repartición de algún ministerio, con estructuras operativas y de decisión más parecidas a la de este último que a las de una empresa. Estas últimas se confunden con el aparato administrativo del Estado y los observadores no siempre pueden diferenciarlas con claridad.⁵⁰

En los últimos años se asiste a una rápida diversificación del número de las empresas estatales que no está directamente ligado a una expansión de su área de influencia sino que se origina en la aplicación de criterios organizativos diferentes. El área de producción y distribución de energía eléctrica es un caso típico de un elevado número de entidades heredadas de un proceso histórico que tendió a dispersar su número antes que a concentrarlas. En la actualidad se pueden distinguir cerca de diez empresas de gran tamaño junto a varias otras de dimensión menor.⁵¹ En esa área, así como en otras, se observa el crecimiento del número de empresas debido a las medidas de "provincialización" adoptadas por el gobierno nacional; cuando éstas culminen habrá, por ejemplo, dos docenas de organismos dedicados a la provisión de agua potable y servicios de saneamiento en lugar de la actual organización integrada de Obras Sanitarias. Y lo mismo puede llegar a ocurrir con la distribución de gas y otros servicios públicos por la misma razón si se persiste en esa línea.

En estas condiciones, el listado exhaustivo de las empresas públicas existentes es una tarea difícil que, hasta donde conocemos, no ha sido terminada. De todos modos, la tarea arrojaría sólo información preliminar sobre el problema que puede llegar a ser irrelevante si no es acompañada de otros datos de interés.

Uno de los relevamientos más amplios en este sentido es el realizado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en 1976, por encargo del Consejo Empresario Argentino. En general, ese relevamiento, que ha servido de base a informaciones y estudios posteriores, muestra diversos problemas de definición del tipo de los adelantados en este comentario.

El trabajo de FIEL lista 747 empresas controladas total o parcialmente por el Estado en 1975. Ese total parece muy elevado porque incluye a 260 sociedades anónimas en las cuales el Estado poseía acciones a través del BANADE y la CNAS debido a la aplicación de distintos regímenes de promoción bursátil; dichas tenencias eran minoritarias en todos los casos -aunque, por momentos, decisivas desde el punto de vista de las posibilidades de control- y difícilmente permiten considerar a las empresas correspondientes como públicas. Más aún, algunas de ellas pertenecen al grupo de grandes, empresas de capital privado local y son consideradas así en todos los análisis al respecto.

La política oficial del BANADE y la CNAS, persistente a través de lustros, consistió en negarse a intervenir en las asambleas societarias y, a lo sumo, apoyar las decisiones de los respectivos grupos de control; nunca intentó colocar un director o representante público en esas sociedades. En consecuencia, parece difícil agregarlas a la lista de empresas estatales junto con otras dependientes del sector público.

El estudio de FIEL en cambio no agota la lista de empresas de radiodifusión -de las que indica 50 sobre más de 100 existentes- y no alcanzó a cubrir a un elevado número de empresas de propiedad provincial cuya existencia sólo comenzó a conocerse tiempo después a raíz de la política de privatización.

Estudios posteriores fueron incorporando nuevas empresas públicas a los listados sin que ninguno llegara a ser exhaustivo. A fines del período que nos ocupa, en abril de 1981, el Banco Central emitió un comunicado con la nómina de las empresas no financieras pertenecientes al Estado a los efectos de ciertas normas contables; dicho listado no parece reflejar los cinco años de avance en el tema de clasificación del sector. El organismo oficial registra sólo 262 empresas públicas, incluyendo provinciales, municipales y mixtas; el número es razonablemente aproximado aunque algunos criterios son discutibles: en el listado figuran *como* "empresas" todos los establecimientos de Fabricaciones Militares, que tienen, sin embargo, un balance consolidado. El listado cuenta separadamente cada una de las entidades de radiodifusión sin tener en cuenta su estructura formal o su dependencia de otros entes.⁵²

Las dificultades del tema surgen nuevamente en el único balance conocido sobre la gestión de privatización efectuada en el quinquenio que se publicara en la "Memoria del Ministerio de Economía 2-4-76 a 29-3-81". En ninguna parte del listado figuran empresas públicas privatizadas en el período como la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP) -intervenida y operada por el Estado-, Compañía Metalúrgica Austral y Astrasur, a pesar de que ello hubiera mejorado la imagen de la gestión económica en ese sentido. Tampoco figuran otras empresas estatizadas en el período y en vías de reprivatización, como *La Opinión* y Austral. Un dato curioso: en ese listado figura "en vías de privatización" la Compañía Italo que, en rigor, fue estatizada en el quinquenio y ahora está por fusionarse con SEGBA -que la hará desaparecer como forma jurídica pero no como organismo estatal.

Situación global

La falta de información exhaustiva sobre el total de las empresas públicas no agrega un error demasiado grande a los análisis debido a la fuerte concentración de su actividad económica en un número muy reducido de entidades. Se estima, que catorce empresas públicas representan entre 61 % y 77% de la actividad global de las empresas estatales medida ya sea por sus ventas o por su ocupación total.⁵³

Por esas razones, en lo que sigue nos centraremos en una clasificación de tres tipos de empresas estatales que nos parece relevante para el análisis. En esa clasificación utilizaremos dos criterios simultáneos: la dimensión de la empresa y su origen o interés social.

Eso nos lleva a definir un primer grupo de empresas públicas "clásicas" formadas por razones de defensa nacional, interés social o, simplemente, por la misma dimensión económica de la tarea planteada. Ellas son, prácticamente, las catorce empresas antes mencionadas a las que habría que sumar Fabricaciones Militares por su importancia específica y sus dimensiones. Estos organismos forman el corazón mismo de las empresas estatales, con largas décadas de existencia en el país y con carácter decisivo en algunos sectores productivos (transportes, energía, industrias básicas, etcétera). Debe decirse que ellas prácticamente no fueron incluidas en el proceso de privatización decidido en los últimos años. El único caso, todavía en trámite, es el de la Flota Fluvial, que se analiza más adelante. En cambio, en estas empresas se aplicó decididamente la política de privatización periférica que supone el traspaso de algunas actividades al sector privado y cuyos

efectos se estudian por separado.

El segundo grupo, que incluye un mayor número de empresas estatales, está formado por entidades de origen privado que fueron intervenidas por diversas razones desde principios de la década. En general, se trata de empresas con graves problemas financieros -provocados como consecuencia de la política económica llevada a cabo a partir de 1967- que fueron objeto de operaciones de "salvataje" por el sector público. Su régimen deriva de la ley 17507/67 conocida como de "rehabilitación de empresas" y de la ley 18832/72 de "intervención estatal". Entre ellas figuran Siam, Editorial Codex, La Cantábrica y otras firmas muy conocidas. En este grupo se llevó a cabo un enérgico proceso de transferencia de activos que se analiza más adelante.

Conviene recordar que esas empresas fueron tradicionalmente privadas y que la gestión pública se debió a problemas especiales del mercado antes que a una decisión de estatizar.

Su venta al sector privado refleja el cierre de un ciclo coyuntural más que la modificación del papel del Estado en esas áreas. En este sentido puede decirse que la transferencia de empresas entre el sector privado y el público, por avatares económicos, es un fenómeno cíclico que se conoce en la Argentina desde, por lo menos, la década del cuarenta. En aquel entonces se nacionalizaron las empresas de capital alemán radicadas en el país que fueron privatizadas, nuevamente, una década más tarde. El ciclo parece volver a repetirse en estos últimos años debido a que el sector público comienza a asumir el control de numerosas empresas; esta vez la causa es la intervención del Banco Central a algunos entes financieros que operaban como *holdings* en el mercado y cuyas empresas controladas son manejadas, ahora, por funcionarios oficiales.

Finalmente, hay un tercer grupo de empresas estatales formado por establecimientos provinciales y municipales de escasa importancia económica aunque, a veces, con cierta presencia regional. Entre ellas pueden mencionarse los hoteles, muchos de ellos propiedad de las provincias y destinados a atender el movimiento turístico y comercial o la promoción regional; en general, los edificios son públicos pero la gestión es efectuada por concesionarios privados que, gracias a ello, no se ven obligados a invertir el capital necesario para la empresa. Hay (o había) numerosos organismos de fomento y procesamiento de las producciones regionales: desmotadoras de algodón, frigoríficos locales, organismos de acopio de té, frutas u otros cultivos, etcétera. En todo este grupo se ha avanzado muy rápidamente en el proceso de privatización aunque su importancia económica sea desdeñable, como se verá, para un balance global de esta política.

El proceso de privatización

Desde abril de 1976 se afirma la necesidad de privatizar las empresas estatales y comienza una gestión en dicho sentido que sigue hasta la actualidad. La ley 21 066, de 1977, conocida como "ley Padilla" por el funcionario que la impulsa, es el primer instrumento legal sobre el tema en dicho periodo; ella establece algunos criterios generales y plazos perentorios para privatizar. Con el paso del tiempo se aprueban numerosas disposiciones adicionales con diferente grado de generalización. En algunos casos, se dictan leyes especiales para privatizar algunas empresas (ejemplos de Siam, CAP, Flota Fluvial) mientras que hay disposiciones al efecto en normas destinadas a otros fines (caso de las leyes de presupuesto como se verá). Otras veces, se observa que la ley establece en forma global el régimen de propiedad para un área determinada (como en la ley de radiodifusión que norma esta actividad) y, simultáneamente, el proceso de privatización de las empresas que operan en ella. A esto debe agregarse que cada provincia estableció su propia reglamentación sobre el tema y lo mismo ocurrió con los municipios.

Los plazos perentorios establecidos por la ley se cumplen con dificultad o no se cumplen debido a múltiples trabas administrativas y políticas. Estas últimas no siempre surgen a la luz pero en los hechos sus efectos son claros. Las dificultades del proceso se revelan claramente comparando las sucesivas leyes de presupuesto; en ellas se repiten los nombres de empresas que deben ser privatizadas en el año y que aparecen nuevamente con la misma exigencia -y ninguna explicación en el ejercicio siguiente. A partir de la ley 21 550 que daba 180 días de plazo para privatizar

ciertas empresas, éstas comienzan a reaparecer en las sucesivas leyes presupuestarias. El cuadro III.6 da una imagen inmediata del proceso.

Los resultados son claros. Sólo para un par de empresas las disposiciones de privatización se cumplieron en el periodo establecido por la ley de presupuesto. En otras, como Siam o Hurlingham, su repetida aparición durante varios años es un indicador de las dificultades de transferirlas al sector privado. Siam exigió un par de leyes especiales -aparte de las de presupuesto- sin que se lograra avanzar demasiado hasta mediados de 1981.

Otras empresas a privatizarse no figuraron en las leyes de presupuesto por distintas causas y su evolución dependió de los juegos de presión y resistencia burocrática y política que se pusieron en marcha en cada caso. En consecuencia, el mero trámite administrativo de la privatización resulta muy complejo y difícil de seguir para el observador. La dificultad se acrecienta debido a la falta de información precisa del sector oficial sobre el tema que contrasta con el interés asignado por las autoridades a dicha gestión.

Los resultados globales

Pese a la poca importancia relativa de las cifras numéricas, ya mencionada, conviene iniciar esta sección con un resumen de la situación de las empresas públicas en lo que se refiere a la privatización. El resumen se presenta en el cuadro III.7.

Del total aproximado de 433 empresas registradas en el cuadro se han privatizado en el quinquenio 1976-1981 unas 120 entidades de las cuales la mayoría numérica pertenecía a los estados provinciales. Esta cantidad no debe llamar a equívocos. Entre las 120 sociedades privatizadas figuran algunas tan poco significativas como un cine y un salón de baile en la ciudad de Corrientes que sirvieron, en su momento, como un argumento propagandístico sobre el avance del Estado pero que no tenían ninguna importancia económica. Su venta no modifica en absoluto la dimensión del sector público.

La forma más común de privatización fue el concurso público aunque hubo algunas oportunidades en que se gestionó mediante acuerdos privados. Los concursos se repitieron diversas veces en los casos -bastante frecuentes- en que no se presentaron interesados; en cada nuevo llamado la base mínima prevista para el precio de venta se reducía o eliminaba para facilitar la operación.

En lo que sigue se resume el análisis mediante una clasificación realizada, simplemente, para facilitar la presentación. En todos los casos, tratamos de establecer la importancia de las empresas privadas mediante algún indicador adicional al del valor de venta; se indica, por eso, la posición de esas empresas en el *ranking* de las empresas industriales más grandes de la Argentina o la base de precio establecida originalmente para la operación como una medida general de su valuación económica.

En el Cuadro III.8 se presenta, en forma sucinta, la información recopilada sobre el proceso de privatización de la CAP. Este verdadero *holding* frigorífico se fue vendiendo planta por planta luego de una tentativa infructuosa de entre garla completo a una empresa que deberían formar los ganaderos. La privatización comenzó en el segundo semestre de 1979 y proseguía en 1981 de acuerdo con lo que se presenta en la tabla, aunque lo esencial ya estaba logrado en esa fecha.

El caso de CAP ofrece algunos detalles significativos que se repiten, con algunas variantes, en los otros procesos estudiados. En primer lugar, se observa la extensión del proceso que demanda más de dos años luego de los trámites para devolverla -en forma condicionada- a los ganaderos. El resumen del cuadro permite apreciar que en todos los casos los precios obtenidos por la venta son notablemente inferiores a los establecidos como base en el primer llamado a licitación; considerando el efecto de la inflación hay casos en que no se consigue ni la cuarta parte del valor inicial. Hay algunos rubros para los que no se consigue comprador ni aun eliminando la base para las ofertas. En estas condiciones, la privatización de la CAP se convierte en un trámite sumamente costoso para el Estado ya que los valores obtenidos no alcanzan siquiera para pagar las

indemnizaciones al personal dejado cesante. Las estimaciones de la propia empresa indican que los ingresos por privatización al 31 de diciembre de 1980 eran apenas las dos terceras partes -en pesos constantes- de los pagos realizados por indemnizaciones al personal. La diferencia fue tomada en préstamos en la plaza financiera local y sus intereses se acumulan a la deuda de la empresa. La racionalidad de la operación, según las autoridades, consiste en que CAP representó siempre un déficit muy elevado para las finanzas públicas y resulta conveniente liquidarla. A pesar de que el resultado final de la venta represente -casi seguramente- un costo y no un ingreso para el Estado.

En el cuadro III.9 figura el proceso seguido en la privatización de los ingenios azucareros. En este cuadro se agrupan ingenios que estaban en diferente situación jurídica. Unos formaban parte de la ex Compañía Azucarera Tucumana, en quiebra desde hace más de una década, y eran operados por la Compañía Nacional Azucarera (CONASA), creada al efecto. Otros ingenios eran operados por CIFEN, una antigua empresa pública comercial de variado ámbito de operaciones que está, en estos momentos, en liquidación. Finalmente, el ingenio La Esperanza está intervenido judicialmente desde la quiebra del grupo Deltoc; en 1972, del que formaba parte. Como se aprecia, la participación del sector público en la industria azucarera había llegado a ser considerable aunque la gestión estatal no fuera homogénea ni centralizada. La privatización avanzó bastante en el periodo considerado.

Los ingenios se fueron vendiendo uno a uno y resta sólo el de La Esperanza cuya situación estaría por resolverse. También en este caso las instalaciones se vendieron a un valor que osciló entre la mitad y un tercio de la base original, salvo en el caso del Arno, de Santa Fe. La historia de la privatización del Santa Rosa señala los curiosos vericuetos que adopta, por momentos, el proceso que se describe. Este ingenio se vendió, en junio de 1978, al ingenio Ñuñorco que lo operó con éxito en la zafra siguiente. Pero en 1980 el Ñuñorco enfrentó graves problemas financieros que lo llevaron a la quiebra; se vio obligado, así, a devolver el Santa Rosa ante la imposibilidad de afrontar los pagos correspondientes. Este último es vendido nuevamente en diciembre de 1980, de manera que fue "privatizado" dos veces en dos años. Los clásicos problemas sociales que genera la actividad azucarera en Tucumán determinaron ciertas medidas excepcionales en el proceso que sería largo detallar, entre ellas, que la provincia operara el ingenio Ñuñorco -en quiebra- para evitar su parálisis de manera que, en un momento dado, el área estatal crecía en lugar de reducirse. Posteriormente, ese ingenio fue arrendado al sector privado para mantener su continuidad operativa.

En el cuadro III.10 se agrupó a una serie de empresas de distinto tipo -clasificadas más arriba como tradicionalmente privadas y que pasaron por una u otra razón a control estatal-. Se señala allí en forma muy resumida la información que se pudo recopilar respecto a su situación en los últimos años, que no es mucha debido a la enorme dispersión de las fuentes y las dificultades de acceso a ellas. La lista está dominada por una media docena de empresas cuya importancia económica relativa es muy elevada respecto al conjunto. La situación final de cada una es muy variada aunque en general se destaca nuevamente el retraso en las decisiones operativas necesarias para su transferencia al sector privado. De las cinco realmente mayores hay tres sin vender (Siam, Flota Fluvial y Petroquímica Mosconi), una vendida (Swift) y una cerrada y liquidada (Industrias Mecánicas del Estado, IME) a fines de marzo de 1981; los resultados no serían diferentes, en proporción, si se tomara un grupo más amplio como las diez mayores de ese listado.⁵⁴

El cuadro III.11 lista una serie de empresas, predominantemente provinciales y de reducida dimensión, sobre las que casi no disponemos de ningún dato. La lista está extraída de la única información oficial al respecto que las presenta como privatizadas en el periodo aunque, a juzgar por la experiencia de los otros casos analizados, es posible que muchas de ellas hayan sido cerradas y liquidadas antes que transferidas realmente. La verificación debería efectuarse caso por caso en una tarea que excede a este análisis.

Finalmente, el cuadro III.12 presenta la lista de los hoteles provinciales y su situación en el periodo. La utilización de dos fuentes distintas permite en este caso algunas comprobaciones interesantes. Los hoteles provinciales fueron listados por FIEL en 1976, pero muchos de los que

aparecen en 1981 como privatizados no figuraban en aquel registro. Por otra parte, se observa que aparecen como privatizados varios hoteles que ya se habían otorgado en concesión a varios empresarios locales en 1976, lo que supone que el proceso actual afectó a la propiedad del edificio antes que a la gestión. En un número importante de casos no se dispone de indicaciones sobre la situación anterior que permita conocer exactamente qué es lo que se privatizó.

En el mismo cuadro se agrega la lista de hoteles, prácticamente otorgados en concesión ya en 1976, que no figuran en el listado final del Ministerio de Economía a diferencia de otros en igual condición.

Características generales del proceso

La información presentada parece suficiente para extraer una serie de conclusiones sobre los resultados del intento de privatización del quinquenio. A efectos de generalizar, ellas se presentan en forma resumida y sistemática organizadas bajo distintos rubros que interesa destacar en esta etapa del análisis.

Períodos de implementación

Los plazos para alcanzar resultados efectivos en la privatización fueron notablemente largos en la gran mayoría de los casos señalados. Los ejemplos de mayores dilaciones son los de Siam y Hurlingham, que se intentaron desde un principio exigiendo diferentes trámites a lo largo de estos cinco años sin que se haya llegado a una solución en el momento de concluir este estudio. Hay otros procesos igualmente extendidos en el tiempo pese al énfasis puesto por las autoridades económicas para su concreción. En algunos casos especiales, la demora se explica en parte por las dimensiones relativas de las empresas involucradas respecto a la economía argentina (como la CAP o la Flota Fluvial) que dificultan las posibilidades de absorción del sector privado. En la mayoría de los trámites aparecen dificultades administrativas, judiciales y otras no siempre claras pero que reflejan de alguna manera la resistencia opuesta a la privatización.

En un reportaje efectuado al final de su gestión, Martínez de Hoz reconoció que la tarea no había sido fácil. Hubo, señaló,

una resistencia al cambio en la estructura de la administración pública y en la estructura física y en la estructura mental que también forma parte del gobierno contra la cual cada uno de nosotros hemos tenido que luchar. Cada caso de privatización y cada caso de reorganización ha sido una batalla campal que ha habido que ganar trinchera por trinchera. La gente no se da cuenta. (Reporte del 17-2-81, en *Boletín Semanal*, 2-3-81).

Por su parte, Alemann señaló que el "cambio de mentalidad" y las nuevas decisiones privatizantes fueron el resultado de "un proceso de aprendizaje para todos" incluyendo a los miembros de las Fuerzas Armadas. "Acá hubo un proceso de interacción entre los hechos y el avance de la mentalidad [y por ejemplo, la privatización de la Flota Fluvial no se podría haber hecho en 1976 ya que] una decisión de ese tipo requirió una cierta maduración de quienes la tomaron" (*La Prensa*, 19-3-81).

Liquidación y cierre

La reseña de los casos más importantes indica que no siempre se produjo, efectivamente, una privatización. En numerosas oportunidades, el Estado terminó cerrando, simple y llanamente, la empresa objeto de sus preocupaciones. La diferencia es significativa. El desmantelamiento y la venta de partes -terrenos, edificios o maquinarias- no pueden ser considerados exactamente como una privatización, ella genera una contracción del aparato productivo estatal pero no una transferencia de activos. Esto ocurrió en casos tan importantes como Industrias Mecánicas del Estado (IME) -la planta de automotores utilitarios de Córdoba-, Aceros Ohler -producción de aceros especiales en Valentín Alsina-, Industrias Llave -textil con plantas en Paraná y Gran Buenos Aires-, Editorial Codex -uno de los establecimientos más modernos del continente a principios de la década del setenta-, etcétera.

Es cierto que algunas de estas empresas enfrentaban dificultades para competir en las condiciones actuales del mercado argentino o requerían grandes inversiones de capital para ser puestas en condiciones. Son los ejemplos de IME o de algunas plantas de la CAP. Esa situación particular, vivida por buena parte del espectro productivo local debido a las políticas económicas aplicadas, especialmente, en los años 1978-1980, no invalida el hecho de que no se trató de una privatización sino del cierre y liquidación de instalaciones y empresas productivas.

Evolución posterior

Al comentario anterior debe agregarse que hay varias empresas vendidas que al poco tiempo entraron en convocatorias de acreedores, cesación de pagos o, simplemente, fueron a la quiebra. Las causas son múltiples aunque persiste en primer lugar la particular condición en que se desarrolló la economía nacional en este período. También parece cierto que algunas empresas "privatizadas" estaban en pésimas condiciones técnicas y económicas después de largos años de deterioro, lo que disminuía su capacidad de adaptación al mercado que predominó en el país en los últimos años. Parece existir en estos casos un problema del lado de los adquirentes; hay pocos ejemplos en que éstos tuvieran la dimensión económica suficiente como para sobrellevar la empresa sin recurrir a la costosa financiación del mercado local de capitales. Aparantemente, algunos confiaron en ingresar al negocio sin mayores aportes patrimoniales; su programa debe haber consistido en pagar la empresa con los beneficios esperados de una proyección económica que no se cumplió debido, en buena medida, a los efectos de la política global llevada a cabo paralelamente.

En estos ejemplos, el proceso puede calificarse como de liquidaciones mediatizadas a través de ventas al sector privado antes que de auténticas privatizaciones. Parece conveniente señalar que esta evolución condiciona en cierta forma algunas de las críticas generalizadas respecto a la supuesta incapacidad operativa de los funcionarios públicos; los gerentes privados no siempre encontraron la vía para salir airoso con empresas cuyos males se adjudicaban, en forma simplista, al mero hecho del control estatal.

Precios

En casi todos los casos en los que se estableció una base de cálculo para el valor de la empresa, los precios obtenidos para su venta resultaron sensiblemente inferiores. Se puede estimar que los precios finales se ubicaron entre un tercio y la mitad de los valores originales de tasación establecidos previamente por los funcionarios competentes. Los empresarios de mostraron escaso interés por comprar y menos por pagar, aun cuando las ventas se efectuaron con facilidades a largo plazo que disminuían los requerimientos de dinero que, debía desembolsarse en la primera etapa.

En diversas ocasiones, la decisión estatal de vender a cualquier precio -debido a la prioridad otorgada al objetivo de privatizar- favoreció la posición negociadora de los presuntos compradores. Cuando se adelantó que las licitaciones se harían reduciendo progresivamente la base en la medida en que no hubiera postor, los compradores sólo se presentaron en la instancia final.⁵⁵ Este tipo de resultado se aprecia muy bien -aunque no exclusivamente- en las ventas de las distintas plantas de CAP y en el proceso de liquidación de Siam.

Ingresos reales

El objetivo político de la privatización se cumplió de manera tal que los ingresos reales del Estado sumaron montos muy escasos, cuando no negativos. Los precios obtenidos, como ya se señaló, fueron bajos en términos reales y financiados a plazos relativamente largos. El ejemplo de la CAP indica que los ingresos totales percibidos por su venta no habían alcanzado, hasta diciembre de 1980, para pagar siquiera los costos de indemnización al personal despedido. En este caso, el fenómeno se agudiza porque la empresa debió tomar créditos en el sector financiero para saldar la

diferencia y queda la duda de si esos costos adicionales serán absorbidos por los ingresos previstos en el futuro.

El esfuerzo realizado por el Estado por desprenderse de algunas empresas lo llevó en diversas ocasiones a absorber pasivos considerables antes de entregarlas al sector privado. Una decisión así se tomó con CAVIC, por ejemplo, cuyo déficit de alrededor de 80 millones de dólares -provocado durante la gestión estatal en estos años- fue absorbido por el Estado antes de entregar la empresa a una sociedad de productores. Es conveniente señalar que esa sola suma resulta superior a todos los ingresos por privatización estimados para el período 1976-1980.

Los efectos negativos para las arcas estatales no acaban allí. Es probable que las empresas privatizadas que están en malas condiciones económicas hayan suspendido el pago de sus cuotas, disminuyendo en igual proporción los ingresos correspondientes previstos por el Estado.

Interesados

No hubo muchos interesados por las empresas públicas ofrecidas en el período y no se observó, entre ellos, una presencia importante de los grandes grupos empresariales del país. Las pujas fueron escasas y representan fenómenos aislados. En general, en la mayoría de las licitaciones se presentó un solo candidato y hay muy pocos ejemplos con más de dos interesados. La falta de candidatos es un elemento sugestivo para el análisis del proceso de privatizaciones. Ya sea por el momento coyuntural vivido por la economía argentina, por las características de las empresas ofrecidas, o por la orientación adoptada por los grupos empresarios locales, las ofertas fueron escasas y, a veces, inexistentes.

Las mayores empresas del país parecieron interesarse muy poco en esta clase de operaciones. Sólo en algunas ramas específicas -como frigoríficos y azúcar, donde la presencia del Estado era apreciable y coincidente con importantes grupos empresarios privados- algunas de aquellas se presentaron y salieron beneficiadas. Pero en general no se observa un interés de ese segmento empresario similar al que se registra en las privatizaciones periféricas que se analizan más adelante y donde su presencia parece sustancial.

En la mayoría de los casos los adquirentes son empresarios medianos y pequeños. En las provincias se observa la presencia de grupos económicos locales -pequeños en términos del mercado nacional- interesados en las empresas ofrecidas. Este fenómeno selectivo diferencia aparentemente esta fase de la evolución argentina del ejemplo chileno donde las privatizaciones dieron origen efectivamente al crecimiento acelerado de algunos grupos empresarios que llegaron a desempeñar un papel decisivo en la vida económica del país trasandino (Dahse, 1979).

Estas conclusiones no pueden extenderse demasiado debido a los continuos cambios que se fueron produciendo después de la privatización de algunas empresas y que no parecen agotadas en la actualidad. La venta del Swift a un grupo local, por ejemplo, marcó la irrupción de empresarios nacionales en el gran negocio frigorífico dominado hasta entonces por el capital extranjero o el sector público. Sin embargo, dos años después esa empresa fue vendida a un grupo extranjero -antes de que se terminara de pagar al Estado- modificando totalmente la imagen anterior. La evolución de la privatización de CAP no parece haber favorecido tampoco una tendencia hacia el crecimiento de grupos empresarios nacionales de envergadura en el sector.⁵⁶

La experiencia azucarera, a su vez, señala que la privatización de los ingenios existentes no fue aprovechada por las empresas más grandes para fortalecer su presencia en el mercado. La obsolescencia de algunas plantas operadas por el Estado puede ser una explicación; en ese caso pueden esperarse nuevos cierres de ingenios, presuntamente privatizados, en el mediano plazo.

Chicas y grandes

No resultó demasiado difícil -al menos desde la perspectiva del ámbito nacional- privatizar las

pequeñas empresas provinciales. En cambio costó gran esfuerzo la venta de las empresas más grandes, cuyas dimensiones son apreciables respecto del mercado nacional. Los largos trámites para vender Siam o la Flota Fluvial, y la tendencia actual de desarticularlas para encontrar compradores, son un buen ejemplo en ese sentido. El número de empresas vendidas es significativo de un esfuerzo administrativo antes que de un cambio económico; las dimensiones de las empresas privadas resultan de mínima importancia frente al tamaño del aparato productivo estatal.

Los problemas para vender las empresas más grandes no surgen sólo en el ámbito estatal. Ellos señalan, asimismo, las restricciones existentes en el sector privado para asumir la dirección de organismos que superan abiertamente la capacidad promedio de los empresarios locales en diversos ámbitos -sean éstos tecnológicos, operativos o económicos.

Por esos motivos, las grandes empresas estatales del país son prácticamente imposibles de vender. Su tamaño, el enorme valor de su patrimonio físico, su complejidad operativa y tecnológica y hasta las implicaciones políticas de sus operaciones son factores que conspiran contra su transferencia al sector privado. Por eso el proceso ha tenido éxito, hasta ahora, sólo con las medianas y pequeñas.

En cambio, hay numerosas áreas de acción de las grandes que pueden transferirse al sector privado mediante contratos especiales; eso es lo que se denomina "privatización periférica" y sobre lo que se avanzó bastante en los últimos años. En rigor, los análisis del proceso señalan que la privatización periférica fue un elemento clave en la estrategia del equipo económico, tanto por las dimensiones de las actividades en juego como por las características de sus beneficiarios. Ese es el tema que trataremos en el capítulo siguiente.

Privatización efectiva

La política de privatización no se orientó en una sola dirección. Ella convivió con avances del sector público sobre distintas áreas empresarias originados en un doble juego convergente. Se destaca, por un lado, el mero crecimiento de las empresas públicas a lo largo del período como producto de las decisiones tomadas al efecto y que agranda el aparato productivo estatal. A esto deben agregarse, además, los efectos de una política de estatizaciones, implícita o explícita, que no pueden desdeñarse.

El principal caso conocido es el de la Compañía Italo de Electricidad, que fue comprada en abril de 1979. Por ella se pagaron unos 93 millones de dólares más la absorción de un pasivo a largo plazo del orden de los 300 millones de dólares; las cifras exactas no son conocidas pese a la intensa polémica producida en torno del tema. Los datos son suficientes para señalar que los activos de esta sola empresa estatizada son mayores que todos los vendidos por el sector público durante el quinquenio 1976-1981. Es decir que, macroeconómicamente, todo el proceso de privatizaciones no compensó siquiera la estatización de esta sola empresa desde el punto de vista de las dimensiones del sector productivo estatal.

Aparte de este caso, se advierten una serie de empresas que ingresaron a la órbita del sector público por diferentes causas, continuando en cierta forma una larga experiencia nacional en ese sentido. Entre ellas deben contarse las empresas poseídas o controladas por las entidades financieras intervenidas por el Banco Central y que, en consecuencia, son operadas actualmente por funcionarios de dicha institución. Los casos más significativos son los correspondientes a los bancos de Los Andes, Oddone y Sidesa, que pusieron en manos del sector público activos del orden de los 5000 millones de dólares (*La Prensa*, 19 - 3 - 81). Las empresas productivas involucradas en esta operación son muy numerosas y entre ellas hay algunas tan importantes como Crecco, National Lead, Flor de Lis, Productos Solmar, Parques Interama, etcétera; los interventores de algunas de ellas han solicitado su quiebra, con lo que se procedería gradualmente a la liquidación de los activos correspondientes cuyo detalle nunca fue informado por el Banco Central.

La particular coyuntura del mercado financiero no fue la única causa de estatizaciones en el

período, temporarias o no. La intervención a Austral, cuyas acciones pasaron a manos del BANADE por una decisión oficial, es otro ejemplo de empresa estatizada en el quinquenio. La política oficial incluye la privatización futura de esta empresa que, por ahora al menos, pertenece al área estatal.

Hay otros casos de avances estatales que no pueden incluirse en el relato anterior. El principal consiste en la compra de la planta de Squibb en Martínez por la Secretaría de Agricultura y Ganadería en 4 millones de dólares (*La Nación*, 26-3-81). La planta, cerrada por Squibb, que decidió suspender sus operaciones fabriles en el país, fue comprada para satisfacer necesidades del SENASA. Esta operación no es única; otro ejemplo es la adquisición de oficinas de Celulosa por parte de la DGI en alrededor de 5 millones de dólares a fines de 1980.

Finalmente, debe registrarse la creación, lisa y llana, de nuevas empresas estatales en el período que se oponen a las tendencias explicitadas por las autoridades. La creación de Nuclear Mendoza y de ENACE son dos casos importantes de nuevos organismos productivos en el sector público; la primera es una sociedad entre la Comisión Nacional de la Energía Atómica y el gobierno de la provincia de Mendoza para desarrollar la explotación de yacimientos de uranio en esa zona mientras la segunda es una empresa de ingeniería, destinada a la instalación de las futuras centrales nucleares en el país, donde la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) está asociada con la Siemens de Alemania.

Hay otras empresas menores como el Teatro Argentino de La Plata -destinado a reemplazar el viejo teatro incendiado-, el CEAMSE -que se menciona más adelante- y otras menores. Estas creaciones destacan, una vez más, que la privatización no es un proceso lineal sino que convive con tendencias opuestas que operan simultáneamente en el sector público.

Perjuicios

La prioridad y urgencia asignada a la política de privatización se opuso, naturalmente, al logro de otros objetivos respecto a las empresas estatales; en ese sentido, pueden mencionarse cierto tipo de perjuicios provocados a las empresas elegidas para su transferencia, que se fueron agravando a medida que las decisiones finales tardaban en tomarse. Parece normal que el administrador, encargado de liquidar una empresa, abandone los posibles esfuerzos en pos de una mayor eficiencia del organismo, de las reducciones de costos a largo plazo y de otros elementos que hacen a su presencia en el mercado. A su vez, los distintos organismos oficiales relacionados con la empresa modifican su actitud afectando finalmente su evolución normal; esto ocurre con las entidades financieras que la apoyan, con aquellos que le compran bienes o servicios e, incluso, con los organismos impositivos. En consecuencia, la empresa destinada a privatizarse ve crecer sus costos financieros y operativos, asiste a la pérdida de sus mercados y, también, de buena parte de su personal calificado que opta por alejarse antes del cambio de propiedad. El largo período demandado para la privatización va complicando ese estado de cosas y tiende a generar una situación límite en la continuidad operativa de la empresa.

Un ejemplo parcial es el de La Cantábrica, que habría sufrido un fuerte deterioro económico entre el momento de la licitación y el de la entrega a los nuevos propietarios. Actualmente se está ventilando el caso ante la justicia debido a la demanda por parte de los compradores, quienes señalan que las condiciones en las que recibieron la empresa distan mucho de la observada por ellos en el momento de tratar su compra y contribuyeron decididamente a agravar su equilibrio económico en los años siguientes.

Pero sin duda el caso más representativo en este aspecto es el de Siam. Esta empresa soportó un enorme costo financiero en los últimos años mientras disminuía sus operaciones por la pérdida gradual de su principal cliente que es el propio sector público. Siam tiene centradas sus actividades en la producción de bienes de capital, destinados básicamente a empresas estatales del área energética, y se vio seriamente afectada por los cambios de política del sector público y en especial por los cambios en relación con esta empresa.

En épocas anteriores, las empresas estatales daban preferencia en sus compras a las otras

empresas del sector público; la eliminación gradual de esta política compone uno de los factores que modificó profundamente la situación de Siam. En su Memoria de 1980, que merece ser leída como un ejemplo de la política industrial del quinquenio, el Directorio de Siam señala que perdió parte de las licitaciones de los ferrocarriles porque éstos exigen, ahora, "repuestos legítimos" -es decir, importados- después de años de comprarlos sin inconvenientes a esta empresa. Asimismo, perdió parte de los contratos, efectivizados en 1975, para aprovisionar de cañerías al gasoducto Centro-Oeste debido a la forma en que se encaró la privatización de esa actividad que eliminó la exigencia del comprador nacional. En otro orden de cosas, se advierte que la empresa se enfrentó a graves problemas financieros que no tendrán sus presuntos compradores dado que se plantea condonarles las deudas pendientes con el sistema previsional sobre las que se imponen, hasta ahora, pesados recargos. En definitiva, Siam parece tener menos capacidad de negociación frente al Estado en los últimos años, ya sea como proveedora de bienes o tomadora de créditos, que la que, seguramente, mostraría una empresa privada.

De esta manera, la indecisión o las dificultades en el trámite de la privatización se convierten en una carga que impone costos enormes sobre la estructura de la empresa. Siam tuvo un balance negativo en junio de 1976 (debido al impacto del período de inflación explosiva), pero mostró resultados positivos en los dos períodos anuales siguientes. Más tarde la situación vuelve a invertirse; en junio de 1979 el balance registra una pérdida considerable que se repite en 1980 como consecuencia de las cargas financieras y la disminución de actividades fabriles.⁵⁷

En cierta forma, la prioridad asignada a la privatización juega en contra de otras variables significativas. De los casos mencionados parece surgir que ella, en principio, afecta a las posibilidades de mejorar la eficiencia de la empresa. El problema se agrava a medida que la privatización no se concreta, ya sea por dificultades burocráticas o por falta de interés del sector privado; se llega así a una situación en que la empresa permanece en manos del sector público pero en condiciones cada vez más difíciles desde el punto de vista operativo. El caso de Siam, que no es el único, permite observar que ese agravamiento de condiciones se extiende del aspecto operativo al financiero con un peso creciente sobre la evolución de la empresa. Una evolución similar se observó en el caso de la CAP, que bajó su producción mucho antes de ser vendida, o en el de la Flota Fluvial, que suspendió su programa de inversiones debido al proyecto de privatización.

Quizás, pueda decir que la "batalla campal, trinchera por trinchera", que mencionaba el ministro de Economía, tuvo resultados positivos en lo que respecta al proceso de privatización pero no' en otros órdenes que hacen tanto a la eficiencia del sector público como a las posibilidades de la economía nacional. La privatización parece haber tenido un costo neto para el presupuesto en lugar de una reducción, como se esperaba, y un costo neto para el sector productivo al retrasar la implementación de medidas para una mayor eficiencia en plantas industriales importantes.

2. PRIVATIZACION PERIFERICA

Desde el punto de vista económico y de las perspectivas a mediano plazo, el aspecto más importante del proceso de privatización encarado a partir de abril de 1976 consiste en la privatización parcial de actividades de las grandes empresas públicas conocida como privatización periférica. Los resultados de esa operación son considerables debido a la magnitud y características de las actividades contratadas; algunas de las operaciones concedidas a través de este proceso abarcan actividades realmente significativas en todos los aspectos: facturación anual, inversiones ~ efectuarse, requisitos tecnológicos, etcétera.

Ya se ha visto que la inversión directa del sector público es una fuente de actividades privadas sumamente importante que en algunos casos se concentra en ciertos beneficiarios. La llamada privatización periférica tiene por momentos una importancia similar, tanto por el monto de las actividades encaradas como por su concentración en un número relativamente reducido de empresas beneficiarias. Sin duda, el sistema supera con amplitud, por la importancia de sus efectos

sobre el sector empresario, a todas las operaciones de privatización encaradas en el período y resumidas en el capítulo anterior.

La privatización periférica no es nada nuevo. Las empresas estatales han recurrido siempre a la subcontratación de determinadas actividades por razones operativas, de especialización, de costos u otras. En ese sentido no hacen más que imitar a las grandes empresas privadas que, normalmente, subcontratan infinidad de actividades que no les resultan rentables o eficientes debido a sus dimensiones y modos de operación. Lo nuevo en la política de los últimos años es la presión ejercida sobre todas las empresas y organismos estatales para que privaticen el máximo de actividades anteriormente ejecutadas en forma directa. Y en este sentido, el objetivo de la privatización periférica se ha convertido en una meta casi independiente de su racionalidad económica u operativa.

Prácticamente todas las empresas y organismos estatales han recurrido, en diversa medida, a la subcontratación global de ciertas actividades como una manera de alinearse con la estrategia oficial. Es de señalar que estas contrataciones no disminuyen el tamaño de la empresa "madre"; por el contrario, ésta tiende -objetivamente- a asumir un papel de control y supervisión que compensa en buena medida la disminución de su actividad directa. Por eso hemos señalado que la decisión de efectuar la "privatización periférica" simplemente confirma y consolida la "centralización estatal" (Schvarzer, 1979).

La dimensión de algunas empresas estatales es tan grande que resulta imposible pensar en su privatización. No se trata simplemente de la escasez de capital local para encararla; hay una traba adicional en la carencia de conocimientos gerenciales suficientes en el sector privado como para manejar empresas de esa magnitud, que sólo pueden compararse, por su dimensión, con las multinacionales. Las empresas estatales más grandes son varias veces superiores a las mayores privadas que actúan en nuestro medio y plantean problemas operativos, técnicos y financieros que no tienen parangón en la experiencia argentina fuera de ellas. Basta señalar, por ejemplo, que los beneficios de Gas del Estado fueron superiores a los ingresos totales por ventas de cualquier empresa industrial, excepto las 25 mayores en 1977; o que el personal de Ferrocarriles es mayor que la suma de los ocupados por las veinte empresas industriales más grandes del país.

Frente a este panorama, la subcontratación ofrece una vía para privatizar, parcial y gradualmente, actividades que no parece posible transferir de otra forma. A través de esa estrategia numerosos grupos empresarios pueden crecer rápidamente en torno a las actividades y negocios cedidos.

Esos subcontratos no requieren, en general, ningún instrumento legal. La mayoría de los organismos y empresas estatales está facultada para conceder diversas tareas mediante el sistema de licitación. Sin embargo, la dimensión de las operaciones en juego ha llevado a que se necesitara en general la aprobación del Poder Ejecutivo para llevarlos a cabo. Ese requisito extendió el período de trámites necesarios para concretar ciertas operaciones pero no parece haber impedido ninguna decisión. Por el contrario, el gobierno parece haber insistido permanentemente en la extensión del régimen al máximo posible en todos los entes públicos.

El sistema funciona mediante la cesión, por contrato específico, de alguna tarea encarada por el órgano estatal a la actividad privada. Su aplicación llevó a algunos ensayos en que esta concesión fue acompañada por la exigencia de inversiones más o menos importantes por parte del grupo seleccionado. Esto ocurrió con algunos contratos para localizar petróleo y con el bien conocido gasoducto Centro-Oeste. En estos casos la privatización significa una expansión real de la actividad económica en el área correspondiente y, por lo tanto, en el país. Sin embargo, como se verá, la mayoría de las decisiones recayó hasta ahora en la transferencia de operaciones existentes. Es decir que no se produce, a través de ellas, incremento global del producto sino sólo un cambio del titular de la operación. Esta observación no disminuye en absoluto la importancia del sistema; por el contrario, lo realza como se verá en los casos que se desarrollan a continuación.

Casos principales

El relato de algunos de los casos de privatización periférica parece esencial para extraer luego las conclusiones correspondientes. Antes de efectuarlo debe insistirse en que en este, como en otros temas anteriores, no se dispone de información suficiente y adecuada como para tener un panorama completo. Sin embargo, en la descripción que sigue parece difícil que falten casos de gran importancia económica.

Petróleo

No cabe duda de que en esta área se ha efectuado una de las tareas más intensas de cesión de actividades al sector privado. YPF otorgó concesiones de yacimientos en explotación a contratistas y encaró un ambicioso programa de cesión de áreas para búsqueda de petróleo mediante los llamados contratos de riesgo. La privatización no se limitó a la tarea principal de la empresa; YPF cedió también actividades de transporte y otras de importancia variable a lo largo de este período.

Entre julio de 1976 y junio de 1980 YPF realizó 37 licitaciones para ceder áreas petroleras. De ellas, dieciséis corresponden a tareas de explotación normal de yacimientos existentes a las que se agregó, en general, la exigencia de complementar las operaciones mediante trabajos de extracción secundaria; seis son de exploración y explotación; dos son de exploración y desarrollo marino y trece son contratos de riesgo (7 en tierra y seis, en el mar).

Las primeras son en rigor simples transferencias de áreas en explotación al sector privado, cuyo papel en la actividad petrolera local, creció rápidamente en el período. La extracción de petróleo por el sector privado representó 25,6 % del total nacional en 1976; pasó al 31,6 % en 1978 y alcanzó prácticamente el 40 % en 1980. En cifras absolutas, el sector privado saltó de una extracción de 5,9 millones de toneladas de petróleo en 1976 a casi 11 millones en 1980; su crecimiento relativo fue de 83 % en el período, que contrasta con el lento ritmo de la producción nacional.

El incremento absoluto de 5 millones de toneladas de petróleo logrado por la actividad privada equivale al total de aumento en la extracción nacional de petróleo en ese período. En otras palabras, la actividad de YPF en lo que se refiere a la extracción de petróleo permaneció constante durante cinco años; todo el incremento fue tomado por el sector privado. Esto no significa que los empresarios particulares desarrollaron la explotación de petróleo. En general, puede decirse que YPF tendió a desarrollar nuevos yacimientos petroleros mientras transfería al sector privado otros más antiguos, de manera que se produjo un desplazamiento continuo de posiciones; la empresa estatal avanzó donde había escaso conocimiento y experiencia cediendo las operaciones ya comprobadas.

La expansión de la actividad fue tan rápida que enfrentó al sector empresario privado con numerosas limitaciones; los cuellos de botella fueron de toda índole: técnicos, de escasez de capital, de *know how*, etcétera, y plantearon restricciones naturales al crecimiento que, sin embargo, parece sumamente rápido. Las perspectivas futuras son similares. La estrategia oficial supone que la expansión continuará en los próximos años y espera que el sector privado obtenga el 48 % del petróleo extraído en el país hacia 1989, lo que puede significar otra duplicación en su magnitud real.

Ya hemos señalado en otro trabajo (Schvarzer, 1978) la importancia de estos contratos que ha seguido creciendo sin pausa hasta la actualidad. En estos momentos, estimamos que los pagos efectuados a los contratistas de YPF suman entre 1000 y 1300 millones de dólares anuales, lo que coloca prácticamente a todas las empresas intervinientes entre las mayores del país.⁵⁸ La rápida expansión de la actividad privada en el área petrolera dio lugar a que nuevos actores se incorporasen al negocio sumándose a las empresas especializadas existentes. Alrededor de veinte grupos, provenientes de otras actividades, ingresaron en la actividad petrolera a medida que YPF iba ofreciendo nuevas oportunidades. Un reflejo secundario de esta expansión se ve en el hecho de que la Cámara de Empresas Petroleras Argentinas pasó de seis miembros en 1975 a quince hacia fines de 1979; y para ese entonces ya había numerosos candidatos a incorporarse. El ingreso de nuevas

empresas no fue ajeno a la estrategia oficial. El ministro de Economía mencionó oportunamente la "formación de un nuevo sector empresario nacional" (*La Nación*, 13-4-77) como uno de los logros derivados del crecimiento de las operaciones petroleras privadas.

Los contratos de riesgo ofrecen una faceta adicional del negocio petrolero; aunque sus perspectivas no están todavía consolidadas. Las áreas en concesión son relativamente grandes y en buena parte de los casos ofrecen posibilidades promisorias para quienes ganaron las licitaciones. En dos zonas otorgadas en la plataforma submarina se detectó petróleo a menos de un año de comenzados los trabajos exploratorios y todo indica que se podría entrar en operaciones en un plazo breve y obteniendo volúmenes apreciables de extracción.

Al parecer; una cláusula de la concesión prohíbe a las empresas efectuar comentarios sobre los descubrimientos y éstos se mantienen en reserva debido a la importancia estratégica de las zonas donde se está operando. Sólo el tiempo permitirá comprobar si esos contratos otorgan la posibilidad de nuevos negocios en torno a la actividad petrolera como los que se vislumbran en estos momentos.

Finalmente, debe mencionarse que YPF emprendió la aplicación de la política de privatizaciones periféricas en otras áreas de su actividad. En ese proceso ya ha cedido una parte importante de las tareas de transporte -que no se realizan por oleoducto- y se plantea privatizar totalmente la flota de que dispone para ese efecto. Además, habría decidido ceder la futura expansión de las actividades de refinación al sector privado así como otras operaciones menores pero no menos interesantes para los empresarios locales.

El tema del petróleo es el más importante de todos los casos de privatización periférica por sus dimensiones económicas y la cantidad de empresas involucradas en la transferencia de actividades. Los otros casos son más pequeños en comparación con este aunque tienen una apreciable incidencia sectorial o sobre algunas empresas especializadas que merece destacarse.

Gas

Gas del Estado concedió diversas actividades a las empresas privadas. La principal es la contratación de la obra del gasoducto Centro-Oeste por el sistema de peaje; el contratista deberá invertir alrededor de 1000 millones de dólares para construir un gasoducto y sus ramales entre las zonas productoras y las consumidoras y recibirá, en pago, un canon de Gas del Estado por cada metro cúbico transportado durante el período de vigencia de la concesión.

Gas del Estado también dio concesiones para plantas de tratamiento de gas en los yacimientos en forma similar a lo efectuado por YPF para la explotación petrolera. Conviene agregar que algunas operaciones de la empresa fueron "provincializadas" y que las autoridades locales; a su vez, otorgaron tareas por contrato. Aunque es muy difícil el seguimiento de cada una de estas actividades se sabe que DEBA, la empresa bonaerense de energía que asumió la distribución del gas en algunas localidades, ha contratado a su vez la construcción de un gasoducto por peaje entre Barker y Necochea aparte de otras tareas menores.

Ferrocarriles

La empresa ferroviaria ha puesto el acento en los contratos de reparación de material rodante en talleres privados así como en la subcontratación de tareas de mantenimiento de vías. Los contratos de reparación cedieron al sector privado buena parte de la tarea que antes realizaba el organismo estatal y el proceso tiende a culminar con el intento de trasladar a ciertas empresas privadas los actuales talleres ferroviarios con el compromiso de asegurarles a éstas trabajo permanente de reparación. Estas negociaciones, aparentemente, continúan en trámite.

Las tareas de conservación de vías son prácticamente nuevas en la actividad ferroviaria dado que ésta fue una de las áreas más descuidadas por la empresa en las últimas décadas. En la actualidad hay varios contratistas encargados de las obras que cuentan con equipo moderno y contratos para

varios años. El mantenimiento mecanizado de vías sólo se aplicó sobre 203 kilómetros en 1975; en 1980 se llegó a 537 kilómetros. Al mismo tiempo se adjudicaron a la actividad privada contratos para cubrir 4079 kilómetros en dos años (1981-1982); esta decisión implica un salto cualitativo en la magnitud de la tarea y una nueva posibilidad abierta para las empresas que operan con el ferrocarril tanto por sus características técnicas como por su dimensión económica.

El ferrocarril ha privatizado un ramal de escaso tráfico en el norte del país (Salta - Embarcación) como primera etapa de un esfuerzo por transferir a las provincias o sectores privados algunas líneas secundarias de fuerte déficit operativo. Con el mismo objetivo se inició la creación de los Ferrocarriles Metropolitanos como una empresa independiente encargada de todo el tráfico de pasajeros en el Gran Buenos Aires y que estaría relacionada con los intentos de privatización de todo el sistema de transporte de la urbe. Estas decisiones son difíciles de llevar a la práctica por la unidad operativa del ferrocarril y no habrían pasado hasta ahora de la etapa de proyectos.

Teléfonos

ENTel contrata desde hace décadas la provisión de equipos a fabricantes locales en una clara división de tareas entre la provisión del servicio y la producción de los elementos necesarios para ello. Esa política permitió erigir varias fábricas y empresas importantes en los años anteriores y daría lugar, ahora, al eventual avance de nuevas empresas derivadas de los proyectos y programas del organismo estatal. En el quinquenio en estudio, la política mencionada se profundizó con el llamado a licitación para la provisión de 660000 líneas telefónicas de tecnología semielectrónica que debían ser provistas mediante su producción local. La licitación, abierta el 26 de noviembre de 1979, fue una de las más importantes de los últimos años a nivel mundial en ese momento y provocó la presentación de numerosos interesados tanto tradicionales como nuevos en la prestación de equipos telefónicos a ENTel. La decisión se postergó hasta fines de marzo de 1981, cuando se aprobó un reparto del contrato entre tres grupos empresarios: Standard Electric, Siemens y Pecom-Nec. Los dos primeros son proveedores clásicos de ENTel, mientras el tercero es una asociación entre una empresa local (Pérez Companc) y un fabricante japonés que ha logrado así ingresar exitosamente a esta actividad.

ENTel concedió diversas tareas operativas a nuevos o antiguos contratistas. Entre ellas se destacan los trabajos de mantenimiento de los planteles exteriores que tradicionalmente tenía a su cargo y que fueron repartidos mediante contratos especiales entre ocho empresas privadas. Aunque no se dispone de datos, puede señalarse que cada uno de esos contratos representa una operación técnica y económicamente apreciable para las empresas involucradas y promoverá un crecimiento significativo en el sector.

El próximo paso en la privatización periférica encarada por ENTel es la contratación de centrales "llave en mano", con todos los equipos operativos y de servicio necesarios, que darían un impulso adicional a los proveedores actuales, únicos que podrían tomar a su cargo dichas tareas.

Caminos

Vialidad Nacional, siguiendo los criterios propuestos por las autoridades, resolvió subcontratar el mantenimiento de las rutas que realizaba por administración. Esta decisión se llevó a cabo casi totalmente a lo largo de 1980 y agregó un nuevo rubro a las posibilidades de las empresas constructoras en la especialidad.

En el área caminos se lograron algunas inversiones privadas en autopistas de peaje que no pasaron por Vialidad Nacional sino por otros organismos estatales. Por sus características, que no responden exactamente al concepto de privatización de tareas existentes, esas obras se tratan más adelante aunque conviene adelantar su importancia económica.

Recolección de residuos

La Municipalidad de Buenos Aires concedió la tarea de recolección de residuos -a través del CEAMSE- a una empresa privada en la parte más concentrada de la ciudad, mientras retenía la continuación de sus actividades en forma directa dentro de una zona urbana periférica. El monto de ese contrato de servicios oscila en torno a 60 millones de dólares anuales, a los que se deben sumar otros derivados de las tareas de compactación, transporte y relleno sanitario que se efectúan por separado.

La privatización, mediante concesiones, de la recolección de residuos se ha encarado en otras ciudades del interior así como en diversos municipios del Gran Buenos Aires sobre los que no se dispone de datos completos.

Alumbrado

La Municipalidad de Buenos Aires contrató también las tareas de mantenimiento del alumbrado público en casi toda la ciudad a una empresa privada como parte del programa de privatización periférica. El monto de este contrato es del orden de los 20 millones de dólares anuales y el beneficiario es SADE, una empresa del grupo Pérez Companc.

Resumen

En el cuadro III.13 se resumen los principales datos sobre los contratos reseñados en esta sección. A los efectos de cuantificar las operaciones se indica el monto anual de la facturación de las empresas concesionarias (que será abonado por el organismo estatal correspondiente) o, alternativamente, la inversión prevista para atender el servicio. Ambos datos corresponden en general a estimaciones aproximadas en cifras en dólares para fines de 1980 y deben ser tomados solamente como indicadores de la magnitud de las contrataciones en juego.

Se aprecia que todos los casos indicados en el cuadro representan facturaciones de decenas de millones de dólares que, aun repartidos entre varias empresas, resultan muy significativos respecto a las dimensiones económicas u operativas de los concesionarios locales de las obras.

En comparación con estas cifras, las privatizaciones de empresas mencionadas en la sección anterior representan muy poco. Los contratos petroleros por sí solos resultan mucho más importantes que todo el proceso de privatización de empresas bajo control estatal ya reseñado; cada concesión en esa área, por ejemplo, tiene un valor económico varias veces superior al de todos los hoteles provinciales que pasaron al sector privado. Este fenómeno permite destacar el sentido de la privatización periférica y sus límites. A través de ella se cedieron actividades de magnitud relativamente apreciable para el sector privado local; éste no tiene posibilidades de acceder a la posesión de las grandes empresas estatales por los motivos ya mencionados pero puede crecer continuamente por una vía que ofrece grandes posibilidades y menores resistencias.

3. PRIVATIZACION ANTICIPADA: CONCESIONES y PROMOCION DE NEGOCIOS

Los análisis anteriores no agotan el estudio de la política de privatización encarada en el quinquenio 1976 -1981. Hay otros esfuerzos por incentivar la actividad privada que, por sus características distintivas, deben mencionarse por separado. Como se verá, su interés radica en el papel activo asumido por el Estado para lograr los fines buscados así como por la importancia de los resultados en lo que respecta a la creación de grandes empresas privadas.

En estos últimos años, el Estado ha comenzado a operar en un ámbito prácticamente nuevo

respecto de su historia reciente al accionar como promotor de nuevos negocios que cede al sector privado. Más estrictamente, como se verá, el Estado puso fuerte énfasis en la creación de empresas privadas destinadas a satisfacer demandas para las cuales, previamente, ha creado la necesidad y la infraestructura requerida para su desenvolvimiento. En diversos casos, que se analizan más adelante, el aparente traspaso de obras públicas a la actividad privada se ve condicionado por una diferencia esencial: son obras que no habrían sido realizadas por el Estado puesto que de ninguna manera resultaban prioritarias frente a proyectos alternativos de inversión. En otros casos se aprecia un proceso más elaborado a través del cual el Estado crea y promociona negocios para ofrecerlos con los atractivos suficientes al sector privado.

En cierta forma, esta última característica marca una diferencia neta entre la política actual -al menos como ella fue ejecutada hasta ahora- y la llevada a cabo a fines del siglo XIX. En aquel entonces se realizaron gran cantidad de obras públicas mediante la participación del capital privado, generalmente de origen extranjero, a través del sistema de concesiones. Las obras emprendidas resultaban imprescindibles por su papel clave en el desarrollo del país; ferrocarriles, puertos y servicios de infraestructura, sistemas de energía y comunicaciones surgieron con apoyo oficial de distintas formas. Ahora, en cambio, las actividades mencionadas están en manos del sector público y las que se conceden no tienen el mismo carácter de promotoras del desarrollo. Eso no invalida que permanezcan semejanzas formales con la práctica anterior en otros aspectos que hacen especialmente al manejo del riesgo empresario y a la garantía estatal, dos temas interrelacionados y muy polémicos en el transcurso de estos años.

Antes de desarrollar las conclusiones correspondientes haremos, al igual que en los casos anteriores, una breve reseña de los ejemplos más significativos. La clasificación tiende a separar los rubros principales de cada actividad según la forma en que se implementaron estas promociones desde el sector público.

Obras públicas por peaje

El Estado, a través de diversos organismos, ha encarado la construcción de obras públicas por el sistema de concesión; los particulares toman a su cargo realizar y explotar las obras correspondientes que se financian mediante el cobro de peaje a los usuarios. El sistema incorpora variantes diferentes de acuerdo con las necesidades de cada proyecto en lo que respecta a dos aspectos cruciales para el sector privado: el monto de inversión y la tasa de beneficio. En todos los casos observados la inversión privada en el proyecto se ve facilitada por las condiciones ofrecidas en el contrato de concesión. Este permite obtener rápidamente créditos de largo plazo en los organismos financieros locales o internacionales para atender los requerimientos previstos de capital; dichos créditos se cancelan en el tiempo con el producido de la operación. El contrato de concesión es una garantía para los trámites correspondientes que se ven respaldados en la mayoría de los casos por avales específicos otorgados por el Estado.

El tema de los beneficios no aparece tan claro pues las normas de concesión tienden a referirse a los ingresos ignorando, en principio, la composición de éstos. El Estado garantiza niveles mínimos de ingreso en diversos contratos u ofrece la oportunidad de un manejo de tipo monopólico de la actividad que, en esencia, redundaría en una seguridad similar para el concesionario. La garantía de los ingresos tiende a reducir las posibilidades de conocer el verdadero beneficio previsto por los operadores puesto que los resultados permanecen en un segundo plano.

Estos aspectos permiten adelantar que el interés público por asegurar el beneficio privado -de manera de atraer candidatos para las obras- se contradice con los requerimientos sociales de maximizar los beneficios de la inversión pública.

Uno de los primeros ejemplos de esta operación lo constituyen las autopistas urbanas de la Capital. La primera de ellas se decidió a mediados de 1977 e inmediatamente comenzaron las expropiaciones para llevarla a cabo. En 1978 se llamó a licitación para conceder su explotación y un

consorcio argentino-español resultó adjudicatario de "las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno, enlazadas entre sí. La parte principal de las obras se inauguró el 6 de diciembre de 1980, en un plazo record para lo acostumbrado en el país e inmediatamente, las autopistas comenzaron a operar.

La inversión total en el proyecto es de gran magnitud aunque difícil de precisar debido al sistema adoptado. Se estima un monto de 140 millones de dólares pagados directamente por la Municipalidad en concepto de expropiación de 3000 parcelas urbanas -con sus correspondientes edificios-; esa suma, teóricamente, es un adelanto que debe ser compensado a largo plazo por el concesionario. Este, a su vez, afirma haber gastado unos 550 millones de dólares en la obra aunque las estimaciones preliminares oscilaban en torno a la mitad de dicha cifra. En conjunto, se trata de una inversión sumamente significativa por su monto. respecto a las dimensiones de la inversión pública o privada en el país (sólo superada en monto individual por el gasoducto Centro-Oeste ya mencionado en la sección correspondiente).

El concesionario tiene acordada una garantía de tránsito de 85000 vehículos por día que se debe multiplicar por el valor del peaje; al precio de dos dólares establecido a marzo de 1981 representa unos 62 millones de dólares anuales como ingreso mínimo para la empresa. Si esta cifra no se obtuviera, la diferencia será abonada por la Municipalidad. Al cabo de cinco años el ingreso mínimo garantizado debe llegar a 80 millones de dólares -al peaje mencionado- debido a que la concesión eleva el tráfico mínimo a 110000 vehículos diarios. No se conoce con exactitud qué pasa en los momentos actuales, puesto que la Municipalidad no ha informado sobre el tráfico real de los vehículos, ni cuáles son los criterios operativos frente a las formas de pago que debe realizar la Municipalidad en ese caso, el tratamiento de las compensaciones por expropiación y otras que modificarían los resultados económicos previstos para el sector público.

Cualquiera sea la respuesta a esos interrogantes, es obvio que los ingresos estimados colocan a la concesionaria entre las mayores empresas de servicios del país; una posición que obtiene operando esa sola autopista y aun cuando perciba exclusivamente los ingresos mínimos garantizados.

En 1980 se deciden otras dos autopistas. Una, municipal, es la llamada 9 de Julio, que materializa una conexión NorteSur en la ciudad siguiendo en su tramo central el trazado de la clásica avenida porteña. Tiene una longitud de 15 kilómetros y la inversión prevista está en el orden de los 450 millones de dólares para trabajos que comenzaron hacia fines de 1980. Igual que en el caso anterior, a esa suma se le debe adicionar lo invertido por la Municipalidad en expropiaciones para liberar la zona, sobre la que no disponemos de datos. El segundo proyecto en marcha es la autopista Buenos Aires-La Plata, cuya licitación se abre en setiembre de 1978 y se decide en octubre de 1980 (el Poder Ejecutivo aprueba la concesión en marzo de 1981). Esta obra fue decidida entre la Dirección Nacional de Vialidad y su contraparte provincial y tiene un presupuesto preliminar de 400 millones de dólares que corresponde a los precios estimados en el momento de la licitación. En los dos casos mencionados, las concesionarias se convertirán también en las principales empresas de servicios del país por los montos de su facturación una vez que las obras se habiliten al público.

La construcción de autopistas fue enérgicamente encarada por el CEAMSE en su corto período de existencia. Este organismo otorgó la concesión para una autopista-parque que bordea el Gran Buenos Aires y encaró otra, cuya magnitud y trazado generó múltiples críticas. Se trata de la Autopista Ribereña o Costera, cuya financiación se efectuaría por dos vías diferentes; a los ingresos por peaje se agregarían los provenientes de la venta de tierras recuperadas en la misma zona. La licitación fue abierta el 15 de enero de 1981 en medio de una tormenta de críticas desatadas al respecto que superaron con creces las levantadas en ocasión de las autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno.

La posibilidad de ganar tierras en zonas urbanas de gran valor, que se valorizan aún más por la propia autopista, es una de las características distintivas de este último proyecto que merecen destacarse. Terrenos actualmente ocupados por el río o abandonados por sus condiciones actuales, deberán aumentar su precio de mercado en forma exponencial gracias a los proyectos de recuperación física vinculados a la obra de la autopista. La disponibilidad de un enlace rápido con el centro metropolitano les otorga un valor adicional que se consolida por las regulaciones urbanas

aprobadas al efecto; el proyecto global autoriza la construcción de una ciudad satélite en la zona, que cierra el círculo de medidas destinadas a financiar la obra y asegurar su rentabilidad. El almirante Rojas, uno de los más firmes opositores, señaló que las tierras recuperadas podrían alcanzar un precio de mercado de alrededor de 300 dólares 'el metro (*La Nación*, 3-9-80), lo que lleva a proyectar una cifra del orden de los 600 millones de dólares en concepto de ingresos por la venta prevista de 200 hectáreas -un tercio del total de 600 hectáreas que serían recuperadas-. Este ingreso potencial estimado es prácticamente similar a la inversión total prevista por la autopista y señala la importancia que pueden tener las decisiones sobre uso y destino de las tierras afectadas en la consolidación de negocios de esta índole.

Es innecesario destacar que la variable que valoriza esas tierras es el permiso de construir. De manera que todo el proyecto queda ligado a las regulaciones urbanas correspondientes que, en este caso, parecen decididas para sustentar su rentabilidad. Decisiones al respecto con otros criterios -la aplicación, por ejemplo, de análisis de costos y beneficios sociales- podrían impedir, lisa y llanamente, la construcción de la autopista mencionada al cercenar una de sus más importantes fuentes de rentabilidad.⁵⁹

Las decisiones sobre autopistas urbanas generaron proyectos con inversiones de centenares de millones de dólares cada uno. Por su magnitud, son los más importantes de los casos registrados de creación de negocios pero no los únicos. Hay otros ejemplos como las concesiones de estaciones terminales de ómnibus decididas en distintas ciudades del país y, especialmente, la otorgada en la Capital. Esta última es una obra de 36500 metros cuadrados, en construcción en la zona de Retiro, licitada a fines de 1977 y concedida en 1979. La inversión total estimada es de 35 millones de dólares y la contratista se resarcirá con una tasa sobre cada ómnibus de pasajeros que la utilice. En este caso se concede un mercado prácticamente cautivo ya que, una vez terminada, la Municipalidad exigirá su utilización en forma exclusiva a todas las empresas .de .servicios interurbanos de pasajeros tal como se decidió en la ciudad de Rosario y en otras terminales que ya están operando en el interior del país.

La Municipalidad de Buenos Aires ha sido pionera en los llamados a licitación para conceder la construcción y explotación de playas de estacionamiento subterráneas en la Capital. Estas playas se ofrecen en las áreas céntricas donde la demanda de estacionamiento es muy grande y crece a medida que se aplican con más rigor las normas sobre prohibición de estacionar en la zona. Ellas se conceden en tierras municipales, para construirse en general bajo nivel, por períodos que oscilan alrededor de los treinta años antes de que vuelvan a manos de la Comuna. Ya a fines de 1978 había seis concesiones en marcha con casi 1800 espacios para vehículos aparte de otras en construcción o en proyecto. A fines de 1980 se contabilizan nueve concesiones con 4500 espacios ya operando o en proceso de terminación. En el cuadro 14 se aprecia que esas playas representan una inversión global de 70 millones de dólares y se estiman los ingresos que generarán en el orden de los 32 millones de dólares anuales.

A estas obras deben agregarse los espacios para estacionamiento previstos en conexión con las autopistas que equivalen a unas 8000 plazas adicionales sólo en el caso de las dos primeras (Autopista Perito Moreno-25 de Mayo y 9 de Julio).

Estas obras de estacionamiento han sido concedidas también por otras municipalidades del Gran Buenos Aires y de ciudades del interior del país. En cada caso la generalización del sistema crea posibilidades que parecen bastante interesantes para el sector privado en términos de ingresos esperados.

En otras áreas se han realizado también esfuerzos importantes para interesar al sector privado como es el caso de los puertos. Estos proyectos sólo lograron, hasta ahora, un éxito parcial y localizado en la construcción de puertos privados sobre el litoral fluvial. Está en trámite la concesión de Puerto Rosales, una instalación ubicada al sur de Bahía Blanca, que la Secretaría de Intereses Marítimos quiere dedicar exclusiva mente para fines pesqueros y será operada por el sector privado con criterios similares a los ya mencionados en los ejemplos anteriores.

Diversiones y negocios inmobiliarios

Las autopistas no fueron los únicos casos en que se descubrió la importancia de generar negocios a partir de la valorización de tierras urbanas. Por el contrario, se destacan numerosas tentativas en este sentido, surgidas de la iniciativa de diferentes organismos estatales. Varias de estas propuestas se refieren a la posibilidad de ganar tierras al río en zonas de gran valor por su ubicación respecto a la región metropolitana. Algunos casos fueron decididos por autoridades comunales en una notable expansión de su capacidad operativa. Es el ejemplo de la comuna de San Fernando que decidió ganar 40 hectáreas al río y urbanizar otras 100 en un quinquenio mediante la inversión de 60 millones de dólares. Parte de esa inversión se financia con la venta de algunas propiedades de la comuna, y parte por sectores privados concesionarios del proyecto. A causa de este programa se produjo el surgimiento de tres nuevos clubes náuticos que se cuentan entre los más sofisticados del país: Marina del Sol, Bahía del Sol y Marina Punta Chica. Hemos estimado que solamente la venta de lotes pertenecientes a esos tres clubes oscila en un valor del orden de los 35 a 40 millones de dólares, a los que se deben sumar las inversiones en vivienda e instalaciones. En buena medida la puesta en práctica de ese proyecto se debe a las decisiones adoptadas por la comuna mencionada.

Medidas de tipo similar se adoptaron en Tigre donde la Municipalidad proyecta recuperar 1500 hectáreas mediante una inversión de 35 millones de dólares.. Esta decisión fue aprobada por decreto provincial 2203 de 1978 y ya estaría en marcha.

La Municipalidad de Buenos Aires tiene previsto, por su parte, ganar cierto número de hectáreas al río en tareas que ya se están realizando. Se estima que creará una zona adicional de 450 hectáreas, parte de las cuales se destinará a parques y parte a áreas edilicias en sociedad con el sector privado- en una zona que se ubica, prácticamente, frente a la City; es decir, en el lugar de tierras urbanas más caras de la Argentina.

La posibilidad de contar con un mercado de 10 millones de habitantes como es la ciudad de Buenos Aires ha permitido proyectos prácticamente impensables en otras zonas del país. Un ejemplo típico lo constituye la concesión del Parque de Diversiones de la Ciudad otorgado por la Municipalidad en 1978. Se trata de la primera etapa de un proyecto que abarca, asimismo, la construcción posterior de un jardín zoofitogeográfico sobre una superficie total de 136 hectáreas en el parque Almirante Brown. La inversión total se estima en 160 millones de dólares y la primera etapa estaría lista en el curso de 1981. Los organizadores esperan la visita de un millón de personas por mes que -a los precios actuales en el país- permiten hacerse una idea de las magnitudes posibles de la facturación que podrá alcanzar la empresa concesionaria.⁶⁰

En estos aspectos el CEAMSE ha tomado varias iniciativas similares que van cubriendo diversas áreas del conurbano. En particular, este organismo ha dado concesiones para diversos parques recreativos, construidos o a construirse en el llamado cinturón ecológico, que se suman a los ya mencionados.

Siguiendo pasos similares, la ciudad de Mar del Plata creó una sociedad de estado -"Proyectos Especiales"- destinada a gestionar y crear nuevos centros de atracción en el lugar que puedan ser operados por el sector privado. Una de sus primeras medidas fue la construcción de 24 nuevos balnearios en el centro turístico de Punta Mogotes. Esos balnearios, incluyendo restaurantes y otros servicios, fueron entregados en concesión por veinte años a empresarios privados poco antes de comenzar la temporada de 1980 -1981.

Un intento parecido, que hasta ahora no pudo ponerse en práctica, es el llevado a cabo por la Municipalidad de Necochea, con apoyo del gobierno provincial, para construir el Frente Marítimo Necochea mediante el sistema de concesión. El proyecto incluye una cantidad de obras de gran importancia con una inversión global que oscila alrededor de los 70 millones de dólares; la propuesta no atrajo interesados en las dos licitaciones ya efectuadas.

Las dificultades que enfrenta Necochea para llevar adelante su proyecto, así como el hecho de que Mar del Plata debió adoptar la política de invertir directamente antes de conceder, indican que

algunos proyectos de esta naturaleza. sólo pueden ser rentables en un mercado de la dimensión y tipo de Buenos Aires. Por debajo de esa dimensión, la posibilidad de atraer a grupos empresarios se dificulta o exige medidas de apoyo y participación estatal aparentemente incompatibles con la política económica vigente y, especialmente, con los precarios presupuestos regionales.

Infraestructura para otros negocios

En diversos casos el Estado ha realizado obras de infraestructura de dimensión considerable para sentar las bases de nuevas actividades en el país. Hay casos sumamente conocidos y clásicos como la construcción de vías de comunicación que alientan el desarrollo de economías regionales y que no mencionamos por tradicionales y obvios. Hay varios otros, donde el esfuerzo de los últimos años creó mercados y actividades nuevos, que permitieron el surgimiento y desarrollo de empresas especializadas, y que merecen comentarse.

El caso más conocido es el de la televisión a color. La decisión oficial de lanzar emisiones de televisión en color, implementada por medio de la instalación de los equipos correspondientes en los canales oficiales, abrió un mercado de magnitudes insospechadas en el país. Se estima que en 1980 se vendieron 600000 unidades receptoras de las cuales unas 200000 fueron armadas localmente.

Esta decisión debe insertarse en el marco de un mercado de televisores ya saturado donde las ventas se limitaban a la reposición de unidades antiguas y al lento crecimiento vegetativo de la demanda. El ingreso del sistema de color dinamizó a la demanda en una medida que difícilmente hubiera sido posible en otras condiciones. Los 200000 aparatos producidos en el país tienen un valor de mercado de unos 300 millones de dólares y representan aproximadamente el triple -en términos económicos- que una cantidad igual de aparatos en blanco y negro. Y este resultado se obtuvo a pesar de que la apertura arancelaria y la masa de viajeros al exterior disminuyó considerablemente el mercado para los productores locales que, por ahora, sólo atienden un tercio de la demanda.⁶¹

Otro ejemplo típico en que el Estado construyó los servicios para el desarrollo de nuevos negocios es el caso de la infraestructura aeronáutica en la provincia de Buenos Aires. El gobierno de ese Estado emprendió un ambicioso plan de construcción de aeródromos que comenzó prácticamente en 1978; en ese año termina nueve pistas, al siguiente termina otras catorce y prosigue con la tarea en 1980. El total de la inversión en ese rubro. en el trienio osciló alrededor de los 30 millones de dólares permitiendo un importante avance en la disponibilidad de pistas de aterrizaje en el territorio provincial.

Simultáneamente, se autorizó a una empresa privada creada al efecto -LAPA, Líneas Aéreas Privadas Argentinas- a utilizar esas pistas para efectuar vuelos cortos entre ellas y el aeropuerto de La Plata primero, y el Aeroparque de Buenos Aires, después. LAPA comenzó cada uno de sus vuelos en coincidencia con la inauguración de los respectivos aeródromos hasta crear una interesante red aérea que ahora se extiende ya hacia afuera de la provincia en el ámbito nacional.⁶²

Punta de lanza de nuevos negocios

Hay otra forma particularmente interesante de promoción de negocios privados por parte de; Estado en los últimos años. Se trata de los casos en que el sector público, a través de alguno de sus organismos, ha salido a defender espacio para determinadas actividades que después fueron cedidas total o parcialmente al sector privado. La más importante de las acciones en ese sentido fue la desarrollada en el ámbito de la marina mercante.

La Secretaría de Intereses Marítimos y ELMA actuaron conjuntamente frente a las Conferencias de Fletes que regulan el tráfico marino entre la Argentina y otras zonas del mundo. Su principal reivindicación consistió en obtener una parte mayor del tráfico para los buques de bandera argentina en todos los frentes posibles. Una vez logrados en parte esos objetivos, ELMA se encargó de

repartir el tráfico adicional generado por esta vía para buques de bandera argentina con armadores locales, nuevos o antiguos. Simultáneamente, a través de diversos mecanismos se alentó el crecimiento acelerado de la flota para atender a los nuevos requerimientos.

Los fletes percibidos por buques de bandera argentina -incluyendo naturalmente a ELMA- pasaron de 180 millones de dólares en 1975 a 270 millones en 1977 y 294 millones en 1978 hasta superar los 300 millones a partir de 1979. Este avance, por importante que resulte, es todavía poco representativo de un éxito ya que el comercio exterior argentino creció a un ritmo superior en esos años. La participación de los buques de bandera argentina tendió a bajar levemente por dicha causa y puede ser que se recupere a partir de 1980 -año para el cual no disponemos de datos- debido a los acuerdos logrados en el exterior.

Una vez logrado el acuerdo de tráfico en la Conferencia, de Fletes con Europa, ELMA distribuyó su parte con otra empresa local -CIAMAR- mediante un convenio que le concede a esta última una participación creciente en la carga: 25 % en 1980 y una parte progresiva hasta llegar a 40 % en 1982. El mismo tipo de estrategia se aplicó con otra empresa para el tráfico con el golfo (Estados Unidos) luego de llegar a un acuerdo en la Conferencia correspondiente.

La presión para conseguir más tráfico para la bandera local y el reparto con los armadores nacionales exigió una rápida expansión de la flota mercante argentina -y, especialmente, de la privada- en "los últimos años, cuyos principales valores se pueden seguir en el cuadro III.15.

Se aprecia de inmediato que el tonelaje total se duplicó con holgura en la década, con casi todo el impulso operando en su segunda mitad; al mismo tiempo, se aprecia que el sector privado creció mucho más rápidamente que el estatal hasta lograr casi el 60 % del tonelaje de porte bruto comparado con algo más del 45 % a principios de la década. Las estadísticas complementarias sobre la flota local permiten afirmar que los armadores privados se han equipado en buena medida con buques usados -comprados a bajo precio en el exterior mientras que ELMA hizo un serio intento por modernizar su flota mediante la incorporación de unidades nuevas que en buena medida se encargaron en astilleros locales.

En algunos casos la inversión que debería hacer el sector privado para atender las nuevas oportunidades que se le abren se ha visto favorecida por decisiones estatales específicas. El caso más importante es el de varios buques construidos por la SEIM para dar trabajo a astilleros locales -mediante el concurso del Fondo de la Marina Mercante-, que luego fueron arrendados a distintos armadores privados. Algunas de las empresas navieras que obtuvieron de ELMA concesiones sobre el tráfico de cargas en las conferencias de fletes están trabajando con buques arrendados al Estado y, por lo tanto, con una mínima inversión de capital respecto a la magnitud del negocio.

Los datos sobre fletes señalados más arriba permiten apreciar que la dimensión económica de las actividades de fletes es realmente considerable y que lo sería más aún cuando se termine de implementar la política que se lleva a cabo en la actualidad.

Efectos globales

El Estado ha actuado eficazmente como promotor de nuevas actividades que cedió al sector privado. La variedad y magnitud de éstas no es de despreciar. Desde ciertas obras públicas, como autopistas y playas de estacionamiento, hasta parques de diversiones, actividades inmobiliarias, transporte aéreo y mercante, la lista cubre un sin fin de variedades con una mayoría de ellas organizadas bajo la forma de gran empresa. Los montos de facturación de buena parte de las sociedades mencionadas las coloca -o colocará- entre las mayores empresas de servicios del país; algo que señala, por sí solo, la importancia y características de la acción estatal.

Las dos características básicas de estas operaciones que conviene adelantar se refieren al dinamismo relativo al sector estatal y del privado y al tipo de riesgo, asumido en las operaciones. En lo que respecta al primer punto, es notable que el Estado originó todo el proceso de estos negocios hasta la operación de concesión; en los casos en que la acción privada hubiera podido existir o funcionar en forma más o menos autónoma, no se registró su interés hasta que el sector

público comenzó su acción. Sólo luego se aprecia la intervención privada pese a que el modelo oficial subraya el dinamismo de ésta sobre el accionar estatal.

En todos los contratos se ha logrado eliminar prácticamente el riesgo empresario mediante una serie de arbitrios que van desde las garantías para los créditos necesarios hasta la seguridad de ingresos futuros. En esas condiciones, la actividad privada pierde una de las características básicas que deberán regular su acción en un régimen de mercado. El riesgo -la posibilidad de perder dinero o quebrar- forma parte de la esencia del régimen y, sobre todo, de la justificación de la política de privatización. Estos temas se desarrollarán más extensamente en el capítulo siguiente.

4. EL ESTADO y LA DEMANDA AGREGADA

El análisis del gasto público tendió a mostrar que éste creció en el período y sirvió para dinamizar la economía aunque ese esfuerzo no haya resultado suficiente para compensar los efectos de otras políticas, de signo recesivo, aplicadas en el mismo quinquenio. La revisión del proceso de privatizaciones, por su parte, mostró una tendencia similar. Es evidente que esa estrategia tiende a crear negocios importantes para el sector privado y a formar empresas de capital local; no es menos evidente que eso no provoca una contracción apreciable del sector público en la economía. Por el contrario, también en ese caso se observa que su papel en la creación de nuevos negocios y en las dimensiones, sentido y características de la demanda agregada, tiende a crecer en todo el período.

Esas razones justifican que se cierre el análisis de los hechos con el resalto de otros aspectos de la política oficial que, si bien no corresponden al tema original, interesan profundamente por su impacto en la demanda agregada. A través de ellos se verá que el Estado ha llevado adelante políticas contradictorias con los efectos recesivos de su estrategia general; a través de diversos medios y distintos organismos ha generado demandas inducidas o, más directamente, ha promovido ciertas formas de inversión y de creación y desarrollo de actividades nuevas. Los resultados del quinquenio señalan que esos mecanismos no fueron suficientes para compensar la estrategia recesiva y que, más aún, en diversas oportunidades, y especialmente en el último año, se vieron afectadas por ella. Ello no obsta para que resulte esencial tenerlos en cuenta en un análisis global del papel del Estado en el accionar económico.

En los párrafos que siguen se resume de la forma más breve posible el papel del Estado como generador de demandas especiales. En la primera parte se tratan las demandas inducidas; es decir, aquellas provocadas por reglamentaciones públicas que generan demandas desde y hacia el sector privado con el Estado actuando solamente -o especialmente- como inductor de las mismas. Luego se mencionan las demandas especiales del sector público por razones distintas de las ya tratadas: compras directas especiales, fomento en la atención de mercados externos y otras que tienen un impacto considerable en la producción local. Por último, se pasa revista al papel del Estado en la promoción sectorial como telón de fondo del proceso seguido en el quinquenio.

Es evidente que cada uno de esos aspectos requeriría un estudio especial y que aquí sólo se trata de rescatarlos del olvido a fin de que sirvan para ponderar mejor los efectos de la política de contracción del sector público que se analizan en el capítulo siguiente.

Generación de demanda inducida

El Estado no sólo interviene en la economía a través de su actividad empresaria y productiva, también muestra una fuerte incidencia en todas las actividades a través de sus normas y reglamentaciones. Por razones de seguridad, servicio, control, etcétera, el Estado exige al sector privado la aplicación de determinadas medidas. El cumplimiento de las mismas, a su vez, genera cierta demanda desde el sector privado afectado hacia otros sectores de la economía que de ninguna manera puede asignarse a tendencias espontáneas del mercado. Este fenómeno registra una importancia creciente en los últimos años con efectos de diverso tipo en el contexto global.

La actividad reguladora del Estado es una constante histórica que se puede apreciar en cualquier

etapa de la vida nacional. El hecho nuevo consiste en que en los últimos años el tipo y calidad de las reglamentaciones ha tenido una incidencia mayor que en otras épocas. Diversos órganos estatales se preocuparon por imponer nuevas y severas restricciones sobre ciertos aspectos hasta ahora no cubiertos por la acción de la policía estatal, estableciendo plazos a veces perentorios para su cumplimiento hasta originar verdaderos impactos en el mercado.

En diversas ocasiones, la estrechez de los plazos provocó saltos súbitos de la demanda que no podían ser atendidos de manera adecuada por el sector correspondiente. Esto señala, por sí solo, la importancia del efecto sobre determinados proveedores. Lamentablemente el Estado no utilizó siempre esa oportunidad para favorecer el desarrollo de sectores productivos locales; como se verá, parte de esa demanda se volcó a productos importados, aunque en numerosos casos la propia particularidad del sector proveedor permitió que se sintiera un efecto benéfico sobre la producción nacional.

La diversidad de fuentes reguladoras es una de las características más curiosas de este proceso. Hay normas emitidas por organismos del gobierno central y aun por empresas públicas; otras surgen en diferentes niveles de la administración pública, ya sean éstas provinciales o municipales. De allí que la mera recopilación de informaciones sobre este tema se hace sumamente complicada; más difícil todavía resulta evaluar el impacto económico de esas medidas.

En la búsqueda de esos impactos hemos logrado registrar algunos casos importantes de generación de demanda inducida a través de la acción del Estado que mencionaremos a continuación. Debe recordarse que no se trata ni siquiera de una muestra sino, simplemente, de un listado de los casos más visibles y significativos encontrados en el curso de nuestra investigación. Ellos se agrupan en función del organismo emisor de la norma y, en cada caso, se indica la magnitud del efecto estimado en el mercado.

Dirección General Impositiva (DGI)

En julio de 1980 la DGI emite una disposición que exige a todos los comercios minoristas la emisión de una factura o *ticket* de control a partir del 1° de setiembre. En los hechos se plantea a los comercios la necesidad de contar con una máquina registradora que efectúe el control de las ventas diariamente y emita el *ticket* correspondiente a cada facturación. La disposición genera una fuerte demanda de este tipo de equipos que no alcanza a ser atendida por la oferta a pesar de las importaciones masivas que se realizan. Finalmente, casi en el momento de ponerse en vigencia la obligación, la DGI otorga una prórroga de un año para su cumplimiento ante la evidente carencia de equipos en el país. Es indudable que la importación de éstos, alentada por la rigidez primitiva de la decisión oficial, ya había alcanzado magnitudes importantes.

Puede señalarse que el mercado consumía hasta ese momento unas 5000 a 6000 registradoras por año. Pero la existencia de unos 250000 comercios minoristas en el ramo de alimentos y bebidas -sobre un total de 700000 comercios registrados en todo el país en 1974 genera un súbito salto de cincuenta veces en la demanda anterior. Las registradoras cuestan entre 1500 y 5000 dólares y puede estimarse -a un valor promedio de 2000 dólares cada una- que esa sola medida generó una demanda del orden de los 500 a 600 millones de dólares en el primer año de su aplicación. La brevedad del plazo otorgado para cumplimentar la disposición y la política llevada a cabo en el país en ese momento impidieron que se alentara la instalación de una planta de registradoras que podría haber funcionado en forma eficiente durante no menos de cinco años sobre la base de esta sola demanda.

Secretaría de Transporte

Este organismo emitió varias disposiciones cuya influencia en el mercado generó ciertas resistencias tanto por la cantidad de empresas afectadas como por la magnitud de las inversiones requeridas para satisfacerlas; las numerosas polémicas que surgieron en cada caso aportan una prueba adicional de la importancia de los efectos generados.

Una de las medidas más polémicas fue el régimen de potencia-peso puesto en vigencia a partir del 1.º de enero de 1980 en todas las rutas. Este sistema exige cierta relación entre la potencia y el peso de los vehículos de transporte de carga de carretera que reemplaza el criterio anterior -aplicado desde 1970- de peso máximo por eje. El objetivo es mejorar la seguridad en las rutas, dado que la potencia tiene que ver con la capacidad de frenado, aun a costa de un posible mayor consumo de combustible de las unidades.

La importancia de la medida llevó a la Secretaría a decidir su aplicación gradual hasta su puesta en plena vigencia en 1985. El secretario de Transporte, ingeniero Federico Camba, estimó que el nuevo régimen provocará la incorporación de 12000 vehículos por año, en reemplazo de unidades existentes pero no adecuadas, hasta completar un parque de 72000 unidades conforme a las normas hacia 1985. Por su parte, la Cámara de Empresarios del Transporte de Carga estimó de manera mucho más pesimista que la medida afectaba a 34000 vehículos por año y reclamó su supresión (*La Nación*, 23-280). Cualquiera de ambas cifras representa un mercado inducido de gran magnitud respecto a la capacidad productiva local instalada en ese rubro. La producción de camiones de más de 4000 kilogramos en el país se ubica en torno a las 12000 unidades anuales con un pico máximo de 18000 en 1977; es decir, que la industria nacional podría trabajar a pleno atendiendo a la demanda generada por esta sola disposición. Si las cifras de vehículos que deben renovarse anualmente se acercaran a las estimadas por la Cámara, la industria local debería ampliarse; y esto sin tomar en cuenta el crecimiento del parque.

La Secretaría también dispuso una política de renovación gradual del parque de vehículos de pasajeros urbanos e interurbanos que se puso en vigencia mediante la resolución 33 de 1978. La antigüedad máxima para cada unidad se establece en diez años luego de un período de transición que termina en 1981. Los registros de la Secretaría indican que había un total de 9524 vehículos que prestaban servicios de pasajeros en la Capital en 1978; de ellos era necesario reemplazar 3000 unidades con más de diez años aparte de aquella que fueran llegando a la antigüedad límite en los años siguientes. Una situación similar, en cuanto a antigüedad del parque y necesidad de renovación, se producía con las 35000 unidades de servicio urbano de pasajeros de todo el país.

En rigor, las bajas graduales se cumplieron estrictamente en cada una de las etapas fijadas. Al final de cada semestre, las empresas de transporte debieron retirar del servicio a vehículos de distinta antigüedad de acuerdo con una tabla puesta en vigor por la Secretaría. En cambio, la incorporación de unidades nuevas siguió un ritmo más lento debido a los inconvenientes económicos de las empresas.

En el caso de la Capital, se incorporaron cerca de 2000 unidades en el primer año de vigencia del régimen y cerca de 2800 adicionales en el año y medio siguiente (*La Nación*, 19-2-81). Ellas representan por sí solas una cantidad equivalente a la producción local de colectivos y ómnibus en los años 1975 a 1977 y explican que la producción se duplicara en 1978 (llegó a 385.5 unidades en 1978 y a 3582 al año siguiente contra un promedio de 2000 unidades anuales en la década anterior). En los próximos años el mercado se mantendrá activo, en niveles similares debido a la continua aplicación de esta medida. Es evidente que un parque de 35000 unidades con una vida máxima de diez años representa una demanda constante, en estado de régimen, de 35000 vehículos anuales. La medida ofrece un estímulo considerable y permanente para la industria local que se debe haber fortificado por la rigidez con que se implementó en los primeros años de su aplicación.

La demanda no se circunscribe solamente a los fabricantes de chasis sino que se extiende a los proveedores de carrocerías que registran una actividad febril en los últimos años. El auge de esta última rama obedece, además de los factores señalados, a la demanda de carrocerías para servicios especiales de pasajeros urbanos (implementados en la Capital a principios de 1981) así como los de transporte interurbano e internacional para los que rigen nuevas disposiciones.

Naturalmente, al igual que en otros sectores que se analizan más adelante, esta política encontró serias dificultades para imponerse hacia fines de 1980 cuando se agudizó el proceso recesivo. A partir de ese momento se registran constantes quejas de los sectores afectados que piden una extensión de los períodos de aplicación de las normas a efectos de tener tiempo para superar sus

problemas financieros y coyunturales antes de encarar nuevas inversiones como las exigidas. Esta puja se resolverá en función de las distintas situaciones particulares pero sin modificar en lo esencial el análisis que se viene haciendo sobre el nuevo papel adquirido por el Estado.

Municipalidad de Buenos Aires

La Municipalidad estuvo, sin duda, entre los organismos reguladores más activos de los últimos tiempos y con efectos considerables sobre la magnitud y orientación de la demanda privada y, en consecuencia, sobre la actividad económica nacional. Entre las medidas que nos interesan dentro del tema especial que estamos tratando figuran varias que merecen considerarse con detalle. Probablemente la medida más importante adoptada por la Municipalidad fue la modificación del Código de la Edificación que regula la actividad constructora. En 1977 se aprobó un nuevo Código, mucho más restrictivo en cuanto a la posibilidad de edificar dentro de la Capital, y se fijó simultáneamente un período de transición durante el cual se podían seguir presentando planos dentro de las normas del Código anterior; en este último caso las empresas debían comprometerse a terminar la construcción dentro de un plazo perentorio establecido previamente.

La nueva norma plantea una seria modificación en las condiciones tradicionales del mercado en la Capital tanto en lo que respecta a precios inmobiliarios como a ritmos, de la actividad constructora. En principio, ella tiende -teóricamente- a disminuir el precio de los terrenos dado que limita la posibilidad de amortizar éstos entre un número mayor de unidades construidas. Sin embargo, el ajuste de los precios no se habría alcanzado debido a otro fenómeno de gran alcance. La incertidumbre sobre las alternativas del mercado futuro incentivó el interés por aprovechar las normas anteriores que, a las ventajas tradicionales y bien conocidas, agregaban una gran posibilidad de especulación con el precio de la tierra. Eso provocó una avalancha de presentaciones ante las autoridades municipales y un auge notable de la construcción en la Capital durante los dos años siguientes. Recién hacia fines de 1980 comenzó a sentirse una menor actividad en el área debido a la terminación de las obras iniciadas entonces y a la casi desaparición de nuevas presentaciones adecuadas al Código actual. Sus restricciones se hacen sentir ahora con efectos negativos sobre el proceso hasta que se logre un nuevo equilibrio.

No se dispone de datos exactos sobre la actividad de la construcción en la Capital; el único dato al respecto se deriva de las estadísticas sobre permisos otorgados en cada período por la Municipalidad (que indican cantidad de permisos y total de metros cuadrados en trámite). Los permisos no obligaban anteriormente a iniciar la construcción -que podía postergarse indefinidamente- y resultaban por lo tanto apenas una evaluación de intenciones; en cambio, resultan bastante estrictos en ese sentido en los últimos años debido a la norma de transición ya mencionada. Por ello, la marcha de los permisos de construcción otorgados por la autoridad competente resulta un razonable indicador de los efectos de la modificación del Código de Edificación.

Permisos de construcción otorgados en Capital:

	<i>Cantidad</i>	<i>Miles de m²</i>
Promedio 1971-75		3526
1976	5177	2488
1977	6249	7037
1978	4260	4680
1979	3625	1442
Promedio 1977 - 79		4386

La exigencia de un plazo máximo para realizar las obras provocó una marcha acelerada de los trabajos visibles para todo observador del medio urbano en estos años. El salto originado en este

sector representó, según se estima, un aporte de alrededor del 1 % adicional al PBI nacional en los años 1978 y 79. Es casi innecesario agregar que la mayor actividad de la construcción generó una demanda adicional indirecta pero de magnitud entre los sectores industriales que la abastecen: cemento, acero, artefactos, etcétera, que extendió los efectos de la medida mencionada a un campo más amplio que el de la construcción en sí.

Otra medida adoptada por la Municipalidad se refiere a la obligatoriedad de instalar compactadoras de basuras en los edificios colectivos. La norma se implementó a través de la Ordenanza 33291/77 que prohibió el uso de incineradores y estableció plazos para la instalación de compactadoras en su reemplazo. Se estima que la demanda generada por esa decisión fue de unas 6000 compactadoras en 1978 y que serían necesarias unas 20 a 2,5000 anuales en 1979 y 1980 (*El Economista*, 1-9-78). La producción de estos equipos puede haber sido superior a la mencionada, y seguramente continuará en niveles altos en los próximos, años, debido a que numerosos municipios del interior del país adoptaron una norma similar en sus respectivas jurisdicciones.

Los equipos compactadores deben tener aprobación municipal; la Municipalidad efectúa inspecciones a los fabricantes y les otorga la licencia correspondiente. Con esta decisión, clásica por sus fines, se tiende, objetivamente, a condicionar la variedad, calidad y magnitud de la oferta de equipos. En consecuencia, puede decirse que las decisiones de la Comuna generaron la demanda de compactadores y, simultáneamente, regularon su oferta. Se crea así un mercado casi cerrado a impactos externos.

La Municipalidad también reglamentó diversos aspectos del servicio de automóviles de alquiler (taxis). Sucesivamente, estableció una serie de normas que deben acatar sus propietarios, cada una de las cuales representó una erogación especial y, por supuesto, una demanda inducida similar por sus características a otras ya mencionadas. Entre ellas, se cuenta el nuevo tablero acrílico de la parte superior, por ejemplo, que ya se ha hecho tradicional en las calles porteñas, así como diversidad de exigencias que van desde condiciones de chapa y pintura hasta el uniforme del conductor. Las de mayor impacto económico consisten en la limitación de la vida útil de los vehículos habilitados para taxis que se estableció en 10 años, primero, y se redujo a siete, finalmente, según la Ordenanza 35377/80. Por esa sola causa se dieron de baja a unos 11 000 taxis de modelos anteriores a 1966 en la fecha límite del 31-12-1978; un número apreciable de unidades pasó a retiro en los años 1979 y 1980 para acomodarse a las regulaciones sobre vida útil de la ordenanza. Como el parque de automotores de alquiler en la Capital es de 35000 unidades, la medida afectó, originalmente, más del 40 % del total de vehículos existentes. En el futuro, ella implicará una demanda permanente de 5000 vehículos anuales que representa el 2 % de la producción automotriz local.

La misma ordenanza estableció la exigencia de que todas las unidades tengan un reloj electrónico en reemplazo del electromecánico anterior, que debe estar colocado masivamente en el curso de 1981. El reloj debe estar aprobado por la Municipalidad, lo que posibilitó la aparición de varios fabricantes locales en una condición similar a la señalada en el caso de las compactadoras. También en ese caso la medida fue adoptada por otros municipios del país generando la ampliación de un mercado cautivo para este tipo de productos.

Los controles no se restringieron a los vehículos de servicio público. La Municipalidad adoptó una serie de medidas en lo que respecta a equipos que deben poseer los automóviles particulares que, si bien de menor importancia, interesan por su minuciosidad. Diversas ordenanzas emitidas establecen que los automóviles particulares deben poseer balizas (obligatorio desde el 30-10-80), matafuegos (desde el 1-1-81),⁶³ cinturones de seguridad (desde el 30-6-81 para las unidades usadas y desde el 1-1-81 para las nuevas), etcétera. Estas disposiciones se aplican, aparentemente, a las unidades que circulan por la Capital y no sólo a las patentadas en su jurisdicción, de manera que su alcance es bastante superior a lo que se supondría a primera vista; ellas cubren, al menos, a todas las unidades patentadas en el conurbano que, ocasional o permanentemente, entran a la Capital, así como a aquellas provenientes de distritos más alejados en la misma situación.

Este tipo de reglamentaciones fue adoptado también por las autoridades de la provincia de Buenos Aires, lo que obliga a cumplirlas a prácticamente todos los automovilistas de la Capital

cuando cruzan el límite jurisdiccional. La aplicación de normas similares -pero no idénticas- en otras jurisdicciones

provinciales está creando una situación confusa que deberá llevar seguramente a una norma de carácter nacional en un futuro cercano. En su conjunto, las normas obligan a llevar barra de remolque, botiquín de primeros auxilios y otros en seres a los conductores particulares, además de ciertos elementos especiales a los vehículos de transporte público.

Cada una de estas normas provoca una inversión privada de parte de los propietarios de automotores que, si bien pequeña por su valor económico unitario, se multiplica por un par de millones de casos. La demanda global generada por ellos no debe desecharse, especialmente porque no habría tenido lugar de no existir la norma.

Algunos comentarios oficiales señalan la posibilidad de que estas reglamentaciones adquieran amplitud mayor, en los próximos tiempos. En una entrevista al respecto, por ejemplo, el jefe de Policía de la provincia de Buenos Aires mencionó la posibilidad de que se prohibiera la circulación de automotores de más de veinte años de antigüedad en las rutas bajo su jurisdicción (*La Nación*, 4-11-80). Aunque la decisión no se adoptó, es posible que se tome en algún momento en el futuro cercano con un impacto considerable sobre el parque y la demanda de automotores. Basta señalar al respecto que en la

Capital Federal -único dato conocido- había 7,2 % de unidades con más de veinte años en el año 1974. Suponiendo que ese porcentaje sea válido para todo el país (donde, sin embargo, las unidades deben ser en promedio más antiguas que en la Capital) resultaría la necesidad de dar de baja a unas 200000 unidades en un primer momento. Una medida gradual podría representar algo así como una demanda equivalente al 15 % de la producción actual de la industria automotriz argentina durante cinco años. Más tarde, para un parque de cuatro millones de unidades como el actual podría llegar a representar una demanda obligada de reposición de 200000 vehículos por año (respecto a una producción que en estos momentos no llega a los 300000).

Volviendo a la Municipalidad, conviene señalar que su minuciosa pasión reglamentarista no se agota de ninguna manera con las medidas enunciadas. Hay muchas más, de distinta importancia económica pero que podrían mencionarse como ejemplo de impactos concentrados sobre el mercado. Una se refiere a la obligatoriedad de arreglar las playas de estacionamiento, exigiendo muros de cierre, franja de plantas sobre la vereda y construcción de revestimientos sobre las paredes laterales (1980). Otra establece que todos los puestos callejeros de venta de flores deben estar instalados en quioscos plásticos transparentes de medidas prefijadas y cumpliendo una serie de condiciones de forma, estado y ubicación a partir del 1-1-81. Otras, en fin, establecieron la exigencia de usar cascos a los usuarios de motos y motonetas y reglamentaron cuidadosamente diversos aspectos de la vida urbana. La pasión reglamentaria de las autoridades capitalinas llevó a exigir, por ejemplo, que los terrenos baldíos tuvieran sus medianeras "revocadas y pintadas" con fines de "mejoramiento estético" de la ciudad; su cumplimiento debía estar generalizado el 28 de febrero de 1981. La frondosidad de las normas deja poco lugar para la iniciativa privada en el mejoramiento de la ciudad y menos aún a las posibilidades de inversión espontánea.

Otra medida muy amplia por su criterio e impacto consistió en imponer a los propietarios la obligación de conservar sus inmuebles y, especialmente, la fachada municipal. El Código de Edificación establece al efecto que "el propietario está obligado a conservar y mantener una obra [...] El aspecto exterior de un edificio o estructura se conservará en buen estado por renovación del material, revoque o pintura, de conformidad con lo establecido en el Código".

Para verificar el cumplimiento de la medida se estableció un plazo que venció el 31 de agosto de 1980 en el macrocentro y el 31 de agosto de 1981 en el resto de la ciudad. Según las autoridades, la ocasión del Cuarto Centenario de la Fundación de la Ciudad constituía "una ocasión propicia para encarar una mejora estética de la ciudad" (*La Nación*, 29-4-81).

Cualquier observador que recorra las calles de Buenos Aires podrá apreciar los cambios operados en los frentes de los edificios en este período. Un esfuerzo privado que no se hubiera efectuado en

la situación coyuntural del país de no mediar la rígida disposición oficial.

En el cuadro III.16 se intenta dimensionar, en términos económicos, algunas de las decisiones mencionadas simplemente para disponer de una idea sobre su magnitud relativa. Sin embargo, debe insistirse en que las medidas son tan amplias y variadas que resulta muy difícil su cuantificación global. Sólo puede decirse, en resumen, que sus efectos no son desdeñables.

Provincia de Buenos Aires

Ya se mencionaron las medidas referidas al tránsito automotor adoptadas por la provincia. Además de ellas, el gobierno de la provincia de Buenos Aires dictó, una disposición que, en su momento, provocó una fuerte preocupación en los medios empresarios. Se trata de la ordenanza de relocalización industrial del 18 - 7 - 79 que exigió el cumplimiento de una serie de normas de control ambiental a la industria localizada en el Gran Buenos Aires que es, como se sabe, una parte decisiva de la industria argentina. La crítica de los medios empresarios llevó a sucesivas modificaciones que culminaron con la ordenanza 285 del 30-9-80. Esta última obliga a todos los establecimientos a invertir en instalaciones de saneamiento ambiental, en caso contrario, a relocalizarse fuera de la zona urbana del Gran Buenos Aires. El subsecretario de Industria y Comercio de la provincia, Pereyra de Olazábal, estimó que, si ningún establecimiento cumple la norma, deberán desplazarse unos 1100 que ocupan alrededor de 75000 personas desde el Gran Buenos Aires hacia otras zonas (*La Nación*, 14-10-80). Otros estimaron en no menos de 2000 millones de dólares los costos directos del desplazamiento (*La Razón*, 20-10-80). El cumplimiento de la norma supone una inversión considerable en equipos e instalaciones. Su no cumplimiento exige afrontar los costos de una mudanza o el cierre del establecimiento. En resumen, si bien no se dispone de datos estimativos sobre las inversiones que motivará esta disposición, ellas pueden calcularse en varios millones de dólares que deberían efectuarse especialmente entre los años 1981 y 1985.

La provincia de Buenos Aires ha asumido también controles minuciosos sobre algunas actividades que pueden resultar sorprendentes para el observador común. Un ejemplo en ese sentido es la obligación exigida para todas las unidades de transportes públicos de pasajeros de larga distancia de poseer un tacógrafo. El equipo, que permite registrar datos como velocidad, paradas, kilometraje, etcétera, deberá estar instalado en todas las unidades antes del 30-9-1982 (*La Nación*, 10-1-81).

Secretaría de Agricultura y Ganadería

Este organismo estableció el uso de envase sin retorno para 101 cítricos debido al peligro de transmisión de plagas que presentan los envases de madera que van y vienen. La Resolución 385 decidió su uso obligatorio desde el 1-3-79 y, al año siguiente, la Resolución 697 estableció la obligatoriedad de inutilizarlos después de su uso a efectos de garantizar su cumplimiento.

Es de señalar que estas medidas, que se extendieron a la producción y comercialización de otras frutas con criterios similares, merecieron las críticas del sector productor que se ha visto exigido por los elevados costos implicados. En efecto, la Asociación de Citricultores de Concordia estimó que el envase obligatorio llegaba a tener un costo de hasta el 60 % del valor percibido por el productor por ciertas variedades y pidió la supresión de la ordenanza así como de otros controles exigidos (*La Nación*, 18-2-81).

Resumen

Las distintas normas reguladoras decididas por los organismos estatales han generado demandas hacia sectores de la economía nacional que, en diversos casos, fueron realmente importantes. El Estado no absorbe los costos, que caen sobre los sectores regulados, pero no puede dejar de tener en cuenta los efectos de las medidas sobre unos y otros. Más aún cuando las medidas tienen un alcance

como el ya mencionado. Con fines meramente ilustrativos agregamos al cuadro III.16, que resume las principales medidas mencionadas, sus efectos estimados, medidos en dólares. Más adelante insistiremos sobre otros efectos colaterales de estas medidas que nos parece importante analizar por separado.

Acción de demandas especiales

Hay otros tipos de decisiones, tomadas por ciertos organismos del Estado que actúan incentivando a los sectores privados en medida considerable y que por su carácter no pueden clasificarse dentro de las mencionadas anteriormente. En esta sección mostraremos ciertos casos en que el Estado genera demandas nuevas que, por momentos, resultan decisivas para algunas ramas productivas del sector privado. Las decisiones que originan esas demandas (fomentos sectoriales, acuerdos internacionales, etcétera) son las que nos llevaron a efectuar su presentación separada de las anteriores.

Uno de los casos más impactantes dentro de este rubro es la donación de 104 aviones a entidades civiles (aeroclubes) de todo el país efectuada por la Fuerza Aérea en julio de 1978. Ella incluyó 94 Piper y varios aviones de otras marcas a los que se agregaron paracaídas, receptores de radio y otros equipos relacionados con la actividad aeronáutica. Los aviones Piper son montados localmente por una empresa cuya producción comenzó a mediados de la década del setenta. En 1977 dicha empresa -Chincul S.A.- produjo 33 aparatos que se elevaron a 103 al año siguiente; se observa inmediatamente que la decisión oficial representó absorber la casi totalidad de la producción local de un año. La medida se originó en el interés de la Fuerza Aérea en desarrollar todo lo que se refiere a la aeronáutica en el país y el método parece adecuado para esos objetivos: por un lado, fomenta la actividad productiva local, mientras que, por el otro, facilita el interés de la población a través de la disponibilidad de unidades en los aeroclubes.

Hay otras acciones oficiales que tienen efectos internos considerables aunque su objetivo principal consista en el fomento del desarrollo de vínculos con los países vecinos. Es el caso de los acuerdos con el Paraguay que incluyen comunicaciones terrestres -rutas de conexión, el puente Posadas - Encarnación, etcétera-, así como la construcción de un ferrocarril en territorio paraguayo con aporte financiero y técnico argentino. Esta última obra, decidida en 1978, demanda una inversión de 60 millones de dólares de los cuales una buena parte es atendida lógicamente por proveedores argentinos. Una política similar se aplica hacia Bolivia, donde la Argentina sigue construyendo un ramal ferroviario desde hace varios años debido a antiguos acuerdos con ese país. El convenio por el tercer tramo, con una inversión global de 27,5 millones de dólares, se firmó en setiembre de 1980 para comenzar inmediatamente las obras.

Las políticas de colaboración y estrechamiento de lazos con países vecinos se tornan a veces senderos específicos. Es el caso de los acuerdos según los cuales la Comisión Nacional de Energía Atómica entregó distintos equipos al Perú que son construidos, naturalmente, con partes provistas por fabricantes locales. El programa nace de decisiones estratégicas y de cooperación científica; su aplicación impacta a empresas locales y a ciertos sectores de actividad.

Dentro de este mismo orden de ideas deben señalarse los créditos en divisas que está otorgando el Estado a clientes potenciales de otros países para que adquieran bienes industriales a la Argentina. Esos créditos permiten muchas veces inclinar el fiel de la balanza en las decisiones del comprador por sobre los argumentos de precio y calidad y por eso son otorgados por el país -a semejanza de lo que se hace en otras naciones- a pesar de la carga que imponen sobre la balanza de pagos.

Esta política comenzó con fuerza en 1974, cuando se concedió un crédito a largo plazo a Cuba por 200 millones de dólares, después ampliado, que permitió colocar en ese mercado una gran masa de productos industriales, desde automóviles y tractores hasta barcos y equipos ferroviarios. El nuevo equipo económico retomó esa línea con un crédito concedido a largo plazo a China por

un monto de 300 millones de dólares; los acuerdos complementarios permitieron colocar en ese país caños sin costura provistos por la industria local por un valor cercano a aquel monto total. A principios de 1981 se otorgaron facilidades similares al Perú, cuya dimensión merece destacarse.

El Memorándum de Entendimiento Argentino-Peruano, firmado el 16 de marzo de 1981, establece un programa de compras peruanas de bienes industriales argentinos por un valor de 300 millones de dólares facilitados por créditos oficiales. El acuerdo prevé la compra de equipos ferroviarios argentinos por 100 millones de dólares en un plazo máximo de tres años más 200 millones de dólares en proyectos de electrificación, equipamiento agrícola y vehículos de transporte de pasajeros cuyo detalle no figura. El 95 % de esos montos se financia al Perú a doce años con dos de gracia, lo que representa un fuerte estímulo para la demanda de ese país a las industrias locales respectivas.

Ninguna de estas decisiones puede asignarse a inversiones públicas o a otros rubros ya comentados de la acción del Estado en el país, pero sus efectos no son menos importantes y, lo que es más, prometen ser todavía mayores en el futuro cercano aunque, por ahora, sólo merezcan estas notas marginales.

Acciones de promoción sectorial

El Estado ha aplicado históricamente diversos sistemas de promoción sectorial cuyos costos cargan sobre el presupuesto y cuyos efectos se hacen sentir generalmente con fuerza en el área que los recibe. El más conocido de esos sistemas es el de promoción industrial, cuya vigencia tiene varias décadas y que fue renovado en ocasión de la nueva ley sectorial, la 21607 de 1977. Esa ley sustituyó a la 20560 de 1973 aunque en los hechos hubo una serie de decretos de promoción aplicados en el período 1976 - 1979 que siguieron cayendo bajo las resoluciones de esta última debido a las fechas de presentación de las solicitudes respectivas. Se sabe que en esos años se aprobaron proyectos de inversión por un monto de 3500 millones de dólares de los cuales alrededor de 700 millones de esa moneda corresponden a diferimientos impositivos o, lisa y llanamente, a desgravaciones (Schvarzer, 1978).

La ley 21607 estableció el criterio de que las nuevas adjudicaciones deberían estar sujetas a un cupo máximo de dinero en concepto de desgravación fiscal para cada año calendario que se incluiría en las leyes presupuestarias. El concepto es que ese dinero podría considerarse como un ingreso a las arcas oficiales que luego sale, ya sea como subsidio -si es una desgravación- o como un préstamo a largo plazo -si se trata de un diferimiento impositivo-. En consecuencia, a partir del presupuesto de 1978 se comenzó a establecer un cupo máximo para los proyectos a aprobarse cada año. Dentro de ese cupo figura el efecto de "arrastre" estimado para los proyectos aprobados en años anteriores y que a lo largo de su instalación seguirán gozando de ciertas franquicias.

El cuadro siguiente presenta los sucesivos cupos establecidos por las respectivas leyes de presupuesto y la parte que se estima para los efectos de "arrastre". A los efectos de una comparación se agregan los mismos datos en dólares a valores aproximados (pues no debe olvidarse que se trata de presupuestos realizados al comienzo del año y para los cuales el promedio en dólares del período no era conocido con anticipación).

Cupos para promoción industrial destinados en cada año presupuestario según el artículo 10 de la ley 2160

Presupues- to del año	Cupo total (miles de millones de	Cupo absorbido por arrastre	Cupo total (millones de dólares)	Cupo absorbido por arrastre
--------------------------	---	--------------------------------------	---	--------------------------------------

	pesos)			
1978	240	200	296	246
1979	513	503	382	375
1980	1162	1137	627	614
1981	2281	2214	380	369

Se aprecia que el cupo total varía relativamente poco cada año. Se ubica en torno a los 400 millones de dólares con un pico máximo en las previsiones para 1980 en que llega al equivalente a 627 millones de dólares. Mucho más significativo es que el cupo "libre", una vez eliminado el efecto de arrastre de los proyectos aprobados con anterioridad, resulta llamativamente pequeño; es de apenas 50 millones de dólares en 1978 y cae a valores de 7 a 13 millones de dólares en cada uno de los años siguientes.

Es probable que el efecto de arrastre previsto en los presupuestos se mantenga alto debido al gran atraso de los proyectos más importantes aprobados en los primeros años del quinquenio. De todos modos, resulta sumamente claro que el Estado comenzó este período haciendo un esfuerzo significativo para promover, mediante subsidios, la inversión industrial, y que esa política se fue diluyendo en los años siguientes desde el punto de vista de la disponibilidad de fondos.

En el trabajo citado (Schvarzer, 1978) se señala la importancia de algunos de los proyectos en marcha para la estructura industrial argentina y aquí se puede ver la masa de erogaciones destinadas a ellos y, por ahora, solamente a ellos en función de las restricciones generadas por la política de cupificación.

Cupo para promoción forestal según el arto 4 de la ley 21695

Presupuesto del año	Crédito forestal	Certificados forestales
	(miles de millones de pesos)	
1978	11	6,6
1979	47	28,2
1980	103	61,7
1981	145	129,8

A la política de promoción industrial se le puede sumar la de promoción forestal, decidida hace varios años y en plena vigencia durante el período. De acuerdo con el artículo 4 de la ley 21695, también para este proceso se otorga un cupo que se divide en crédito forestal y certificados forestales; estos últimos corresponden, -en los hechos, a una desgravación.

El monto de este cupo ha evolucionado a lo largo de estos años en forma algo más rápida que los fondos destinados a promoción industrial.

En 1978 representaban el 7,9 % de aquellos y en 1981 llegarían a 12%.

Gracias a estos subsidios se han plantado numerosas hectáreas de bosques en el país de acuerdo con un plan cuyas normas contrastan con un sistema de mercado. Cada año, el Instituto Forestal Nacional establece las hectáreas a las que se les dará subsidio por provincia y tipo de árboles a plantar de manera que las tareas sigan las expectativas de mercado a largo plazo para esos productos establecidas por las autoridades. No está de más mencionar que, gracias a esos fondos, se puede contar con abastecimiento forestal para la planta de papel prensa de Zárate y para las plantas de celulosa y papel que se están instalando en Misiones -con ayuda, a su vez, de la promoción industrial.

Un tercer fondo de importancia es el de Fomento Minero, creado por ley 22 095 (noviembre, 1979) con fondos provenientes del impuesto a las importaciones de productos mineros. El Fondo otorga algunos subsidios y, sustancialmente, ofrece créditos para exploración, de los cuales el 80 % es no reintegrable en el caso de que no se encuentre mineral. De esta manera se disminuye

considerablemente el riesgo del empresario privado en la actividad y se fomenta la localización de nuevos yacimientos.

El Fondo otorgó una suma de alrededor de 28 millones de dólares en 1979 y una cifra parecida al año siguiente. En general, ese dinero se distribuyó en pocos proyectos con una apreciable concentración en los relativamente más grandes; en el primer año intencionado, el 30 % de los fondos fue a un proyecto conocido como Cerro Castillo y el 10 % a otro en Sierra Grande.

El Fondo de la Marina Mercante está destinado a otorgar subsidios a los astilleros locales a efectos de ponerlos en condiciones de competencia con los del exterior. Sus recursos provenían de diversos impuestos especiales que fueron eliminados en 1980; ahora se establece un cupo en las sucesivas leyes presupuestarias al mismo estilo que en los mencionados anteriormente. En abril de 1979 el Fondo tenía comprometidos 210 millones de dólares para los programas de los astilleros locales (*La Nación*, 9 - 4 -79) Y sigue otorgando subsidios desde entonces. La previsión presupuestaria para 1981 indica un mínimo que debe repetirse en 1982 y 1983 de 343 mil millones de pesos.

El Fondo llega a otorgar hasta el 25 % del costo de un buque local y sus efectos sobre los astilleros se complementan con las compras de armadores estatales cuyo programa es de 600 millones de dólares en diez años, y los créditos a bajo interés para exportaciones de buques.

El último fondo de promoción que conviene mencionar es el Fondo Nacional de la Pesca creado por ley 22107 a partir de un impuesto de 2,5 % . sobre las ventas de dicha actividad. El Fondo opera con unos valores estimados de 10 a 20 millones de dólares anuales a los efectos de promocionar y dirigir el crecimiento de la pesca en el país.

Es de señalar que la mayoría de estos fondos se fue creando a lo largo del último periodo a pesar de las críticas de algunos sectores oficiales a la existencia de políticas presupuestarias independientes; algunos de ellos fueron modificados posteriormente a efectos de incluirlos en el presupuesto general. En conjunto, ellos representan una magnitud de alrededor de 600 millones de dólares por año destinados a volcarse en apoyo de la actividad privada en el país. Una cifra sumamente significativa si se la compara con la inversión productiva de ese origen.

IV. PRINCIPALES EFECTOS DE LA POLÍTICA DE PRIVATIZACIÓN

El gasto público, la política de privatizaciones y las decisiones oficiales sobre lo que denominamos anteriormente demanda inducida están creando nuevas condiciones de funcionamiento para la economía argentina. En algunos casos porque modifican pautas más o menos tradicionales; .en otros, porque agudizan fenómenos incipientes en el periodo anterior. En conjunto, marcan tendencias a una reestructuración económica que, en caso de consolidarse, podría tener un impacto profundo sobre la evolución del país aunque resulte difícil decir que será positivo en términos de su desarrollo, como se verá.

Ninguna de estas nuevas condiciones está instalada de forma irreversible en la estructura económica nacional. Hasta. ahora sólo puede hablarse de tendencias que comienzan a insinuarse, de cambios de dirección que se están consolidando y que arrojan alguna luz sobre las posibilidades futuras de esta economía. Al mismo tiempo, esas tendencias parecen suficientemente significativas como para ser observadas con algún detalle aportando elementos de discusión y análisis que se abren a la Argentina a partir del proceso reseñado en este estudio.

Para sistematizar el análisis lo dividiremos de acuerdo con un agrupamiento meramente operativo, examinando los efectos de estas políticas sobre distintos fenómenos. El primero que nos interesa es el efecto de estas políticas sobre el tipo de desarrollo del país que es seguido por las consecuencias en lo que respecta al tipo de empresa que se está creando en el sector privado como respuesta a las decisiones oficiales. El tema resulta significativo debido a que han aparecido empresas que se están ubicando en la vanguardia económica del sector por su tamaño y características y que, seguramente, tendrán una participación apreciable en la conformación futura

del liderazgo empresario. En tercer lugar veremos algunos de los efectos que puede llegar a tener este proceso sobre el propio Estado y terminaremos con un análisis de las consecuencias sobre la distribución del ingreso que tiende a mostrar la coherencia de esta política con otras llevadas a cabo simultáneamente en el país.

1. EFECTOS SOBRE EL TIPO DE DESARROLLO NACIONAL

En cierta forma, las actividades más dinámicas encaradas en el último quinquenio están ligadas a la privatización periférica o a las concesiones de obras públicas. Ya se señaló la gran magnitud de las empresas que aparecen en esas actividades y de los flujos de fondos que están manejando. Puede agregarse que sólo se encontrarán crecimientos similares en ese período en el sector financiero (sometido a profundos cambios por una decisión política) y en algunas, ramas igualmente dependientes de la actividad pública (astilleros, pesca, etcétera).

La importancia de las actividades privadas favorecidas por la estrategia oficial se acentúa debido al relativo estancamiento económico registrado por el país en esos años. Se acrecienta, también, por el tipo y características de desarrollo que definen para el país.

En primer lugar, la expansión del sector privado ha ocurrido, en buena medida, reemplazando al sector público. En los contratos petroleros, de gas, de gasoductos y otros servicios, el empresario privado ha ido a tomar mercados existentes que estaban ocupados, de una u otra manera, por el Estado. Esta forma de crecimiento repercute muy poco sobre el producto bruto ya que la expansión privada puede lograrse, incluso, en medio del estancamiento de la riqueza nacional.

Los datos presentados más arriba sugieren que eso es lo que ocurrió con algunas de las actividades mencionadas. Ya se vio en el ejemplo petrolero que el crecimiento de las actividades privadas fue posible sobre la base del estancamiento de los volúmenes extraídos por YPF. Y aun en los casos en que se registra un crecimiento del producto o una inversión nueva, ésta ocurre por una decisión y un esfuerzo previo del Estado. La búsqueda de petróleo en numerosas zonas se debe a que ya hay conocimiento del área por las investigaciones realizadas por YPF; la construcción de gasoductos se debe al descubrimiento previo de yacimientos gasíferos logrado por la empresa estatal, etcétera.

Desde un punto de vista macroeconómico, estas actividades, entonces, no crean mercados nuevos, no abren nuevas actividades, no impactan decididamente sobre los niveles del producto. Ellas tienden a acomodarse en forma más o menos pasiva a los requerimientos existentes. Ya se verá más adelante su influencia sobre el tipo de empresa que se crea. Lo que conviene adelantar aquí es que su impacto macroeconómico global es pobre, simplemente porque se trata del avance del sector privado sobre áreas ya ocupadas por el Estado y no sobre nuevas actividades. El desarrollo económico, en cambio, es consecuencia de lo último, no de lo primero.

En segundo lugar debe notarse que la gran mayoría de las empresas que se están forjando para esta estrategia se ubican más bien en el área de servicios que en la productiva. Esto es especialmente importante por el tamaño e influencia de estas empresas sobre el medio económico argentino, como ya se señaló. Las grandes empresas están entrando o creándose en los servicios de autopistas, playas de estacionamiento, parques de diversiones, operaciones de gasoductos; marítimas, etcétera. Probablemente, el caso más productivo sea -el del petróleo, que se apoya en las condiciones de un mercado mundial ávido de energía y en la enorme potencialidad que parecen ofrecer los yacimientos locales.

Hay ejemplos al crecimiento industrial de importancia estimulados por el sector público. En la industria nuclear, en la naval, en la de equipos eléctricos y otras, se registra una expansión apreciable debido a la demanda estatal de los últimos años. Este no es un fenómeno nuevo, aunque se haya profundizado ahora, sino que es la continuación normal de la política de inversiones públicas seguida desde hace décadas. En cambio, las nuevas actividades que se abren tienden a concentrarse predominantemente en los servicios.

Si se integran los efectos de esta política con los provocados por la política financiera -que llevó

a crear una masa numerosa de entidades y servicios nuevos- y con aquellos de la política industrial -que ha tendido más a cerrar establecimientos con dificultades para competir que a abrir otros- se observa que todo confluye hacia la creación de una economía de servicios.

El conjunto muestra el panorama de una economía basada sobre las ventajas comparativas naturales que ofrece la Pampa húmeda y los yacimientos petroleros, moviéndose con holgura de divisas por las exportaciones primarias, y centrada en la actividad de servicios en lo interno. Esta caracterización es, por supuesto, esquemática y extrema. Sin duda, debe completarse con análisis especializados en otros campos de la evolución económica, pero sirve para vislumbrar y subrayar las tendencias potenciales y las consecuencias latentes del proceso de privatización que estamos estudiando.

2. EFECTOS SOBRE EL TIPO DE EMPRESA QUE SE CREA

Si bien no se pueden hacer generalizaciones absolutas sobre este tema dado que los resultados observados son muy variados, es posible percibir algunas tendencias a partir de los casos más significativos que se reseñan a continuación:

a) Empresas grandes

La mayor parte de las empresas favorecidas por las concesiones o las privatizaciones periféricas tienden a ser relativamente grandes dentro de la economía argentina. Esto se verifica en el caso de las autopistas, donde las cifras de inversión oscilan en torno a los cientos de millones de dólares; del gasoducto, que requiere alrededor de mil millones de dólares; de la mayor parte de las concesiones petroleras, etcétera.

Esta tendencia se refuerza, además, porque se aprecia una cierta concentración de empresas en torno a esos negocios. La lista de las playas de estacionamiento dadas en concesión en Buenos Aires, por ejemplo, muestra que la mayor parte de los negocios se concentra en tres empresas; una de ellas, además, es concesionaria. de la primera autopista urbana, lo que agrega un dato más sobre su magnitud.

Este resultado es una consecuencia de la magnitud de las obras encaradas y también una consecuencia de la filosofía imperante en algunos medios gubernamentales. El secretario de Transporte y Obras Públicas, por ejemplo, señaló reiteradas veces que la intención de las autoridades consistía en la fusión de empresas de colectivos para aunar esfuerzos, generar ciertas economías de escala y una mejoría en los criterios de organización empresarial (véase *La Nación*, 19-2-81, entre otros). La desaparición de los pequeños empresarios ya mencionada no es obra meramente del azar sino producto de una política de concentración empresarial en el sector.

El ingeniero F. Camba señaló este mismo objetivo en el campo de la construcción pública. Hablando de las grandes obras de interés nacional señaló que ellas no se pueden adjudicar en forma equitativa entre todas las empresas del sector y explicó:

Ello no nos es indiferente y no deja de preocuparnos; pero, evidentemente, los planes de la Nación deben prevalecer por sobre los intereses particulares de los empresarios y éstos son quienes deben adoptar las modalidades más convenientes de asociación a fin de adaptarse a la cambiante situación estructural y poder participar en la ejecución de los grandes proyectos nacionales (conferencia del 17-11-80 en el *Boletín del Ministerio de Economía* del 24-11-80, subrayado nuestro).

En otros casos, la mera descripción del proyecto indica la tendencia a crear empresas relativamente grandes en todas estas áreas. Una buena parte de esas empresas recién se está consolidando. En varios casos, se trata de asociaciones de empresas medianas que se agruparán para alcanzar la magnitud requerida por las obras propuestas.

b) Empresas de capital nacional

La búsqueda de empresas de dimensiones grandes no alteró, aparentemente, los intentos explícitos e implícitos de defender la participación generalizada de empresas de capital nacional en todas estas actividades. En general puede decirse que, salvo en casos muy aislados, se ha tendido a favorecer a empresas exclusivamente nacionales o, en aquellos lugares donde los requerimientos de capital o de tecnología excedían a las posibilidades de éstas, a asociaciones de empresas extranjeras y locales.

Ya se ha señalado en el caso de las concesiones petroleras que una parte de ellas -la de menor requerimiento tecnológico- se reservó exclusivamente para empresas de capital nacional. En este caso, incluso; se tendió a fomentar el ingreso de nuevas empresas locales asociadas con otras más antiguas y de experiencia en el sector. En cambio, en el caso de los contratos de riesgo en las zonas marinas, se apoyó la presentación de empresas locales en sociedad con extranjeras, de manera que las primeras vayan teniendo el necesario aprendizaje en ese tipo de tareas. Es de destacar que los tres contratos de concesión otorgados en el mar involucran a empresas nacionales como asociadas minoritarias de las extranjeras que liderarán la operación.

En el caso particular de las autopistas y de las obras de playas de estacionamiento se observa el predominio de grupos, especializados españoles, en asociación con firmas locales. En todas las autopistas aprobadas hasta ahora figuran grupos de origen español, así como en la mayoría de las concesiones de playas de estacionamiento. Aparentemente esos grupos aportan su *know how* en el tema, tanto en lo tecnológico como en su capacidad de contactos internacionales para obtener financiación y otras ventajas, pero debe destacarse que en ningún caso entraron solos.

La licitación para dar la concesión de los subterráneos atrajo a tres grupos internacionales distintos, pero todos ellos asociados a firmas locales. Algo similar ocurrió con la licitación de instalación de nuevas centrales telefónicas.

Estos resultados no son un producto espontáneo del proceso sino una consecuencia buscada tal como se puede observar en numerosas declaraciones oficiales. En este sentido, la ley que dispone la privatización de la Flota Fluvial señala que "es un objeto del gobierno desarrollar empresas nacionales privadas, pujantes y poderosas" (ley 22385, sancionada el 28 -181).

Por su parte, la Dirección Nacional de Vialidad señaló en un comunicado que

La acción de Vialidad ha permitido el desarrollo de numerosas empresas constructoras de caminos y también de estudios consultores de ingeniería vial, con lo cual ha sido posible que la construcción de las grandes obras de ingeniería - antes reservada exclusivamente a empresas extranjeras- hoy sea realizada por grupos empresarios netamente argentinos (*La Nación*, 17-11-79).

El secretario de Estado de Transporte y Obras Públicas fue aún más explícito en una conferencia a la que asistió el presidente de la Nación:

El gobierno ha estado y está atento a establecer, si no a través de leyes que pudieran ser incompatibles con la política de economía abierta, a través de disposiciones de pliegos y normas particulares, la preservación para el sector argentino de la construcción de una participación adecuada a su capacidad empresaria, poniéndolo a cubierto de protecciones y beneficios especiales con que los gobiernos de países extranjeros amparan o protegen a sus empresas [...] las recientes licitaciones de las obras de Yacyretá y de modernización y expansión de los subterráneos de Buenos Aires ofrecen pruebas palpables (discurso del 17 -11-80 publicado en el *Boletín del Ministerio de Economía* del 24 - 11 - 80).

Para terminar con estos ejemplos conviene recordar el comentario de Juan Alemann sobre la evolución del sector petrolero del país. En este caso, dijo, salimos de la "alternativa empresa estatal *versus* empresa extranjera para crear un pujante y cada vez más importante sector de empresas petroleras de capital nacional" (*La Nación*, 6-10-78).

c) Forma de capitalización

La manera en que se adjudican las concesiones o privatizaciones ofrece posibilidades muy amplias a las empresas ganadoras para obtener en el mercado los capitales necesarios. Por otra parte, ésa es una de las maneras inevitables para que, paralelamente, se pueda incentivar la creación de empresas nacionales.

Las empresas beneficiarias de estas operaciones han encontrado grandes facilidades para obtener créditos locales o en el exterior para llevarlas a cabo. Se puede observar que esos créditos llegan a ser, por momentos, una parte sustancial de los costos o erogaciones totales previstas. Una segunda fuente de financiación proviene de los mismos beneficios de la operación cuando ésta comienza en forma más o menos rápida. Es decir que, en resumen, los requerimientos de capital propio resultan mínimos para llevar a cabo estas actividades. Las grandes empresas se generan, y generan su capital, a partir de la misma actividad que les da vida.

La terminal de ómnibus de Buenos Aires es un ejemplo típico de las formas de capitalización de estos negocios. A mediados de 1979 un grupo obtuvo la concesión para construir la obra y explotarla durante veinte años. En setiembre de ese mismo año, el Banco de la Nación Argentina le prestó, a través de su sucursal en Panamá, la suma de 32 millones de dólares sobre un presupuesto global de las obras de 35 millones de esa moneda. El préstamo se otorgó con tres años de gracia, de manera que se comienza a pagar una vez que la terminal esté en operaciones.

En la financiación de la primera autopista urbana se observa algo similar. Una vez obtenida la concesión, el consorcio salió a buscar créditos internacionales que cubrieron aparentemente la totalidad de las erogaciones requeridas para la obra.

Las operaciones petroleras son, nuevamente, representativas de lo sucedido en este aspecto. Se estima que las empresas privadas invirtieron unos 1200 millones de dólares en el sector petrolero en el período 1977 - 1980 (*La Nación*, 13 - 12 - 80). El origen de esta inversión puede provenir de las siguientes fuentes:

- Ø préstamos especiales del Banco de la Nación para el desarrollo de empresas petroleras de capital nacional (*La Nación*, 4-12-79)..... 180 MU\$S
- Ø préstamos especiales del Banco Nacional de Desarrollo para el desarrollo de empresas petroleras de capital nacional (*La Nación*, 12-12-79)..... 400 MU\$S
- Ø beneficios reinvertidos por las empresas en el período de cuatro años (estimado sobre datos de algunos balances) 220 MU\$S
- Ø inversiones extranjeras autorizadas en el período en el sector (informes oficiales)..... 400 MU\$S

Se observa que prácticamente la totalidad del capital invertido por empresas nacionales surgió de créditos oficiales y de la reinversión de ganancias. En cuanto a las empresas extranjeras, es probable que una parte de su inversión provenía, asimismo, de créditos obtenidos en el exterior para estas operaciones así como de la reinversión de beneficios para aquéllas que ya actuaban.

Finalmente, la obra del gasoducto Centro-Oeste ofrece un panorama similar. El contratista debe realizar inversiones por un monto de 900 millones de dólares hasta fines de 1983. De ellos, ya tiene garantizados, créditos por 875 millones de dólares otorgados por distintas fuentes a principios de 1981 (Información Económica Argentina, febrero, 1981). En esta obra el contratista principal es holandés pero también hay asociadas un par de empresas locales que, claramente, pueden participar gracias a la existencia de esa financiación que hace más fluido el proceso de inversiones.

En todo caso, no se observa ni en los hechos ni en las expectativas oficiales una masiva inversión de capitales frescos en los sectores favorecidos. Los fondos provienen en la mayoría de los casos de la conversión de créditos financieros en capital que, en consecuencia, se devolverán con el producido de las operaciones. La lectura de los comentarios oficiales señala que no habla demasiadas expectativas de que sucediera otra cosa, dado que no hay referencias a la incorporación de capitales reales. La literatura oficial alude en forma permanente al carácter dinámico del sector privado y su capacidad tecnológica y operativa pero difícilmente menciona una presunta capacidad de aportar capital. Esa omisión se explica claramente en función del proceso que reseñamos.

d) Riesgo y avales

La facilidad de capitalización de estas empresas deriva en buena medida del escaso riesgo que presentan o presentarán sus operaciones. En gran parte de los casos porque, el comprador es el propio Estado que ofrece un precio retributivo por los servicios que demanda. En otros, porque el Estado ofrece las garantías necesarias de rentabilidad de la operación. En ambas circunstancias se observa una amplia disposición del sector público a avalar los créditos solicitados por estas empresas -en el país o en el exterior- como una garantía más para ellas.

El caso en que el comprador es el propio Estado, donde el problema central es el de precios, se tratará en el párrafo siguiente. El tema de las garantías es bastante conocido; ellas se utilizaron especialmente en las concesiones de autopistas, de manera tal que la operación tiene asegurados ingresos mínimos.

Estas seguridades, a través de garantías de precios, avales y otros, han provocado numerosas polémicas en torno a algunas concesiones y, especialmente, en el caso de las autopistas. A raíz de la propuesta para la autopista ribereña, Alberto Cibils Madero escribió que

esta obra no implica ningún aporte de capital de riesgo. El proyectista-constructor-explotador sólo financia la obra bajo la triple y muy satisfactoria garantía de la retención de la recaudación del peaje y aval de los bancos Municipal y Provincia de Buenos Aires. Estas condiciones son mucho más atractivas que un contrato normal de construcción de un camino para Vialidad Nacional ("Algunos hechos para destacar", en *La Nación*, 19-10-80).

El tema debe haber provocado algunas discusiones más reservadas ya que algunos funcionarios del gobierno se arriesgaron a formular opiniones críticas en términos genéricos pero significativos. El titular del Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE) afirmó en ese mismo momento que "el inversor privado debe correr riesgos porque el riesgo está implícito en la actividad empresaria" (*Mercado*, 30-10-80).

A su vez, un analista económico favorable a la política global seguida en el quinquenio 1976 - 1981 llegó a englobar a las empresas privadas creadas por el sistema mencionado como parte del sector público por su fuerte dependencia de éste:

Al respecto debo reiterar mi opinión -no compartida por las autoridades económicas- de que sólo es privada la empresa sujeta a riesgo empresarial. Una empresa que goza de aval para sus deudas por parte del Estado, o de garantías de ingresos mínimos, o de cualquier otro medio que evita el riesgo empresarial, no es empresa privada de acuerdo con mis conceptos (Carlos Brignone, en *Mercado*, 21-5-81).

Esta posición, por lo extrema, señala claramente la amplitud de las disidencias en torno al tema y deja abierta una polémica que seguirá seguramente en los próximos años si esta política llega a profundizarse y extenderse.

e) Precios

El tema de los precios está íntimamente relacionado con el ulterior. En la mayor parte de los casos, resulta decisivo para asegurar la rentabilidad del proyecto y la operación de la empresa. La

importancia del tema ha llevado a que algunas conclusiones se efectuaran de acuerdo con criterios que lo priorizan. Una de las críticas a la concesión de la primera autopista fue, precisamente, que se seleccionó "mediante la cotización del peaje y no del valor de la obra" (Ingeniero Constantini, presidente del Centro Argentino de Ingenieros, *La Nación*, 10-19-80). Como el concesionario se queda con la explotación no resulta fácil conocer la rentabilidad real del proyecto ya que ésta se ha independizado, en las formas, de la magnitud de la inversión requerido y, aun, de los costos de operación. El sector público ha preferido ignorar los costos reales y los beneficios de la empresa; su papel se limitó a garantizar los ingresos del concesionario mediante una fórmula que incluye el tráfico mínimo y el peaje. La rentabilidad del concesionario es una variable interna de su proyecto, que controla a través de sus costos a partir de ingresos garantizados. La incertidumbre y el riesgo, sin duda, serán oportunamente afrontados por los contribuyentes.

En los contratos firmados para proveer al Estado, a través de la privatización periférica, los sistemas de precios son tan variados que resulta difícil seguirlos en cada caso. En algunos, como en los gasoductos, se plantea el pago de un peaje, aparentemente fijo, que supone un ingreso regular para el concesionario; su magnitud definitiva depende del volumen transportado a partir de mínimos garantizados. En el caso del petróleo, el sistema es más variado y complejo ya que depende de las condiciones de cada yacimiento del objetivo y características de los respectivos contratos (de explotación, de exploración y explotación, de explotación secundaria, de riesgo, etcétera), y de otras variables generales. Puede decirse que el precio pagado por el petróleo a los contratistas tendió a moverse en forma independiente de los costos de extracción registrados por YPF a fin de incentivar a los empresarios. En general, se ha buscado igualar los precios pagados con los internacionales que, como se sabe, incluyen un elevado valor por la llamada "renta minera", especialmente durante la última década debido a los esfuerzos de la OPEP por controlar el mercado mundial.

La ley 17319, de hidrocarburos, establece que

los precios de comercialización en el mercado interno de los petróleos crudos [...] serán iguales a los que se establezcan para la respectiva empresa estatal, pero no inferiores a los niveles de precios de los petróleos de importación de condiciones similares.

El mismo criterio se observa en la Resolución 684 del Ministerio de Economía, de junio de 1979, que autoriza a las empresas titulares de concesiones a exceptuar del régimen de precios oficiales a los volúmenes adicionales de petróleo que extraigan de sus yacimientos por encima de los promedios históricos. "Dicho de otra manera, el ritmo de los precios del petróleo obtenido por los contratistas no se ha venido ajustando a la evolución de los costos internos sino a la política tarifaria que fija la OPEP" (Roque García, en *Energía*, núm. 11, marzo, 1981).

Este sistema provocó diversas críticas de expertos como Silenzi de Stagni o el ingeniero Juan Sábato. Este último, ex subsecretario de Energía y Combustibles, señaló en una carta a *La Nación* que

YPF paga por el petróleo recibido un precio superior al propio. Ejemplo: a los contratistas que explotan el yacimiento de Cañadón Seco, YPF les pagó en junio de 1980 el equivalente de 108 dólares el metro cúbico; en cambio, el costo propio de YPF, según estimaciones de la empresa fiscal, fue aproximadamente de 62 dólares (carta a *La Nación*, 6-1-81).

El proceso no parece tan lineal. En primer lugar, porque yacimientos de distintas características pueden tener costos de explotación sumamente distintos. En segundo lugar, porque el ajuste de los precios pagados a los precios del mercado internacional puede verse distorsionado por la política cambiaria, tal como ocurrió en los últimos años a partir de la rápida revaluación del peso debido a una política centrada en criterios de equilibrio monetario. Eso puede explicar que algunos contratistas se hayan quejado en los últimos tiempos de que los precios que perciben son insuficientes para encarar las tareas encomendadas. Lo esencial, en cambio, parece ser que también en este caso la rentabilidad de las empresas concesionarias depende de los precios pactados antes

que de sus costos, ya que ambos están formalmente independizados -como en el caso mencionado de las autopistas-. Este fenómeno tiene que ver, a nuestro juicio, con algunas características operativas de las empresas mencionadas que se tratarán en la parte correspondiente. La opción debe tener influencias considerables para el sector público ya que no hay garantías evidentes de que los menores costos que deberían tener las empresas privadas se trasladen a YPF en la forma de menores precios.

No se conoce ningún análisis oficial de costos comparados a partir del momento en que comenzaron las privatizaciones. Las informaciones publicadas tienden a enfatizar ciertos ahorros de tiempo, o de personal ocupado en el sector, antes que de costos totales. Esto fue señalado por las cuatro entidades sindicales del riel en una polémica con Alemann en torno a la privatización de los talleres ferroviarios y los beneficios que ello acarrearía a Ferrocarriles Argentinos:

Nos llama la atención que el secretario de Hacienda se preocupe de comparar tiempos en lugar de costos, especialmente si de eficiencia se habla, pues si efectúa con seriedad el análisis del sector reparaciones, quedaría evidenciado que los costos de la industria privada -le reparación de material rodante- son dos y tres veces superiores que en los talleres ferroviarios (*La Nación*, 1-1-80).

Estos aspectos, que deben repetirse en cada uno de los casos principales, han convertido a los negocios con el sector público en una de las actividades más atractivas del país. Un artículo periodístico que reseña algunas características de las contrataciones globales del sector público terminaba con la siguiente reflexión: "Quizás convenga, como señaló un observador, cambiar la orientación de los negocios y contratar únicamente con el Estado" (*Mercado*, 23 -10 - 80).

f) Carácter conservador de las empresas

Con mercados asegurados, con avales oficiales o con precios independientes de los costos, con acuerdos de provisión u operación a largo plazo, las concesionarias no se parecen de ninguna manera a las empresas dinámicas de los modelos estudiados en la teoría de los sistemas competitivos. Por el contrario, ellas, una vez ganada la concesión o contrato, encuentran escaso o ningún incentivo para reducir costos, mejorar métodos de trabajo, aumentar la eficiencia. Casi inevitablemente deberían tender a un comportamiento conservador antes que a uno dinámico. Las propias condiciones en que se mueven las impulsan en esa dirección, que sólo se podría modificar si hubiera cambios en las reglas del juego establecidas entre ellas y el sector público.

Esta tendencia fue observada por los miembros del equipo económico que la denunciaron en diversas ocasiones. Pero por la misma posición de estos observadores, el tema no siempre se señala directamente. Muchos comentarios hacen referencia a períodos pasados, sin mencionar qué medidas deberían tomarse para evitar una situación similar en el presente. El Ministerio de Economía fue sumamente explícito sobre este tema en su última presentación oficial; en ella dice:

La activa participación del Estado en la economía ha provocado otras distorsiones en el sector privado que no siempre han sido debidamente ponderadas. Una de ellas es el progresivo "aguamiento" de la clase empresarial nacional, que en virtud de las reglas de juego fijadas por el Estado, ha tendido, en muchos casos, a desarrollar actividades complementarias o periféricas a la propia actividad estatal, con bajo riesgo y alto rendimiento (*Memoria*, 1981: 68).

El resultado observado es especialmente significativo si se tiene en cuenta que no corresponde a una coyuntura de corto, plazo sino a la consecuencia de una situación ya histórica. El espíritu conservador de numerosos empresarios locales parece ser el producto de circunstancias de larga data y estaría íntimamente ligado a sus estrategias y a las condiciones en que se desenvuelven. Este tema parece haber sido considerado por distintos funcionarios oficiales en varias oportunidades. En una de ellas, el secretario de Transporte y Obras Públicas señaló diversos males de las empresas de la construcción en una descripción que cataloga rápidamente los efectos más visibles:

perceptible retardo tecnológico [...] insuficiente y obsoleto nivel de equipamiento [...] baja incorporación de tecnología de

primer nivel [...] baja eficiencia, apresurada amortización y pretensiones de altos beneficios que no se revierten en la capitalización de las empresas.

En la misma ocasión explicó que ellos se deben, en buena medida, al

espíritu prevalentemente conservador apegado a la aplicación y ejercicio tiene técnicas tradicionales, por parte de nuestros técnicos y empresarios; la competencia limitada por un nivel mediocre de la demanda que desemboca en requerimientos que tienen directa relación con la oferta disponible [etcétera] (Federico Camba en una conferencia del 19-12-80, citado en el *Boletín del Ministerio de Economía* del 2-2-81).

Es evidente que en algunas de las actividades generadas por la política estatal que analizamos aparece una cierta evolución tecnológica y empresaria en las concesionarias. La construcción de las autopistas urbanas se encaró, aparentemente, con técnicas modernas, y la búsqueda de petróleo en el mar Austral exige tecnologías no conocidas ni aplicadas anteriormente en el país.

Estos fenómenos parecen más el efecto de circunstancias específicas que de una intención de modernización tecnológica y renovación empresaria por parte de las autoridades. Al menos explícitamente no se encuentran menciones en ese sentido más allá de los diagnósticos ya citados.

Si esto es cierto, esos avances tecnológicos serán puntuales en el tiempo. En principio, no aseguran la continuidad del proceso de modernización más allá del impacto inicial de los contratos. Las mejoras sucesivas de las estructuras empresarias deberían provenir, en el futuro, de nuevas exigencias del Estado o de una situación competitiva y de mercado que no está a la vista en la mayoría de los casos estudiados.

El papel presunto del Estado como promotor del dinamismo empresario parece decisivo en el contexto argentino. Este tema escapa al objetivo concreto de este trabajo pero no debe descartarse. En particular, porque se conocen otros indicios de comportamientos empresarios negativos -en términos de los requerimientos de desarrollo de la economía nacional que deberían ser incorporados en un estudio detallado del tema (Schvarzer, 1980).

Los empresarios que trabajan para el Estado, o en mercados garantizados por éste, tienen poco acicate para modernizarse, salvo el que pueda provenir, precisamente, del sector público. En este sentido, el papel del Estado adquiere una relevancia que no puede disminuirse. Por otro lado, el sistema de concesiones y contratos favorece al empresario capaz de manejarse con más soltura y seguridad en el ámbito donde se discuten y se deciden esas operaciones. Aunque en los últimos años parecen haberse efectuado intentos para ampliar el número de empresas contratantes con el Estado no es fácil conseguir ese objetivo en el corto plazo, dado que también en este aspecto valen la experiencia y la continuidad. Esto explica que la mayor parte de los favorecidos en las nuevas contrataciones tengan una larga historia de relaciones y de prestación al sector público.

Un observador ha calificado claramente esta situación en los siguientes términos:

Al frente de nuestras empresas se encuentran personas que, en el pasado, han tenido éxito en lograr el apoyo estatal para lograr su prosperidad. Eso es lo que saben hacer mejor [tenemos] un empresario inexperto y todavía infectado por las enfermedades que nos llevaron a la debacle de 1976 [...] el verdadero mal está en la falta de banqueros que el sistema anterior impidió formar (Carlos Brignone, en *Mercado*, 6-11-80).

Basta modificar el tiempo del verbo, para que estas aseveraciones puedan explicar notablemente uno de los problemas más agudos que presentan los resultados de la política del sector público en este período. Política que en los próximos años tendrá, sin duda, profundas implicancias en el desarrollo nacional.

Conviene insistir en que no se trata de las características personales de los empresarios o ejecutivos. En algunos de los casos se observa la presencia de empresas con evolución sumamente dinámica en los últimos años que entran en las nuevas actividades propiciadas por la acción del Estado. Se trata, simplemente, de que las condiciones de esa intervención pueden llevar a una actitud determinada por los hechos antes. que por el azar de las personalidades que manejan ciertas

empresas.

Mientras tanto, los mecanismos a través de los cuales se conceden las obras, los criterios de contratación, los períodos establecidos para su usufructo, etcétera, pueden estimular estrategias empresarias que no parecen óptimas desde el punto de vista económico global. Esto fue mencionado en el caso de la primera autopista urbana por el ingeniero Constantini. Analizando las condiciones de la concesión, el presidente del Centro Argentino de Ingenieros señaló que ellas no garantizaban una operación adecuada a largo plazo. En sus palabras,

La experiencia ferroviaria demostró que los concesionarios no efectúan el mantenimiento y conservación en las condiciones requeridas para el futuro cuando va llegando el periodo de vencimiento de la concesión. (Constantini en *La Nación*, 10-10-80).

Aunque las informaciones de que se dispone son fragmentarias, permiten adelantar alguna conclusión. La política empleada no presenta objetivos claros en lo que se refiere a estimular la adopción de tecnologías adecuadas en el largo plazo; tampoco se aprecia que se haya encontrado la manera de conciliar la rentabilidad privada con la maximización del bienestar general. La forma en que se ha encarado el proceso de privatización no se plantea esos problemas que, sin embargo, parecen claves.

g) Las mayores empresas actuales

La información que se ha presentado tendió a mostrar que las empresas beneficiarias de esta política van a ser grandes por la forma en que dicha política se implementó. También puede mostrarse que los candidatos, en cada oportunidad, fueron empresas que ya eran grandes. Es decir, que la política analizada tiende a crear empresas grandes a partir de candidatos que ya eran grandes. Esta tendencia no es muy distinta de la que tradicionalmente existió en el país. a juzgar por algunas afirmaciones del ministro de Economía. En un reportaje señaló:

Yo le pregunto a usted, ¿quiénes son los que conseguían las más altas protecciones, los más altos subsidios, los privilegios mayores que discrecionalmente repartía el Estado paternalista? Los que tenían más poder político o económico. Y ésos no eran los más chicos ni las pequeñas ni las medianas empresas: (Martínez de Hoz en: un reporte televisado del 4-11-80 según el *Boletín del Ministerio de Economía* del 17-11-80).

Para evaluar este fenómeno, hemos revisado la lista de las empresas más grandes de la Argentina examinando su relación de mercado con el sector público. Algunas empresas pertenecen directamente al Estado; otras son proveedoras del sector público y/o reciben insumos de aquél (en los dos casos hablamos de flujos significativos respecto a las ventas o a las compras de esas empresas). Finalmente, quedan aquellas empresas que trabajan para el mercado, independientemente, por supuesto, de los beneficios que reciben o recibieron del sector público por vías distintas de las comerciales mencionadas (beneficios financieros, exenciones impositivas; etcétera). Del análisis resulta que entre las cincuenta mayores empresas industriales del país hay cinco que son estatales, cinco que son proveedores o contratistas del sector público, y cinco que reciben insumos significativos del sector público.

La carencia de información impidió establecer un criterio objetivo de corte. Por esa razón se clasificó en el grupo anterior exclusivamente a aquellas empresas que no dejaban lugar a dudas sobre su estrecha relación operativa con el sector público. Puede afirmarse, por ello, que, por lo menos un tercio de las primeras cincuenta empresas industriales del país está directamente afectado por sus relaciones con el sector público ya sea como compradoras o vendedoras.

La lista puede extenderse a las cien más grandes. Para mejorar los resultados en este caso incluimos las empresas constructoras que trabajan para el sector público y que en los listados de grandes empresas figuran por separado.⁶⁴ Una vez intercaladas éstas resulta que 32 empresas de las 100 mayores están íntimamente relacionadas con el sector público; de ellas, ocho son estatales, dieciocho son proveedoras o contratistas y seis son compradoras de insumos en el sector público.

Muchas de estas empresas aparecen entre las que ganaron contratos o concesiones en los últimos años y, por lo tanto, tienen posibilidades de expansión por dicha vía. En diversos casos, esos contratos los consiguen en asociación con otras, formando nuevas figuras jurídicas que, aparecerán oportunamente en los *rankings* de las mayores. De esa manera los grandes se recrean desde los grandes a través de las alternativas otorgadas por la política del sector público.

h) Tendencia al conglomerado

La forma en que se realizó la apertura del sector público hacia la actividad privada permitió que algunas empresas sumamente activas buscaran nuevas oportunidades de operación el través de los contratos de privatización o concesión. En ese sentido, algunas empresas que ya tenían experiencia, por sus actividades previas, en los contactos con el Estado, se veían favorecidas en la competencia para lograr, al menos, las concesiones más atractivas. Esto llevó a que numerosas empresas estén adoptando una amplia gama de actividades que contrastan con la especificidad de sus orígenes. En cierta forma, muchas de ellas han logrado transformarse en conglomerados a una velocidad notable para las condiciones en que se desarrolló en este período la economía argentina.

Puesto que el número de empresas involucradas no es muy grande, todavía, en lo que respecta a los contratos más importantes, no se pueden hacer afirmaciones taxativas. Sí se pueden mostrar, en cambio, varios casos en que esto ha ocurrido. Para ello se confeccionó el cuadro 18, que indica los ramos de actividad actual de varias empresas beneficiadas por la política del sector público. En algunos casos, esas empresas ya habían diversificado en cierta forma sus actividades antes de 1976; esta tabla sólo indica la situación actual.

Resumen

Empresas grandes, con tendencia a formar conglomerados en torno a las actividades que brinda el sector público, con precios y mercados determinados en forma externa e independientes de sus costos. Empresas que tienen una participación apreciable en el conjunto de las empresas más grandes del país y, por lo tanto, en el liderazgo empresarial. Empresas que nacen a partir de decisiones del sector público y que crecen en función del espacio dejado por éste con un dinamismo que, objetivamente, no depende de ellas. Tales son los elementos de una situación que debería ser profundamente discutida en la Argentina actual, ya que la evolución y características de estas empresas parecen sumamente importantes para el desarrollo futuro de la nación, para los lineamientos que adopte su economía y para las características que adquiera su sector empresarial.

3. EFECTOS SOBRE EL CARACTER DEL ESTADO

El proceso de privatización tiene obviamente profundas implicancias sobre la estructura del sector público en la Argentina y sus lineamientos futuros. Eso explica la importancia asignada al tema en todo el período y plantea cuestiones que exceden el marco de este trabajo. Por ese motivo se intentará bosquejar algunos de los aspectos más directamente ligados a los temas ya tratados.

a) Sobre el presupuesto

Hasta ahora las privatizaciones realizadas no parecen haber provocado una reducción significativa del presupuesto del sector público argentino.

En primer lugar porque las empresas efectivamente privatizadas, como se ha visto, eran de importancia secundaria y no demandaban erogaciones apreciables por parte del Estado para cubrir su déficit. Por otra parte, los precios obtenidos por su venta tampoco representan cifras de importancia (respecto a las dimensiones del presupuesto). Sólo valen como ejemplo de tendencias y valor de demostración para otros casos.⁶⁵

La privatización periférica, por su parte, no ha demostrado hasta ahora que reduzca el costo para el sector público de las operaciones transferidas. Finalmente, el mero hecho de que la privatización no pueda extenderse a las empresas deficitarias indica que el proceso no reducirá las erogaciones para esos fines del presupuesto nacional.

Al mismo tiempo, la política de concesiones de obras públicas puede generar costos presupuestarios por el pago de ingresos garantizados de obras que, en otras condiciones, no se hubieran efectuado. Esos pagos pueden extenderse en el tiempo de acuerdo con los convenios efectuados, y representar magnitudes significativas para algunas unidades presupuestarias del sector público.

En consecuencia, puede decirse que esta política puede tener efectos apreciables en cuanto a generación de actividades para el sector privado del país pero no garantiza por sí una reducción del gasto público ni a corto ni a mediano plazo en las condiciones actuales.

b) Se crean nuevos núcleos de interés

La relación entre el sector público y las empresas privadas, se ha dicho, establece una serie de vínculos y demandas cruzadas que se van ajustando a lo largo del tiempo. En este sentido, los nuevos contratos tienen un efecto considerable a mediano plazo. De hecho están creando un nuevo grupo de empresas que exigirán determinados esfuerzos y decisiones de parte del Estado para continuar con su desarrollo. Tareas que anteriormente el Estado postergaba por depender directamente de sus decisiones, ahora pueden ser vitales para una u otra empresa contratista. Esa situación va a influir sobre las estrategias de las empresas estatales en forma apreciable a medida que se consoliden los lazos establecidos en este período.

Las empresas privadas necesitan un régimen de contratos o de compras que les asegure, de alguna manera, su desenvolvimiento y la recuperación de sus inversiones. Naturalmente, requieren precios conocidos y rentables, formas de pago adecuadas, y otras condiciones económicas.

Los organismos estatales, al obligarse a atender esas circunstancias, hacen más rígidos sus presupuestos y se van orientando en la dirección indicada por esos contratos a medida que éstos crecen en importancia. Esta tendencia es lo que hemos denominado en otro lugar como "desarrollo de un complejo estatal privado" (Schvarzer, 1979). Allí señalábamos, entre otros, el ejemplo de la empresa ferroviaria estatal que, a juzgar por lo confirmado en un reciente informe oficial, no compraba sino que "le vendían". El organismo estuvo permanentemente sometido -decía el artículo- "a la presión de los revendedores de equipos [...] y de la industria nacional, procurando contratos que aseguren continuidad [...] a precios excesivos".⁶⁶

Parece claro que durante varios lustros los ferrocarriles orientaron más sus operaciones hacia la compra de locomotoras y material rodante que hacia la renovación de vías y otras instalaciones fijas. Las demandas presupuestarias de las operaciones contratadas a largo plazo les recortaban los recursos para atender a otros requerimientos imprescindibles. El resultado fue que el estado de las vías presenta una obsolescencia tal que se ha convertido en uno de los principales obstáculos para el desarrollo del servicio. Ahora, en cambio, la iniciación de contratos con grupos empresarios privados para atender a la renovación y mantenimiento de vías puede generar una tendencia permanente en esa dirección que tienda a compensar el déficit actual.

Fenómenos similares se podrían detectar en cada una de las empresas y organismos estatales sometidos al régimen de privatización periférica que van creando. Lentamente, una nueva situación en este sentido. Su análisis particularizado escapa a los objetivos de este trabajo y deberá encararse en detalle para cada uno de los grandes organismos políticos.

c) Deterioro del sistema de control

Se ha otorgado poco énfasis público al hecho de que el sistema de privatizaciones periféricas genera exigencias sumamente intensas sobre las empresas estatales. Sus funcionarios deben ejercer

nuevos controles, de distinto tipo, sobre el accionar de los contratistas, sobre sus precios -a veces, sobre sus costos-, sobre la calidad de los trabajos, etcétera. Eso plantea la necesidad de un minucioso sistema de control que no es desdeñable en términos de requerimientos profesionales, administrativos y otros. Básicamente, la dinámica operativa de ese complejo estatal-privado necesita que los funcionarios estatales estén capacitados técnicamente y tengan la fuerza necesaria como para imponer ciertas decisiones beneficiosas a la colectividad en los casos en que aparecen conflictos entre los beneficios privados y los sociales.

Estos objetivos plantean la necesidad de un cuerpo estable de ejecutivos y funcionarios en las empresas estatales, capacitados adecuadamente, con ingresos razonables y otras características que garanticen su independencia de criterio y la defensa del interés general de la empresa a la que sirven. No está claro lo que ocurre en ese sentido ya que las tendencias observadas en estos últimos años no fueron uniformes en el tiempo ni similares para las distintas empresas involucradas. Es significativo, en cambio, que esos objetivos se hayan planteado, explícitamente, en muy pocas oportunidades a lo largo del período y que no se les haya asignado la importancia que pareciera corresponderles.⁶⁷

d) Prioridad a criterios distintos del bienestar general

La política de privatizaciones tiende a poner al mercado, y a los criterios de optimización de precios y beneficios sectoriales, en el centro de las decisiones económicas del sector público. Detrás de eso hay un modelo ideológico que contrasta con la idea generalmente aceptada en los principales países de, que el Estado debe atender al interés general y corregir, con su acción, los posibles defectos derivados de la acción del mercado. Lo contrario tiende a agudizar las diferencias y desigualdades del proceso económico.

La prioridad asignada a la rentabilidad económica sobre el bienestar público en esta política ha tendido a provocar decisiones que, de otra manera, no podrían justificarse. Algunas de ellas fueron sumamente criticadas por esa causa y pueden servir como ejemplo.

El caso más notable es el proyecto de las distintas autopistas que, en determinados momentos, parece guiado más por los principios de rentabilidad del proyecto, que permiten llevar a cabo la obra a través del régimen de concesión, que por objetivos sociales o de maximización del interés público. Alrededor de este tema gira la crítica de la Sociedad Central de Arquitectos al proyecto de urbanización de la ribera norte del Gran Buenos Aires en conexión con el trazado de la autopista Costera. En un documento detallado de análisis del proyecto, la Sociedad señala que éste

está más orientado por la financiación que por la finalidad óptima que pudiera obtenerse en relación con el objetivo principal de incrementar las áreas recreativas [...] Estas consideraciones inducen a sospechar que se utilicen motivaciones y objetivos válidos del proyecto para encubrir, en definitiva, una gran operatoria inmobiliaria que ocupará, prácticamente, el 50 % del área a recuperar [...] En síntesis, las legítimas motivaciones del proyecto se ven menoscabadas por [...] la adopción rígida del criterio de autofinanciación privada [...] el procedimiento adoptado que no garantiza obtener la mejor calidad ni la participación de los mejores proyectistas en un tema donde lo que se pierde debe ser ampliamente compensado con la calidad de lo que se puede crear (documento completo en *La Nación*. 3-12-80).

El tema es particularmente delicado dada la importancia y superficie de las tierras e inmuebles de propiedad pública en las zonas urbanas y, en especial, en los sectores de mayor valor. El análisis a partir, exclusivamente, de criterios de mercado puede deformar decisiones en la materia y afectar profundamente los lineamientos de orientación urbanística. Además, tiende a generar relaciones comerciales y de mercado entre entes estatales sobre bases particulares.

Un ejemplo particular en este sentido es el puerto de Buenos Aires, cuyas tierras serán vendidas a la Municipalidad de acuerdo con un contrato entre ambas entes. La Comuna adquirirá en forma progresiva el área que va desde la prolongación de la avenida Córdoba hasta el puente Pueyrredón a precios que fijará el Tribunal Nacional de Tasaciones (*Convicción*, 30-12-80). A partir de ese convenio la Municipalidad ve resuelta la disponibilidad de tierras para el proyecto de la autopista 25 de Mayo -y, seguramente, de otros planes urbanísticas no conocidos todavía- y la

Administración de Puertas consigue fondos que puede destinar al proyecto. del Puerto de Aguas Profundas. Y todo el sistema opera sobre las ventajas de la renta urbana de zonas de la ciudad que hay san céntricas precisamente par estar asentadas en torno al viejo puerto.

e) Carácter subsidiario del Estado

La tendencia a otorgar un carácter subsidiario al Estado limita, proporcionalmente, sus posibilidades de favorecer o impulsar el desarrollo económico en forma global y coherente. Ya se ha señalado que, en cierta forma, esa tendencia se ve atenuada par los efectos de los contratos de privatización periférica y sus consecuencias. En cambio, se ve fortalecida par el hecho de que el sector público tiende a retirarse de ciertas actividades económicas y a refugiarse en la construcción de obras de infraestructura que deberían alentar a una iniciativa privada no. siempre presente.

En este sentido el caso más dramático lo ofrecen las economías de las regiones marginales del país que no pueden atraer las inversiones esperadas del sector privada, a pesar de sus esfuerzos, sin una estrategia global que supere el criterio de retiro gradual del sector público. En un balance de su gestión el gobernador de Santa Cruz señaló lo que ocurre cuando. la acción estatal se centra sólo en algunos aspectos y deja el resto. a la iniciativa privada. En cuatro años, el sector público. invirtió 468 millones de dólares en obras de infraestructura en la provincia, básicamente en vivienda, gas, agua y caminos. En el mismo lapso se radicaron sólo. tres industrias, con una inversión total que no. llega a las 2 millones de dólares y una ocupación de mano de obra de 77 personas (*La Nación*, 28-12-80). El gobernador considera que se ha dado. un paso adelante y que la provincia está en condiciones de recibir industrias pero. que ellas necesitan una legislación de promoción, ventajas económicas -crediticias e impositivas- y otras que exigen una presencia activa del Estado..

Naturalmente esas expectativas se contraponen a las objetivos establecidas para el Estado y requerirán ajustes en el futuro. entre necesidades y posibilidades.

4. ALGUNOS EFECTOS SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Pese a la importancia de los efectos analizadas en los párrafos anteriores, ellas no agotan la lista de consecuencias. Es posible agregar que hay otros efectos colaterales que, en definitiva, resultan coherentes con otras políticas encaradas en el período. El ejemplo. de la influencia de la política de privatización sobre la distribución del ingreso. servirá para terminar esta sección.

a) Distribución regional

El proceso. de privatización se acompañó con la decisión de escindir una serie de empresas públicas para entregarlas a las provincias y localidades interesadas. Esta estrategia comenzó a aplicarse con la infraestructura eléctrica así como con las empresas Obras Sanitarias, Gas del Estado y Subterráneas de Buenos Aires. Hay programas para incluir los Ferrocarriles -a través de la creación de los Ferrocarriles Metropolitanos y de la transferencia a las provincias de la explotación de algunas ramales- y otras áreas claves de los servicios públicos. Esta política resulta bastante más amplia de lo que mencionabas aquí. También abarca las decisiones de descentralizar la enseñanza primaria y otras actividades propias del Estado mediante su traspaso a las provincias y a la Municipalidad de Buenos Aires.

En el caso de las empresas públicas, el propósito consiste en agilizar su operación para, sobre todo, modificar las interacciones que se establecen con los grupos interesados en ellas, ya se trate de usuarias, proveedores, agentes financieras u otros. Es posible que uno. de los objetivos buscados consista en fraccionarlas en dimensiones que faciliten su transferencia posterior al sector privado. En el ínterin tiende a trasladar sobre los presupuestos provinciales una serie de gastos y esfuerzos

que pesan de distinta manera según el desarrollo activo alcanzado por cada región. Las provincias más ricas, que cuentan con un presupuesto relativamente grande y con posibilidades impositivas razonables, pueden encarar algunas de las obras de envergadura que les traslada el gobierno nacional. Otras, en cambio, se encuentran casi imposibilitadas para lograrlo a pesar del reparto de ciertos fondos federales en forma más o menos compensatoria.

La comparación entre el distrito más rico del país, la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, y otras provincias menos favorecidas, puede ser ampliamente ilustrativa al respecto. La Municipalidad de Buenos Aires tiene un presupuesto del orden de los 2000 millones de dólares (en 1980) que representa alrededor del 5 % del presupuesto total del sector público argentino. Se advierte inmediatamente la enorme fuerza que proporciona un presupuesto de esa naturaleza frente a otras entidades económicas menos favorecidas en población o recursos. No es extraño, entonces, que la ciudad de Buenos Aires haya podido encarar una serie de obras entre las que se incluyen la construcción de nuevos edificios escolares, renovación de plazas, pavimentación de calles y otras con un ritmo que no puede ser equiparado por las autoridades de las provincias marginales cuyo producto geográfico no alcanza al valor del presupuesto de la comuna porteña.

La diferencia de riqueza relativa entre distintas jurisdicciones es importante debido a la decisión de utilizar en todo lo posible el sistema de concesión para las construcciones públicas y la operación de los servicios correspondientes. Se observa que la operación es rentable y atractiva si existe una demanda solvente (como la que se encuentra en el conglomerado metropolitano). No ocurre lo mismo, en cambio, en las zonas más pobres del país donde esa demanda es casi inexistente. Por eso, las concesiones de mayor dimensión económica (por inversión o rentabilidad) se pudieron efectuar en Buenos Aires y su zona de influencia: autopistas, playas de estacionamiento, estaciones de ómnibus, parques de diversiones, etcétera. Las obras más grandes se radicaron, única y exclusivamente en Buenos Aires; algunas medianas -estaciones terminales de ómnibus, playas de estacionamiento- llegaron a concretarse en ciertas áreas urbanas del país. En el resto del territorio, en cambio, no se conocen iniciativas de ese tipo, puesto que no hay mercados rentables para ellas.⁶⁸

La diferenciación de mercados, así como las distintas posibilidades que ofrecen en el mediano plazo a la política de inversión encarada a través del sector privado, se puede observar en las regiones turísticas bonaerenses. En Mar del Plata, la creación de una Sociedad de Estado especial permitió instalar nuevos balnearios, que se otorgaron en concesión a la actividad privada a principios de 1981. En Necochea, en cambio, el proyecto del Frente Marítimo, afanosamente diseñado por las autoridades locales, no tuvo éxito y un par de licitaciones llamadas para ello quedaron desiertas. Se comprueba en este caso cómo el Estado promotor sólo funcionó en forma eficaz allí donde lo apoyaron los mecanismos de distribución -o concentración- regional de ingreso mientras hubo grandes dificultades allí donde debía compensar la carencia de infraestructura o la escasez de demanda solvente.

El tamaño de las inversiones puestas en juego por los nuevos proyectos agudiza la concentración de la actividad económica -y el ingreso- en las zonas más favorecidas del país. Cada una de las autopistas, por ejemplo, representa el equivalente al 1 a 1,5 % de la inversión pública anual durante un período de tres años. Es decir que ellas orientan una parte importante de los recursos de acuerdo con la lógica de un mercado reforzado por la acción pública. La disparidad regional del ingreso existente dirige la selección de estas obras. A su vez, cada una de ellas tiende a incrementar esa disparidad por su mera existencia, en la medida en que conforma una acumulación de recursos en las zonas más ricas.

En consecuencia, la privatización de obras mediante concesiones y la provincialización tienden a incrementar las diferencias de ingresos y de posibilidades de desarrollo entre las distintas regiones del país contrariando las intenciones de revertir el proceso de concentración.⁶⁹

b) Distribución del ingreso

Las políticas mencionadas tienen, o tendrán en el futuro cercano, efectos no desdeñables sobre la

distribución social del ingreso. Mencionaremos sólo algunos de los casos más importantes dado que, en rigor, cada una de las decisiones señaladas tiene cierto efecto sobre la distribución del ingreso aunque no siempre éste sea considerable.

La privatización de obras públicas mediante el sistema de concesión supone el peaje y por lo tanto, nuevos costos para servicios que no existían o eran más económicos. Este es el caso de las autopistas urbanas, por las que se abona un peaje para efectuar un recorrido que tiene alternativas gratuitas. Es el caso, también, de los servicios de estacionamiento, de las estaciones terminales de Omnibus y otros. En todos estos ejemplos, el usuario comienza a pagar un servicio a precios relativamente elevados lo que determina que sólo cierto grupo social pueda afrontados. La cantidad de vehículos que circulan por la autopista o el total de plazas disponibles en los nuevos estacionamientos en el centro de la ciudad representan un indicador suficiente de que ese tipo de obras puede ser utilizado por un sector muy reducido de la población. Su costo relativo lo limita a quienes tienen ingresos elevados.

Las normas mencionadas sobre regulación de los sistemas de transporte urbano y suburbano también afectan la distribución del ingreso. La limitación del plazo máximo de vida de los vehículos de servicio público, tanto taxis como colectivos, y las exigencias adicionales -pintura, equipos, etcétera- tienden a encarecer los costos de su operación. Más aún, estas nuevas disposiciones se oponen a la política tradicional que toleraba el envejecimiento de los vehículos de transporte urbano para compensar a sus propietarios mientras se mantenían relativamente bajas las tarifas que podían cobrar. Ahora, el encarecimiento de los costos deberá ser pagado por los usuarios a través del aumento de tarifas reales. Los aspectos coyunturales de la lucha contra la inflación pueden disimular esos resultados durante un tiempo pero éstos deberían salir casi inevitablemente a la luz en el largo plazo.

Una consecuencia coyuntural de esas políticas, que ya se advierte, es que las exigencias de eliminar la flota antigua de vehículos de transporte ha disminuido el parque total en los últimos años. No todos los propietarios de vehículos -ómnibus o taxis- pudieron cambiarlos por otros nuevos pero igualmente debieron retirar las unidades, antiguas de la circulación. De este modo el parque de microómnibus de la Capital bajó de 9524 unidades en 1978 a 9102 unidades en enero de 1981, es decir, casi un 5 % respecto de un valor que no era un máximo histórico. La reducción se produjo a pesar del intenso proceso de renovación ya mencionado que no alcanzó a compensar las bajas exigidas.

La disminución de las unidades en circulación implica una caída del servicio provisto a los usuarios: menor frecuencia de paso de los vehículos, eliminación de servicios nocturnos, desaparición de líneas menos rentables, mayor hacinamiento en los viajes, etcétera. Todo eso ha ocurrido en los últimos años en la Capital y muestra una tendencia similar para el futuro. La concesión del sistema de transporte subterráneo debería llevar a una elevación de la tarifa, en términos reales, para que resulte posible mejorar a largo plazo el sistema de transporte. Mientras tanto, encarece un servicio que se presta con baja eficiencia nivelando hacia arriba las tarifas de transporte urbano.

Hay un último fenómeno que debe mencionarse. Las normas sobre transporte encarecen los costos de capital para ingresar en la actividad. La exigencia de edad mínima para taxis y colectivos elevó considerablemente los costos de las unidades en circulación. En consecuencia, los propietarios de menores ingresos no pueden seguir trabajando por su cuenta. Si se recuerda que en Buenos Aires hay 35000 taxis y 9000 microómnibus, tradicionalmente propiedad de quienes los manejaban, se tiene una idea del impacto social que representa en encarecimiento del capital requerido. A largo plazo, la tendencia llevaría a crear empresas grandes en la actividad para atender los servicios. En suma, a través de estas regulaciones se propugna la desaparición de una clase de pequeños propietarios urbanos de tipo tradicional.

El caso de Buenos Aires, que destacamos por sus características especiales y su propia magnitud, muestra, en síntesis, lo siguiente: las medidas adoptadas tienden a crear algunos servicios muy caros que sólo pueden ser utilizados por la minoría pudiente; tienden a encarecer los costos globales

de operación y, por lo tanto, los precios al público y, finalmente, conducen a reducir el número de pequeños propietarios en la actividad en aras de la concentración.

Esta política es una consecuencia, como señalamos, de los esfuerzos de privatización y provincialización que la acompañan. Es también un resultado buscado por algunos círculos gubernativos como se puede apreciar en otras decisiones tomadas en distintas áreas y de algunas declaraciones al respecto. Posiblemente, una de las decisiones más claras en este sentido sea la de Juan Alemann a pesar de que no fuera un responsable directo de esas disposiciones. Este funcionario señaló oportunamente que

es necesario que Buenos Aires sea una ciudad relativamente cara para vivir [de esta manera] no resultará tan atractivo radicarse allí [...] El aumento del impuesto inmobiliario urbano ha sido verdaderamente importante en Buenos Aires y ha sido superior a otras ciudades puesto que la tierra vale más allí (discurso del 11-7 -79 en el *Boletín* del 17 -7 -79).

No podemos asegurar que las privatizaciones hayan sido emprendidas deliberadamente para alcanzar este modelo economicosocial que se pedía o que sean su origen. En cambio caben pocas dudas de que hay una fuerte convergencia entre los resultados observados en el área particular de la privatización y otros aspectos de la política global en materia de distribución del ingreso en el país en el período analizado.

V. ALGUNOS ELEMENTOS SOCIALES DEL PROCESO

La batalla en torno a la privatización y por la contracción del aparato económico estatal no se produce en el vado. Hay fuerzas que insisten en esa política así como hay otras que se le oponen. Sus movimientos son la consecuencia de una compleja gama de orígenes entre los cuales se cuentan motivaciones sociales y justificaciones teóricas, expectativas sectoriales e intereses concretos: La resultante de todas esas fuerzas es la que produce los fenómenos que se fueron analizando en los capítulos anteriores. Parece conveniente, por eso, complementar el análisis de la cuestión, tal como se presenta en estos momentos, con algunas referencias al marco político y social en que se desarrolla el proceso de privatizaciones.

Las páginas que siguen tienen un carácter meramente exploratorio. En ellas se intenta, primero, exponer los distintos tipos de ideas y motivaciones que confluyen en las corrientes estatistas. Su diferenciación sirve para apreciar matices diferenciados en la acción a partir de las concepciones que le sirven de base.

En el apartado siguiente se evalúan posiciones del sector empresario privado, seleccionado tanto por su fuerte presencia en la discusión sobre el tema como por la corporización de distintos puntos de vista que se expresan en su seno. El tercer apartado analiza el mismo tema desde el lado del sector público. También allí se aprecian diferencias de criterio, tanto en términos prácticos como teóricos, que, en definitiva, inciden sobre las características y el ritmo del programa privatizante.

Finalmente, el cuarto apartado busca integrar esos elementos dispersos en el análisis de las relaciones entre el sector privado y el público. El juego de relaciones sectoriales es, al fin y al cabo, la arena concreta sobre la que se produce la política económica.

I. MOTIVACIONES Y JUSTIFICACIONES DEL ANTIESTATISMO

En términos generales, las posiciones antiestatistas pueden incluirse en tres corrientes que denominaremos, para simplificar, pragmática, economicista y política. Las motivaciones y justificaciones que les dan origen poseen distinto grado de elaboración y, paralelamente, diferente difusión social, de manera que se superponen e interconectan constantemente.

La motivación que denominamos pragmática parte de la observación de que el Estado, por sí, es "un mal administrador". Diferentes medios de difusión y comentaristas muy conocidos logran profundo eco en la opinión pública con esa posición tan simple como concreta. La relación de causa a efecto parece obvia dada la experiencia de los últimos lustros en el país. Las notables deficiencias de los servicios públicos en la Argentina configuran un argumento contundente que prende fácil en la conciencia social.

Las causas reales de la deficiencia del servicio público son difíciles de explicar y responden a una serie de aspectos complejos que no pueden desdeñarse. En todo caso, es un hecho que las empresas públicas argentinas eran eficientes en las primeras décadas del siglo y que fueron deteriorándose después, a lo largo de un proceso de años. El Estado argentino fue mejor administrador que ahora en otras épocas, lo que exigiría explicar por qué cambió la situación en el ínterin. La experiencia de otros países señala, asimismo, que el Estado puede ser un buen administrador y que no hay ninguna característica inherente que provoque lo contrario. Sin embargo, el peso de la experiencia contemporánea parece tan abrumador que ha logrado silenciar las posiciones más analíticas a favor de una crítica fuertemente extendida.

De esta manera se genera una versión elaborada de cierta visión maniquea que coloca todo el mal en el Estado. A partir de que "es un mal administrador" se define una posición contraria a la administración pública -como si ésta fuera irreformable por naturaleza- y una expectativa optimista sobre las posibilidades ilimitadas que brindaría el sector privado actuando libremente.

Esta posición no interesa por su grado de elaboración sino por su penetración en la sociedad. Ella posibilita la presentación de críticas más elaboradas que se originan en motivaciones de diferente tipo.

Es probable que ese marco de referencia haya brindado un amplio margen de maniobra a los críticos de la administración estatal. En uno de los numerosos documentos del período, por ejemplo, se lee que

la creciente intervención del Estado provocó cierto ahogo de las actividades productivas [...] mientras que [...] el incremento del gasto público [...] produjo un déficit del presupuesto que [...] se transformó en una de las causales principales de la inflación persistente que sufrió el país (Ministerio de Economía, "Evolución económica de la Argentina - abril 1976 - diciembre 1979", anexo al *Boletín Semanal* del 7-4-80).

Para este análisis, el gasto público y la administración estatal son los principales responsables del estancamiento relativo de la economía argentina así como otros males (inflación). Dicha intervención se convierte en el mal que se debe erradicar para resolver los problemas nacionales. A partir de allí las soluciones se darían casi espontáneamente, a juzgar por el mismo documento que afirma, al respecto, la necesidad

de plantearse una redefinición del papel del Estado en la economía moderna, que conduce al redimensionamiento de su acción, y a considerar a la empresa privada como el verdadero motor de la economía, conservando el Estado la orientación general y los grandes instrumentos económicos y financieros de acción para guiar al proceso (*idem*).

Es claro que estas actitudes no derivan de una motivación pragmática solamente. Se originan en criterios bastante más elaborados que parten de la visión que denominamos economicista pero que pueden difundirse en forma tan simplista gracias a la base social de apoyo que le presta la motivación pragmática.

Los modelos y criterios economicistas que se están difundiendo en el mundo plantean toda una posición frente a la organización económica y social que se refleja también en sus actitudes y opiniones frente al Estado. No es posible discutir esos modelos en este texto pero corresponde señalar que ellos proponen una política económica, es decir, una opción sobre las formas y el ritmo de crecimiento de la sociedad así como sobre los criterios de reparto de los beneficios presuntos que excluye otras posibilidades. Curiosamente, ellos tienden a presentarse a sí mismos como representantes de la teoría y la verdad, eliminando o disminuyendo las posibilidades de disenso.

La visión economicista plantea el predominio del mercado y, consecuentemente, la contracción del Estado en todos los aspectos de la vida social. En esta, como en otras posiciones, lo hace sin aclarar jamás los presuntos costos políticos y sociales de su opción. Ella aparece como la conclusión de postulados básicos que se presentan como indiscutibles e inevitables. Sus métodos aparecen con toda evidencia en algunas discusiones de los últimos años; sobre todo, cada vez que falló la implementación de las políticas propuestas en que contraataca proponiendo avanzar aún más en el proceso de privatización y convirtiendo siempre al sector público en el enemigo principal.⁷⁰

De esta manera, la justificación económica aporta su esfuerzo a la contracción del sector público.

Los modelos económicos señalados tienen, sin embargo, una importancia no desdeñable. Ellos se apoyan en una corriente de pensamiento en auge en diversos países y tienen la ventaja de una presentación prolija y detallada que les da un aspecto indiscutible. Gracias a eso se independizan, formalmente, de ciertos problemas reales que arrojan elementos distorsionantes de la economía argentina -tales como el ritmo elevado de inflación, la difusión de situaciones oligopólicas, las características del sector servicios, etcétera- cuyo reconocimiento podría plantear estrategias diferentes que jamás discuten.

Estas tesis económicas tienden a alimentar las posiciones antiestadistas de ciertos grupos sociales con cuyos requerimientos coinciden. Este es el caso de los sectores agropecuario, comercial y otros, que demandan una reducción de sus costos impositivos a partir de la sensación de que ellos reciben menos beneficios de la actividad del sector público que el correspondiente a la magnitud de riqueza que aportan. Esa coincidencia de objetivos les otorga una repercusión muy superior a la que se deriva de su presentación formal.

El tercer frente de ataque al sector público proviene de motivaciones políticas. Según ellas, la causa principal para privatizar el sector público lo más amplia y rápidamente posible se deriva del miedo a un eventual renacimiento de políticas "populistas" -entendidas de manera tan genérica como sea posible- en un futuro previsible. Los procesos cíclicos de la sociedad argentina alimentan dicho miedo cuya fuerza no debe desdeñarse como una de las causas que llevaron a acelerar el programa de privatizaciones (o, al menos, a demandas de mayor aceleración).

La motivación política no se expresa siempre en forma pública porque, aparentemente, no busca un apoyo masivo. Ella aparece sólo en contadas ocasiones en forma explícita, aunque hay motivos para suponer que ese tipo de justificación está profundamente arraigado en ciertos sectores sociales.

Entre los mentores de esta posición podría señalarse al presidente de Acindar, general (R) López Aufranc, quien utilizó dicho argumento para recalcar la importancia y urgencia de reducir el déficit del presupuesto y adquirir estabilidad para la moneda: "de lo contrario -advirtió- el futuro será pasado, es decir, la marcha inexorable hacia la socialización y el colectivismo" (conferencia resumida en *La Nación*, 29-10-80).

*El mismo criterio fue planteado de manera bastante más drástica por parte de otros comentaristas. Uno de ellos señaló explícitamente que la supervivencia y crecimiento de las empresas del Estado es una de las causas que impide cumplir con el objetivo básico de [...] instaurar una democracia [...] La razón principal radica en que al ser estas empresas estatales, y dependientes del Poder Ejecutivo serán manejadas en un futuro por quienes accedan al poder mediante el voto popular [...] El partido político triunfante naturalmente seleccionará como cabezas de estas empresas a hombres de su propia agrupación política. ¿Y cuál será el resultado previsible? Catastrófico [...] La solución está en comprender que no se les puede exigir a los partidos políticos ser eficientes en la ejecución de actos de comercio sino más bien en restarles toda posibilidad de ser ineficientes quitándoles el manejo de las empresas públicas y entregando dicho manejo a la actividad privada ¡Zapatero a tus zapatos! (Miguel de Oromí Escalada, "Las empresas del Estado y la solución política", en *La Nación*, 17-12-80).*

Esta larga cita de un artículo donde hay numerosas suposiciones implícitas sobre los partidos que

podrían ganar las elecciones en el país, sus características y otros criterios, parece un excelente resumen de una posición extendida en ciertos sectores y que lleva a plantear la privatización por una causa que debe catalogarse como política antes que económica.

Otro columnista presentó varias veces el tema en una prueba del interés que le asigna. En una ocasión señaló que "la proliferación de bancos oficiales no tiene ningún justificativo y no quiero pensar qué podrá ocurrir si un político populista se hace cargo mañana del Banco Nación" (D. Home en *La Nación*. 25-1-81).

Resulta evidente que esos argumentos pueden llevar a consentir determinados problemas económicos con tal de asegurar objetivos políticos generados por el miedo al populismo. En todo caso, el mismo comentarista anterior señaló en otra ocasión su preferencia por alguna forma de estrangulamiento de las empresas estatales antes que permitir su crecimiento. Comentando la posibilidad de que Aerolíneas cotice en la Bolsa, afirmó. Eso "les facilita el financiamiento para crecer aún más. Prefiero que por falta de financiamiento se queden enanas y terminen privatizándose" (D. Home en *La Nación*, 28-9-80).⁷¹

Las tres motivaciones mencionadas llegan a resultados similares, aunque no idénticos, a partir de presupuestos de distinto origen. Es obvio que cada una de ellas debería llevar a la proposición de estrategias y ritmos diferentes para el proceso de privatización así como a diferentes evaluaciones de los costos correspondientes. Los críticos pragmáticos del aparato estatal podrían conformarse quizá, con una mejora sensible de la eficiencia del sector público. Pero difícilmente ese resultado sea aceptado por aquellos que tienen motivación política para sus propuestas. Los economicistas se ubican más cerca de esta última posición; los costos de la privatización les resultan prácticamente indiferentes en la medida en que su objetivo consiste en modificar drásticamente el sistema de poder social a través del predominio del mercado antes de lograr una mayor eficiencia del sistema.

Estas motivaciones y justificaciones no siempre se presentan en forma pura. Es posible que distintos actores del proceso se muevan combinándolas en forma heterogénea, motivo por el cual no siempre es posible diferenciar el papel de cada una de ellas en el período 1976 - 1981. Sin embargo, parece evidente que todas tuvieron alguna influencia en un área o en una etapa determinada y que en ciertas ocasiones incluso entraron en conflicto lo que se explica por la diferente lógica social que las inspira.

2. POSICIONES EN EL SECTOR EMPRESARIO

El sector empresario no es el único que opina respecto al problema de la privatización, pero fue seleccionado debido a su fuerte presencia en las discusiones de los últimos años y, sobre todo, para observar cómo se corporizan distintos puntos de vista y se abren diferencias en su seno. De todos modos, esta descripción no debe llamar a engaño. No todos los representantes del sector opinan públicamente y no siempre es posible conocer correctamente sus posiciones. Es probable que haya sectores interesados en la privatización que prefieren no difundir sus criterios así como es posible que algunos grupos se sientan perjudicados por la forma en que ella se lleva a cabo. En este aspecto, los reclamos de cámaras y agrupaciones empresarias contrastan con el silencio relativo y específico de algunos que se mueven sin duda en torno a estas cuestiones.

Los empresarios asumen, en conjunto, una actitud crítica hacia el sector público, aunque es evidente que las motivaciones y justificaciones de cada grupo no son idénticas. Por otra parte, se puede observar que algunas posiciones fueron modificándose a lo largo del tiempo en función de la propia evolución del proceso.

En general, todos piden una reducción del gasto público pero en ese aspecto parecen acabar las semejanzas. En el extremo del espectro puede ubicarse a las sociedades de grandes productores-agropecuarios cuyo objetivo básico parece ser la reducción de la presión fiscal cualquiera sea la forma que adopte. Las demandas de la Sociedad Rural Argentina constituyen un buen ejemplo dado que mantienen lineamientos clásicos e irreductibles. Con el tiempo, sus demandas los llevaron a plantear soluciones drásticas como en este análisis de un miembro de su Instituto de Estudios

Económicos:

No se trata de reducir personal en la administración pública sino de cuestionarse la existencia de ministerios, secretarías, subsecretarías y direcciones. La reducción del gasto público implica un cambio en la filosofía económica: parar el anual estatismo y marchar hacia una mayor libertad. [Esto parece tan esencial que el autor llega a decir que] la economía argentina no tiene solución si no se le da un corte definitivo al gasto público y se termina de una vez para siempre con el monopolio de las empresas del Estado (Juan Carlos Cachanosky en *Mercado*. 4-12-80).

Es de señalar que la actitud de la Sociedad Rural fue variando sutilmente en el quinquenio. En 1976 sus voceros más caracterizados enfatizaban la urgencia e importancia de reducir el déficit del sector público que en esos momentos era sumamente grave. Ya hacia fines de 1977, ante la evidencia de que la reducción del déficit no implicaba una disminución de los costos impositivos sino más bien lo contrario, comenzó a orientarse a pedir una reducción absoluta del Estado que culmina en posiciones como la registrada en la cita anterior. Estos cambios de actitud, de todos modos, sólo son de énfasis ya que las líneas de fondo se mantienen rigurosamente.

En el otro extremo de las posiciones empresarias podría ubicarse, sin duda, a la Cámara Argentina de la Construcción. Por sus objetivos profesionales, esta entidad agrupa a numerosas empresas que operan como contratistas de obras públicas. Por consiguiente, están interesadas en la continuidad y perspectivas de sus fuentes de trabajo. La Cámara ha insistido en 'todas sus declaraciones en que "el gasto en obras públicas no es inflacionario", distinguiéndolo enfáticamente de otras erogaciones que sí pueden y deben reducirse. Se trata, para ellos, de racionalizar los gastos generales del sector público sin tocar la inversión; de "reducir lo superfluo" en sus propias palabras (*La Nación*, 18-4-81). En los últimos tiempos, la Cámara se fue desplazando en sus declaraciones hacia un acercamiento con las actitudes más extremas, especialmente en lo que se refiere a privatización de empresas. Es probable que ese giro corresponda a cierta necesidad de solidarizarse con las propuestas del sector empresario en su conjunto. De todos modos, sus comunicados siguen insistiendo en la contracción de los gastos improductivos del Estado antes que en los de inversión.

Así como con estas dos agrupaciones, se pueden examinar los ejemplos de otras entidades empresarias con aproximadamente los mismos resultados. Las posiciones divergen relativamente en función de la forma en que cada una percibe sus intereses corporativos y se modifica a medida que el tiempo y la experiencia aconsejan un ajuste de criterios. En particular, las necesidades de conciliación con otros grupos sociales hacen que algunas posiciones se suavicen o endurezcan coyunturalmente aunque se mantengan ciertos objetivos de largo plazo.

Las diferencias señaladas son importantes en la medida en que el sector empresario apoyó en su conjunto la política de privatización pero con distinta fuerza y énfasis en cada uno de sus eslabones. A este dato deben agregarse las posiciones no explícitas de empresas y grupos interesados en una u otra actividad del sector estatal. En este sentido, si las declaraciones de cámaras y asociaciones no son estrechamente homogéneas, hay motivos para suponer que ellas divergen aún más a nivel de los diferentes grupos de presión y opinión que se ubican en el espectro productivo.

Conviene aclarar, en definitiva, que no se trata sólo de intereses diferentes sino de distintas percepciones del proceso. La combinación de la defensa de los intereses de cada cámara con: las motivaciones asumidas por diferentes sectores admite una variedad de resultados cuya riqueza no debe descartarse *a priori*.

3. DIFERENCIAS EN EL SECTOR PUBLICO

En abril de 1976 el aparato económico del Estado argentino fue prácticamente "ocupado" por quienes defendían los principios privatizantes. Pero el sector público no se puede controlar en su totalidad de forma inmediata. Por su propio tamaño era imposible en una primera etapa que la nueva política quedara representada mucho más allá de la cúpula década uno de los organismos estatales. Sólo un largo proceso de acciones y reacciones pudo permitir que esas posiciones fueran ganando espacio en los demás niveles de decisión, que no eran pocos. Aun así, aparecieron otras

restricciones específicas para la hegemonía de la nueva posición.

Las distintas formas de reclutamiento de los funcionarios, el origen y perspectivas de cada organismo y de sus principales funcionarios, las demandas específicas que llegan del interior y el exterior del aparato del Estado, son todos factores que tienden a matizar y seleccionar las propuestas que surgen en la cúpula estatal. Esta situación no difiere de la que puede observarse en cualquier organización más o menos compleja. Lo que caracteriza lo ocurrido dentro del Estado no es tanto la diferencia de opiniones entre las autoridades como la amplitud que pueden tomar las divergencias en su seno, aun dentro de criterios relativamente homogéneos en apariencia.

En cierta forma, uno de los principales esfuerzos del nuevo equipo económico consistió en ir consolidando sus posiciones en el seno del aparato estatal, en todos y cada uno de sus sectores. Ese impulso encontró diversas resistencias aunque no siempre se expresaran en forma pública. Estas resistencias respondían a distintas causas cuya misma variedad hace difícil listarlas en su totalidad. Ellas derivaban, en parte, de la actitud conservadora de la burocracia; conservadora en el sentido de mantener lo existente como está. Se originaban, también, en la existencia de posiciones y criterios diferentes en el seno de la administración que se mantuvieron a lo largo de todo el período en estudio. Ellas tenían que ver, en fin, con restricciones económicas reales y con la necesidad de atender requerimientos sociales que se anteponen a los deseos privatizantes. Esta historia no está escrita, ni siquiera a nivel de casos particulares, pese a que arrojaría nuevas luces sobre los mecanismos de funcionamiento del Estado argentino.

No todas las diferencias -y mucho menos sus causas- salieron a la superficie. Por el contrario, el observador se ve obligado a asignar motivos allí donde falta la información para entender ciertos procesos que se desarrollan ante sus ojos. Uno de ellos es, precisamente, el largo período de gestión que requirieron algunas decisiones de privatización y que señala el tenor de las resistencias a las mismas. Los retardos coincidieron casi siempre con la presencia explícita o no de reparos al proceso de privatización; no está de más señalar que esos retardos ocurrieron también en otras áreas del gobierno donde se confrontaron posiciones contradictorias en torno a temas concretos. No cabe duda, por ejemplo, de que la discusión, intensa pero reservada, en torno a la ley minera fue la causa de que se elevara, como proyecto, en abril de 1977 y se promulgara -con modificaciones- en noviembre de 1979. y lo mismo podría decirse de la propuesta de eliminar los recargos extraarancelarios sobre importaciones que se adelantó en setiembre de 1979 y se logró aprobar recién en enero de 1981. En rigor, todos los casos importantes de legislación sobre temas económicos -ley petrolera, disposiciones sobre petroquímica, etcétera- reflejan a través de la demora, la intensidad de la puja interna y reservada que se llevó a cabo. Las diferencias de opinión no se dieron únicamente entre el equipo económico y otros sectores del gobierno. También aparecieron en el propio seno del primero, como producto de distintos criterios para encarar las cuestiones, así como por obra de su confrontación con la realidad. En ocasiones esas discrepancias se reflejaron en algunas renuncias claves producidas durante el quinquenio, seguidas por declaraciones públicas que merecen recordarse como ejemplo.

Un caso notable de disidencias internas, que salió a la luz por la polémica generada, comenzó con la afirmación de Alejandro Estrada (secretario de Comercio y Negociaciones Internacionales) de que era el mercado el que debía decidir si el país "produciría acero o caramelos". Más tarde, Estrada corrigió levemente esa afirmación, efectuada en un reportaje, diciendo que se había tomado "fuera de contexto"; y allí mismo insistió en la vigencia que otorgaba al mercado en estos temas; "quiero advertir -señaló- que si alguien dice acero sí, golosinas no, también comete una barbaridad" (Informe Industrial, agosto-setiembre de 1980). "

La respuesta no llegó en forma directa pero no por eso resultó menos clara.

Poco tiempo después de aquellas afirmaciones, la Junta Militar emitió las "pautas" para la acción de gobierno para 1981-1984, donde se establece que la nueva administración deberá "efectuar los estudios y planes necesarios para determinar el perfil industrial argentino". Un comentarista político señaló entonces que la propuesta de esas "pautas" indicaba una actitud muy distinta a la reflejada por Alejandro Estrada

cuando dijo que es el mercado el que dirá si fabricaremos caramelos o acero. La Junta Militar, en cambio, ha dicho implícitamente que eso no lo dirá el mercado: ese lo determinará el gobierno, porque se trata para la Junta, queremos interpretar, de una decisión política irrenunciable del Estado (*La Nación*, 31-8-80).

Hacia fines del mismo año, el ministro de Economía terció en la discusión ubicándose en una posición intermedia.

Nosotros seguimos creyendo -dijo- que debemos tener autobastecimiento de acero en el país porque es una materia crítica que las circunstancias de orden internacional, ajenas a nuestra voluntad, puedan causar en algún momento dado que se interrumpa el abastecimiento y que ello produzca la paralización de la economía nacional (versión taquigráfica del discurso del 17 - 11- 80 en el *Boletín*, 1- 12 - 80).

El tema del gasto público presentó diferencias similares aun dentro mismo del equipo económico, que se trasladaron a veces de manera muy curiosa a los nuevos periodistas. En una ocasión *La Nación* publicó el mismo día, en columnas adyacentes, un comentario del director de Precios diciendo que el "gasto público es muy alto" junto a una carta del secretario de Hacienda defendiendo la posición de que éste no puede reducirse fácilmente (*La Nación*, 27-11-80).⁷²

Burocracia civil y militar

Una de las fracturas más claras en el seno del gobierno respecto al tema de las privatizaciones puede establecerse entre sectores civiles y militares aunque, por supuesto, la división no sea tan neta como para diferenciar a unos y otros por su origen.

Los militares tienen, por razones profesionales, una larga experiencia en lo que respecta a la debilidad de las empresas privadas argentinas, debilidad que las llevó a demandar más de una vez el apoyo estatal. Un amplio sector de las Fuerzas Armadas ha corporizado la experiencia de asumir en forma directa actividades productivas dentro del país. Desde hace más de medio siglo el sector militar fue ocupando, a veces obligado por las circunstancias, diferentes ramas de producción donde tendió a comportarse como empresario. Esa reacción llevó, naturalmente, al crecimiento de todo un sector productivo, manejado por empresarios-militares, con una lógica propia y diferente de la que puede regir en otras áreas del sector público.⁷³

La presencia de una clase empresaria de uniforme, con criterios y objetivos específicos, no es la única fuente de discrepancias en el interior del sector público frente a la política de privatizaciones. Es evidente que los criterios de seguridad, con todos sus concomitantes (desarrollo industrial y regional, nivel de ocupación, etcétera) tienen, inevitablemente, más peso en algunos sectores militares que en la concepción de ciertos grupos económicos. Este llevó, por eso, a diversas polémicas que reflejaban, en definitiva, las distintas prioridades que asignaba cada uno a los objetivos.

Uno de los ejemplos más típicos aparece en torno a las posiciones sobre el principio de subsidiariedad. El ministro de Economía lo planteó con énfasis desde el 2 de abril de 1976 Y fue desarrollándolo en sus diferentes exposiciones públicas. Para él se trata, en suma, de reducir a un mínimo el papel del Estado de manera de dejar el campo libre a la iniciativa privada, considerada como el verdadero motor de la economía. En cierta forma, la posición del ministro podría resumirse como una aspiración de retirar al Estado de la tarea productiva; luego. el mercado decidirá si esa actividad se realiza o no. Para algunos jefes militares. en cambio. el principio adopta una posición sutilmente distinta. Se trata. según ellos. de que el Estado debe realizar aquello que el sector privado no sea capaz o no parezca dispuesto a realizar. En la primera posición el mercado queda como el único mecanismo de decisión sobre las actividades a desarrollarse en el país y las vías que adoptaría el desarrollo económico -y presuntamente. hasta podría optar por el estancamiento-: en la segunda. se señala la existencia de necesidades productivas que se deben satisfacer de una manera u otra pero que no pueden abandonarse.

El almirante Lambruschini contribuyó varias veces a este debate con la aclaración de que la Armada desea "un Estado subsidiario pero no indiferente" y agregó que "la economía debe servir a los intereses permanentes de la Nación [y, por lo tanto] 10\$ factores de seguridad y geopolíticos deben pesar, en condiciones, tanto como los de fría rentabilidad" (*Convicción*, 27-11-80).⁷⁴

Estas diferencias de opinión llevaron a enfrentamientos velados en el seno del gobierno con resultados dispares. Todo indica que hubo avances de los sectores privatizantes en los primeros años del quinquenio y que luego se llegó a ciertos acuerdos de transacción que disminuyeron la presión interna. Esa historia no escrita ni conocida sale a la luz en algunas medidas tomadas durante el período, así como en algunos comentarios marginales. Quizás el momento de mayor avance de las posiciones privatizantes se produce hacia fines del año 1979, cuando ciertos comentaristas se atreven a criticar públicamente la resistencia opuesta por algunos sectores de las Fuerzas Armadas a las posiciones del equipo económico. En esa época, la columna política del diario *La Nación* dedica un comentario a discutir las posibilidades de retorno al sistema estatista y dice que la respuesta sería "una perogrullada" en función de lo ocurrido en el país pero "no lo es tanto si se piensa en las contribuciones militares del pasado en favor de la estatización de los servicios públicos y los grandes medios de producción" (*La Nación*, 16-12-80).

Este comentario parece sumamente valioso por tratarse de una de las muy escasas críticas públicas a los militares provenientes de sectores cercanos a la conducción económica. La propia dureza de la nota es relevante dentro de una coyuntura en la que esos mismos medios manifestaban su reconocimiento a las Fuerzas Armadas por su contribución a lo realizado por el país.

Luego, los sucesos arrojan la impresión de que las posiciones se estaban haciendo más conciliables mediante transacciones de ambos lados. Es así que prácticamente a fines del período que nos ocupa, otro comentarista señala la buena disposición de las partes:

al decidir la privatización de la Flota Fluvial del Estado Argentino el Proceso de Reorganización Nacional ha salido francamente a demostrar, como ya lo hizo en el caso de IME, que las Fuerzas Armadas no ponen obstáculos a la privatización cuando el caso bajo examen corresponde a organizaciones que han estado tradicionalmente bajo su directa dependencia (*Mercado*, 5-2-81),

Los partidarios de la privatización total parecen defender una posición irreductible que, en definitiva, sirve para llegar a resultados más cercanos a sus deseos. Como en toda negociación entre sectores con posiciones diferentes, el punto de partida de cada grupo permite definir de distinta manera el resultado final. En ese sentido, durante todo el quinquenio pareció notable un proceso de ajuste reo entre ambos sectores que tendía, lentamente, a favorecer a los partidarios de la privatización. Pero los resultados no son concluyentes ni definitivos. Parece claro que el sector militar sólo cederá algunas posiciones presuntamente estatistas si la lógica del mercado triunfa en diversos aspectos decisivos y ofrece una salida real para el país. De lo contrario, las demandas por el desarrollo se expresarán inevitablemente bajo la forma de nuevas fracturas en torno a la política de privatización como consecuencia de que deberá encontrar algún actor dinámico para la economía argentina.

4. EL JUEGO DE LAS PRESIONES SECTORIALES

La combinación de organismos privados, con intereses propios, y organismos estatales, con objetivos fijados pero que se van ajustando a los requerimientos sociales del medio en que actúan, genera una dinámica particular en toda sociedad. Todos y cada uno de los organismos estatales están sometidos a un juego de presiones, demandas y limitaciones provenientes del medio en el que actúan. Esas demandas no son únicas ni coherentes porque hay una vasta gama de intereses y objetivos en los sectores económicos y sociales que se interrelacionan. Del lado de la demanda, la amplitud y, a veces, las contradicciones internas de ésta, ponen a prueba la capacidad de cualquier organismo estatal para atenderlas. Del lado de la oferta, cada organismo encara las restricciones provenientes de su propia estructura, dimensiones, capacidad financiera, tecnológica,

administrativa, etcétera, que imponen un límite a su accionar. A este panorama deben agregarse las demandas y restricciones provenientes de la cúpula gubernamental y se tendrá un primer esbozo del medio en el que actúan las empresas estatales.

La combinación y yuxtaposición de estas demandas generan resultados que disimulan sus orígenes y confunden al observador. En general, los requerimientos que alcanzan estado público son sólo unos pocos: la mayor parte de ellos se escapa a través de mediaciones que no se publican y obtiene respuestas que no siempre se conocen. Eso es lo que los ha llevado a trabajar, en el capítulo de hechos, sobre el relato de procesos antes que sobre el análisis de intenciones, con el objeto de construir hipótesis de tendencias a partir de los datos empíricos. El inconveniente reside en que dichas hipótesis no son comprobables por otras vías y sólo pueden quedar en ese estado de generalidad, valioso pero incompleto.

Sin embargo, las demandas y presiones existen y forman parte del proceso de decisiones. Por eso, en este párrafo nos limitamos a indicar algunos ejemplos en que los propios funcionarios oficiales reconocieron este fenómeno. En general, lo hicieron criticando a las administraciones anteriores pero, en última instancia, aportando materiales sobre el marco global en que se mueve el gobierno.

Entre los múltiples ejemplos figuran declaraciones del propio ministro de Economía, quien reconoció la existencia de presiones en torno a los beneficios otorgados por el gobierno. En el caso de los reembolsos a las exportaciones señaló:

el nivel de cada reembolso está relacionado con la presión política o económica que puede ejercer algún sector en un momento determinado y no está relacionado con un pensamiento orgánico que lo estructure sobre bases sanas y sólidas (conferencia en la Bolsa de Comercio de Córdoba, *Ambito Financiero*, 26-10-78).

La respuesta a este diagnóstico, como se sabe, consistió en la limitación de los montos otorgados por reembolso como una manera de evitar su aparente irracionalidad.

El sistema de presiones ha sido visto en forma más general por el secretario de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales del equipo económico, Alejandro Estrada. Según la versión periodística de sus declaraciones, Estrada considera que hay un numeroso sector empresario

que ha tenido un crecimiento económico muy importante y que, posiblemente, en una economía de igualdad de oportunidades no lo hubiera tenido. Ellos son partidarios del *statu quo* de un Estado sobre el cual ellos pueden imponerse porque, en definitiva, todas estas distorsiones de la economía argentina fueron provocadas por el gobierno pero por la influencia que sobre los gobernantes tuvieron esos intereses, entre otras causas, (*La Nación*, 13-7-80).

El titular del INPE, Manuel Solanet, que se ha encargado de la planificación global de las inversiones del sector público a mediano y largo plazo, también entrevió presiones sectoriales y concretas que no titubeó en mencionar. Según él,

las presiones de mayores gastos de inversión surgen tanto del sector privado, que se queja de la presión tributaria, pero que está interesado en el gasto porque es contratista o proveedor, o de los funcionarios del gobierno [...] que tratan de hacer todo lo posible... (*Mercado*, 30-10-80).

Hay algunos casos, pocos, en que los comentarios sobre esas presiones y demandas adquieren un tono muy parecido a la denuncia. En determinado momento, un funcionario reacciona enojado frente a una realidad concreta con un cierto tono de indignación moral que refleja un doble sistema de evaluación del proceso. Cuando se trata en forma general, se habla de "presiones y demandas", criticables quizá por sus efectos pero razonables en la estructura económica y social. Cuando se trata, en cambio, de casos concretos, los comentarios toman un estilo crítico antes que analítico.⁷⁵

En un país donde hay una creencia generalizada en la mala fe de los grupos de interés estas posiciones se toman como una crítica cuando, en rigor, revelan la forma de acción natural del juego de presiones. Lo que interesa destacar es que más allá de la forma en que operan -que nunca es pública- y de su grado posible de moralidad o inmoralidad -que depende de cada caso en cuestión- esos intereses y presiones existen y deben tomarse como base de todo análisis de la evolución del sector público. El efecto final de este juego de presiones, motivaciones, intereses y grupos sociales

es, hasta ahora, el que se fue diseñando en el análisis concreto del proceso de privatizaciones en el quinquenio 1976-1981.

VI. CONCLUSION

La batalla contra el sector público ha tenido resultados curiosos al cabo de estos cinco años. El Estado ha crecido en términos relativos y absolutos dentro de la economía argentina y la política de privatizaciones ha hecho muy poco por modificar esa situación. Ella está creando, al mismo tiempo, un grupo apreciable de empresas privadas con características especiales que tienden a vivir a la sombra del presupuesto creando, en definitiva, una carga adicional sobre los requerimientos financieros del sector público. Estos resultados se pueden explicar, en parte, por la interacción de posiciones e intereses cuyos lineamientos generales hemos intentado reseñar en la sección anterior. Conviene agregar ahora una rápida comparación del proceso vivido en la Argentina con el de otros países para extraer las conclusiones finales.

Los dos modelos más cercanos y relativamente opuestos que ofrecen los límites posibles para comparar la situación argentina son los de Brasil y Chile.

El caso chileno es bien conocido. A partir de 1973 se llevó a cabo un intenso esfuerzo de privatización de la economía con resultados significativos. Es cierto, sin embargo, que el momento de partida marcaba una diferencia notable con la Argentina. En los años 1970-1973 habían pasado a control del Estado chileno una cantidad enorme de empresas como consecuencia del proceso sociopolítico vivido por el país trasandino en esos años. Una parte apreciable de la práctica privatizante se centró en dichas empresas en forma semejante a lo ocurrido en la Argentina, pero en una dimensión mucho mayor por las razones expuestas.

Es cierto que en los últimos años el Estado chileno logró ciertos éxitos adicionales en el proceso de privatización que marcan su amplia capacidad de maniobra en ese aspecto. Sin embargo, no debe perderse de vista que la participación del Estado en el producto bruto no sólo no cayó sino que tendió a crecer una vez descontados los años atípicos de 1972 y 1973. En efecto, los ingresos públicos pasaron del 22 % del PBI en promedio en el bienio 1974 -1975 a 31 % en el bienio 1978 -1979 (con un valor superior al 33,5 % en este último año). La mayor percepción de impuestos fue uno de los instrumentos para esta evolución que permitió eliminar el déficit del presupuesto pero apoyada principalmente en la recaudación antes que en la contracción del Estado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el Estado chileno no se desprendió de la propiedad de las grandes explotaciones mineras ni de sus compañías siderúrgicas y otras básicas. Hubo, en cambio, avances notables en otras áreas, especialmente en el sector financiero.

La economía chilena es mucho más pequeña que la Argentina y permitió la aplicación de políticas difíciles en una sociedad más desarrollada y compleja. Por otra parte, esas políticas tuvieron un alto costo social en términos de reducción del crecimiento, cantidades de desocupados, caída del salario real y otras que no pueden despreciarse (Ferrer, 1981).

En Argentina el proceso de privatización no ha avanzado tanto como en Chile que, en todo caso, puede tomarse como el modelo extremo de las posibilidades existentes. Un modelo quizás demasiado extremo frente a las diferencias entre ambas economías.

En el otro extremo del espectro puede tomarse el ejemplo de Brasil. Este país tuvo un acelerado proceso de desarrollo en la última década cuando, curiosamente, las empresas públicas tuvieron un papel predominante. Algunos estudios indican que el crecimiento del sector estatal tuvo efectos considerables en el ritmo y características del desarrollo económico de ese país al actuar como "punta de lanza" a través de sus relaciones con el resto de los sectores productivos.⁷⁶

Los análisis sobre las grandes empresas brasileñas tienden a confirmar esa hipótesis. Las estatales mantienen y mejoran su posición en forma continua entre las mayores empresas del Brasil en los últimos años debido a su rápido crecimiento y dinamismo. En ese sentido, el modelo brasileño es digno de nuevas reflexiones. Allí el sector público tuvo un aspecto dinamizador que no puede

desdeñarse aun a pesar de que amplios sectores empresarios estuvieron en su contra prácticamente desde el inicio del proceso que comentamos.⁷⁷

Es probable que el dinamismo alcanzado por la economía brasileña esté colocando a las empresas estatales fuera del alcance de los críticos de la gestión pública. El tamaño y la eficiencia relativa de esas empresas puede estar generando una situación similar a la de Francia donde nadie encuentra motivos para criticar a las empresas estatales, al menos en la forma conocida en nuestro país.

Por estas razones, Brasil parece marcar el otro límite de comparación para la experiencia argentina. En esa nación se logró un ritmo elevado de desarrollo económico con la participación y empuje de las empresas públicas; el énfasis en objetivos diferentes dio paso a una política distinta de la que estudiamos y que lleva a situaciones coyunturalmente diferentes.⁷⁸

En resumen, la Argentina aparece en un cruce de caminos. El proceso de privatización no avanzó tanto como en el "modelo" chileno pero, quizás, ha logrado acercarse a un punto de no retorno respecto a la posibilidad de imitar, en este aspecto, a la experiencia brasileña. La situación actual no puede independizarse de las causas que le dieron origen y que siguen perfilando la evolución posterior.

El objetivo político de privatizar llegó a tener la iniciativa en los últimos años pero no pudo alcanzar una posición hegemónica. La experiencia no ha terminado todavía y hay indicaciones de nuevos avances en esa dirección apoyados sobre las posiciones ya logradas. Pero parece difícil que se llegue a repetir la profundidad y extensión alcanzada en el ejemplo chileno. Es más probable, por ahora, que en algún momento del proceso, la conciencia de los costos que acarrea genere, nuevamente, la reacción de fuerzas que tenderían a frenarlo.

En cambio, parece más difícil que, en la actual correlación de fuerzas, la Argentina logre un avance dinámico de las empresas estatales similar al recorrido por el Brasil. La prioridad acordada a la privatización se efectuó en desmedro de la eficiencia operativa del sector público con resultados que no pueden ignorarse; las empresas estatales sufrieron embates muy duros en los últimos años y no es probable que puedan reasumir la iniciativa en el corto plazo. En consecuencia, podría decirse que el impulso privatizante consiguió un objetivo intermedio nada desdeñable: el de erosionar las posibilidades de un sector que en otros países demostró ser un factor de desarrollo.

A mediano plazo el resultado final se juega en el plano más general del desarrollo. Si la privatización no logra un resultado positivo en el sentido de generar un actor dinámico en la economía argentina -que hasta ahora no se aprecia- habrá nuevas demandas por ubicar al Estado en ese papel. Porque lo que no parece aceptable en la economía argentina es el estancamiento.

NOTAS

¹ Para facilitar la exposición se ha volcado en el Apéndice la mayor parte de las estadísticas sobre la evolución de la economía argentina en el periodo en estudio. En los cuadros I.1 a I.6 puede seguirse la evolución del producto, los salarios y los precios. La evolución de la deuda externa se analiza en los cuadros I.17 a I.21.

² Este tipo de análisis está muy difundido y sólo se presenta aquí en forma muy sintética. Hay excelentes descripciones del fenómeno, desde este punto de vista, en Frenkel y O'Donnell (1978), O'Donnell (1981), para la Argentina, y Moulián y Vergara (1979), para Chile, entre otros.

³ En 1979 la Junta estaba compuesta por el general Roberto Viola, quien sería designado más tarde presidente para el periodo 1981-1984 y que intentó, durante ese mandato, una modificación de la estrategia económica seguida hasta entonces; el almirante Emilio Massera, que después de su retiro organizó un movimiento de oposición que calificó a la política de Martínez de Hoz como la de "la patria financiera", y el brigadier Agosti, que permaneció en silencio después de su retiro y cuya posición concreta se desconoce públicamente.

⁴ Es probable que la afirmación inversa resulte igualmente cierta: dadas las características adoptadas por el nuevo mercado mundial de capitales, la comunidad financiera internacional se benefició con la consolidación de los nuevos regímenes del Cono Sur que ofrecían una "salida" a la liquidez mundial, con atractivos beneficios, y un "modelo" para las estrategias que desean aplicar en el nivel mundial. Pero no exploraremos esa posibilidad, que escapa a los límites de este trabajo.

⁵ En esta revisión pasamos pudorosamente de largo sobre los estudios que apelan a la idea de la "sobredeterminación económica". Este enfoque supone que en el Cono Sur se está forjando un nuevo "modelo de acumulación", cuya presunta necesidad histórica sería la razón suficiente y necesaria de la nueva política. Esta versión de largo plazo, basada en presunciones posibles antes que en hechos verificables, permite saltar sobre el análisis concreto de la coyuntura concreta mediante el recurso efectista de referirse a procesos de larga duración cuya validez sólo podrá ser discutida, según la propia lógica de la presentación, cuando el problema se haya convertido en historia.

⁶ Las motivaciones de Celestino Rodrigo y su equipo son todavía poco conocidas, y menos aun las condiciones políticas a través de las cuales llegaron al control de la política económica. El segundo miembro del equipo era Ricardo Zinn, quien, como secretario de Programación y Coordinación Económica, fue el autor intelectual de las medidas conocidas finalmente como el "rodrigazo", según Muchnik (1978). Zinn se declaró antiperonista y posteriormente saludó con entusiasmo el cambio de gobierno de marzo de 1976. Las relaciones de poder de ese momento y las intenciones de los distintos responsables todavía deben ser analizadas en profundidad.

⁷ La relación privilegiada de algunos miembros del *establishment* con los centros financieros del exterior fue un arma apreciable de su creciente poder local, antes y después del cambio de gobierno.

Jorge Domínguez, un economista del justicialismo, señaló algunos de los problemas vividos por el gobierno peronista, por dicha causa, hacia fines de 1975 y comienzos de 1976: "Las misiones oficiales argentinas al exterior en busca de líneas de créditos eran sistemáticamente precedidas por la de algunos 'banqueros nacionales' con un sólido argumento: la inminencia de un golpe de Estado. Resulta conveniente destacar que de esas filas se nutrió una parte importante del equipo económico que se desempeñó en el período 1976-1980" (*La Nación*, 3-9-82).

⁸ El tipo de cambio financiero fijo, con una inflación como la registrada en 1976, ofrecía un elevado rendimiento a los inversores del exterior. Un dólar colocado en pesos entre abril de 1976 y abril de 1977, y vuelto a cambiar en dólares al final del período, otorgó un beneficio real del 150 %. Si bien los datos estadísticos disponibles no permiten apreciar un ingreso masivo de divisas por esa causa, puede presumirse que se lograron ciertos efectos concretos que, por otro lado, sirvieron como ensayo para las políticas posteriores de atracción de capitales del exterior hacia el mercado financiero local. En 1976 un importante beneficiario de esa alternativa fue el sector público, que tomó créditos masivos en divisas. No debe descartarse la posibilidad de que el mercado bursátil recibiera una parte de esos capitales, dado que se produjo un notable *boom* en ese período, que se analiza, más adelante.

⁹ Más aún, la indexación permitió eliminar los efectos "históricos" del deterioro de la recaudación impositiva originado en el proceso inflacionario. En las estimaciones presentadas más arriba se señalaba que el sector público perdía alrededor del 22 % de los valores supuestamente devengados debido a la inflación promedio del 30 % en los primeros años de la década del setenta. A partir de 1977 el sistema de indexación no sólo permitía recuperar los ingresos perdidos a raíz de la brusca aceleración inflacionaria posterior al "rodrigazo" sino también recuperar los niveles óptimos de los años de baja inflación. En los términos del ejemplo señalado más arriba, quiere decir que los ingresos reales no subieron de 40

a 78 pesos sino a 100 pesos (con las mismas normas impositivas). Eso explica que la recaudación relativa, como porcentaje del PBI, superara en 1977 los valores registrados en 1975.

¹⁰ No está de más agregar que había un elemento estadístico a su favor. La tasa anual de inflación -que mide el índice de un mes dado respecto a su similar del año anterior- se iba a modificar sensiblemente a partir de junio de 1976 cuando a los cambios de la base, junio de 1975, provocados por el "rodrigazo". Eso explica que la tasa anual de inflación descendiera de 777,7 % en mayo de 1976 a 476,2 % en julio del mismo año y se estabilizara cerca del 200 % hacia fines de 1976. El brusco quiebre de las tendencias de precios de 1975 tenía una influencia apreciable en estos resultados de 1976:

¹¹ Los billetes y monedas se habían contraído, en ese periodo, a sólo 20 % de los activos financieros del sector privado (BCRA, *Memoria*, 1976). Véase cuadro I.10 en el Apéndice.

¹² A fines de marzo, por ejemplo, la cotización de la segunda serie de valores ajustables era sólo el 71 % del valor de corrección correspondiente, calculado sobre la base de los índices de precios, y que se conoció pocos días después. A fines de abril el retraso era sólo de 4,5 %. A fines de mayo, la cotización se había adelantado a los valores de corrección en 8,3 % y llegó a estar 9,9 % por encima de ellos a fines de junio. Las cotizaciones se mantuvieron por encima de los valores de ajuste hasta el mes de noviembre de 1976.

¹³ La fenomenal acumulación de poder de decisión del Banco Central fue uno de los factores claves de la nueva estrategia. Desde el punto de vista político, este organismo escapaba al sistema de controles impuestos por el nuevo sistema de gobierno con mayor facilidad que otras áreas; las leyes, por ejemplo, debían pasar por sucesivas instancias militares que no se requerían para las resoluciones del Banco Central. Este proceso será analizado más adelante.

¹⁴ El debate interno sobre una nueva legislación involucró varios aspectos cuyo análisis escapa a este trabajo aunque podría resultar de mucha utilidad para comprender las fuerzas en juego y sus expectativas. Una de las características más discutidas de la nueva ley, y que motivó un cambio apreciable entre su versión preliminar y la aprobada finalmente, fue la aplicación de la garantía de los depósitos. La propuesta original consistía en eliminar totalmente la garantía pero, finalmente, se decidió sostenerla a costa del erario público. Otra modificación importante entre el proyecto y la ley aprobada incorporaba una serie de privilegios especiales concedidos a las entidades del interior del país por el término de dos años que, supuestamente, les permitiría afrontar la competencia, de otro modo desigual, de los grandes bancos de la Capital y las sucursales de bancos extranjeros -que fueron sometidos a restricciones temporarias en su expansión física-. La combinación de la garantía a los depósitos con la mayor libertad que tenían, como instituciones del interior, para abrir sucursales en todo el país, explica que los tres bancos más grandes cerrados en la crisis financiera de marzo - abril de 1980 crecieran prodigiosamente en los tres años de vigencia de la ley hasta ubicarse entre los mayores del país.

¹⁵ No debe concluirse de este análisis que la nueva política financiera fuera la causa exclusiva de la tregua de precios. Las presiones para lograr una desaceleración inflacionaria eran ya lo suficientemente fuertes como para que el equipo económico sintiera la necesidad de "hacer algo" en ese sentido a sabiendas de que, en esas condiciones, no tendría demasiado costo político respecto a sus principios. Por otra parte, conviene destacar que ya en ese período ciertos integrantes del equipo económico se sentían incómodos con los resultados alcanzados en ese frente cuya evolución no alcanzaban a comprender. Uno de los asesores de Martínez de Hoz señaló públicamente su desconcierto frente a la actitud de los empresarios que, según él, "hacen lo contrario de lo que dicen todos y cada uno de los libros de economía" y suben los precios frente a la recesión (Armando Ribas en *La Opinión*, 10 - 3 - 77). Al parecer, no sentía el mismo desconcierto frente a los libros de economía que no podían explicar lo que ocurría en la realidad.

¹⁶ ADEBA es una organización nacida en 1972 que nuclea a los bancos de capital local y que se ha incorporado con energía al pequeño número de agrupaciones empresarias que tienen un peso determinante en las decisiones de la vida económica nacional. En este texto nos limitamos a analizar algunas de sus proposiciones dejando para otra ocasión el análisis de su papel dentro del *establishment*.

¹⁷ La inversión pública se mantuvo en niveles más elevados que los históricos, durante todo el período de Martínez de Hoz y su evolución parece haber cumplido una importante función anticíclica en las coyunturas más recesivas (al respecto se puede ver Schvarzer, 1981a, capítulo II). En cuanto a los proyectos industriales promocionados, se trata de unos cuantos grandes emprendimientos en los sectores básicos, preparados con apoyo oficial en los primeros años de la década del setenta, que fueron confirmados en los dos primeros años del nuevo gobierno. Sin embargo, varios de ellos fueron afectados por las marchas y contramarchas de la política oficial y de la coyuntura económica y seguían en trámite en 1982. A partir de 1978 no hubo prácticamente más promoción industrial en la Argentina, con excepción de algunos casos aislados en cemento y de los intentos de reactivación regional en La Rioja y Tierra del Fuego (sobre los proyectos industriales en la etapa 1975-1978 véase Schvarzer, 1978).

¹⁸ El salto brusco de las tasas de interés se vio facilitado por la inexperiencia de las entidades financieras frente a las nuevas condiciones del mercado y a la carencia de una regulación adecuada de parte de las autoridades monetarias.

La crisis estalló cuando el Banco de la Provincia del Chaco se encontró, casi repentinamente, sin fondos y se vio obligado a salir al mercado ofreciendo tasas muy altas para captar dinero. En ese mismo período se produjeron fuertes transferencias de fondos en el mercado interfinanciero con elevados beneficios para aquellos que supieron arbitrar entre los costos del dinero tomado y el prestado en una oportunidad en que las tasas nominales subían en cuestión de horas. La Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas realizó una exhaustiva investigación sobre presuntos manejos indebidos de fondos entre el Banco de la Nación y algunos grandes bancos privados locales (cuyos resultados no se conocen oficialmente pero que fueron publicados por fuentes privadas (*La Patria Financiera*, 1981).

¹⁹ Los otros cuatro factores mencionados entonces por el ministro eran: 1) el propio índice de precios; 2) la tasa de cambio (que a partir de mayo fluctuaba, por debajo de la inflación); 3) las tarifas de servicios públicos y 4) los salarios. Como al mismo tiempo reconoció que los salarios "no son factor de inflación en este proceso siempre que no se vuelva al libreto de los aumentos masivos", resulta que el proceso inflacionario dependía, en esa perspectiva, de dos variables manejadas por la política oficial (tarifas y tipo de cambio) y de las tasas de interés, fuertemente influidas por la misma política, como ya se señaló.

²⁰ La intensa discusión de los primeros años sobre la Cuenta de Regulación Monetaria no aporta mucho respecto de los supuestos preliminares de las autoridades sobre su funcionamiento. Era obvio que el nuevo mercado tendía a desalentar las colocaciones del público en cuentas corrientes por el mayor atractivo de las operaciones a corto plazo que devengaban interés, tal como efectivamente ocurrió a partir de la reforma financiera. En consecuencia, la contracción de la base de fondos que debía haber compensado los egresos de la cuenta incentivó su saldo negativo.

²¹ Dada la forma en que se presenta contablemente la cuenta, ese gasto aparece como un "adelanto" en el Balance del Banco Central para 1978 lo que no modifica las conclusiones ni los efectos. En 1979 la cuenta siguió arrojando déficit a pesar de la continua reducción del efectivo mínimo. En ese año ella demandó una emisión equivalente a la mitad del déficit del sector público (un billón 219000 millones *versus* dos billones 335000 millones de pesos según BCRA, *Memoria*, 1979).

²² En ese período el tipo de cambio se estaba "retrasando" para los requerimientos de la exportación pero las autoridades intervenían para que no cayera aún más frente a la entrada masiva de dinero del exterior. Esta paradoja era el "resultado sorprendente de las nuevas condiciones en que opera la economía argentina", comentaba el semanario *El Economista* (25-8-78).

²³ En un primer momento se anunció también un plan de pautas tarifarias y otro de emisión monetaria para el mismo período. El primero no se cumplió y fue abandonado silenciosamente en los meses siguientes; la pauta de emisión monetaria, a su vez, se restringía sólo a causas de origen interno y no impedía la creación masiva de dinero a través de la acumulación de reservas. En consecuencia, la pauta cambiaria quedó como el único instrumento efectivo de la nueva estrategia.

²⁴ Esta situación era claramente percibida por los responsables del Banco Central que señalaron que se estaba en una coyuntura de "vinculación sin restricciones con el sector externo en forma prácticamente inmediata en lo que hace al movimiento de capitales y en forma más gradual en lo que hace al movimiento de bienes". (BCRA, *Memoria*, 1978).

²⁵ Es probable que esa mejor posición política haya llevado a Martínez de Hoz a reconocer, nuevamente, que sus objetivos no daban prioridad al freno de la inflación. Por eso dice en ese momento que "gran parte de las transformaciones económicas que aplicamos han reactivado de alguna manera la inflación, realimentando el crecimiento de los precios" (*La Nación*, 28-2-80).

²⁶ Debe tenerse presente que en todo el período las tasas fueron sumamente positivas para las inversiones en divisas ya que ellas estuvieron constantemente por encima del ritmo de la pauta cambiaria. No ocurre lo mismo cuando se analiza respecto a los índices de precios locales pues se observan fluctuaciones bastante amplias de signo según la coyuntura (véase cuadro 1.12 en el Apéndice).

²⁷ Se ha estimado que los depósitos colocados en las instituciones liquidadas por el Banco Central representaban el 12,7% del total de fondos del sistema (ABRA, *Memoria*, 1980). Esta proporción se hace más significativa aún si se comparan los depósitos de esas entidades con el total de depósitos captados por el sector privado -descontando la participación de la banca oficial-; en ese caso, se llega a que 21 % de los depósitos captados por el sistema fueron sujetos a maniobras poco claras que llevaron a la intervención del Banco Central. Es difícil suponer que ese problema pueda disimularse con menciones a "ladrones de guante blanco" o a meras fallas en el sistema de control del Banco Central.

²⁸ La única medida de control del mercado cambia ríu aplicada por las autoridades consistió en la exigencia de llenar un formulario a los compradores de divisas que alentó las especulaciones sobre un futuro control de cambios sin modificar la operatoria real de la plaza.

²⁹ Aunque resulte meramente anecdótico, conviene recordar que en marzo de 1981, una semana antes del cambio de gobierno, el ministro de Economía liberó los topes para la importación de bienes que los turistas podían traer del exterior. La medida pasó casi inadvertida debido a la amplia preocupación política reinante, pero se convirtió en un pequeño traspíe para Sigaut que se vio obligado a reponer los máximos anteriores dadas las condiciones de la balanza de pagos. En ese momento fue acusado de un intento de cerrar la economía argentina y calificado de dirigista. Esta pequeña maldad de los miembros del equipo de Martínez de Hoz tiende a confirmar la impresión de que el centro de sus preocupaciones no estaba ya en el equilibrio económico del país sino en los argumentos para justificar sus posiciones y, sobre todo, en la forma de extender el período de su control sobre el sistema local.

³⁰ Es necesario insistir en que los ahorristas se componían de pequeños depositantes, que seguían las tendencias aparentes del mercado, y de grandes operadores, cuyas decisiones fijaban los movimientos principales. En los cuadros I.20 y I.21 del Apéndice se puede ver, por ejemplo, la extrema concentración de la deuda externa del sector privado en un reducido número de empresas y bancos como una prueba del liderazgo de los grupos económicos más grandes en las tendencias del mercado. Este aspecto resulta especialmente importante, aunque poco estudiado, frente a la difusión de imágenes sobre un mercado compuesto en forma predominante por pequeños inversores que definen las tendencias principales; en rigor, ellos son tomadores de alternativas ya definidas en otros ámbitos.

³¹ La candidatura de Alemann no ofrecía sólo una línea económica. El comentarista político de *La Nación* se encargaría de señalar que su nombramiento "representaría el apartamiento definitivo de un proyecto político" (*La Nación*, 25-6-81). La esperanza de que dicho "apartamiento" fuera "definitivo" señala la fuerza con que se sentía dotada la corriente que lo apoyaba aunque, luego, la realidad no satisficiera esos deseos.

³² Nos parece importante señalar algunas diferencias entre la noción de mercado que presentamos en este; análisis y la utilizada por Canitrot (1979 Y 1980). Este autor ha mostrado con fuerza y claridad el papel del mercado como elemento distribuidor de riqueza y poder e, incluso, como factor de lo que denomina "disciplinamiento" de los agentes económicos. Pero tenemos la impresión de que Canitrot está hablando de un mercado ideal, coincidente con los lineamientos que se exponen en los libros de texto, y que no se parece de ninguna manera al creado en la Argentina de los últimos años.

Es correcto que todo mercado conduce al disciplina miento de los agentes económicos y eso vale para el caso argentino como para cualquier otro país. Lo que hemos intentado destacar en este trabajo es que la política económica no creó cualquier mercado sino uno de características esencialmente perversas cuyas distorsiones, por un lado, disciplinaron en sentido perverso a los agentes económicos -creando la crisis posterior- mientras que, por otra parte, trababan la acción de quienes hubieran tenido el poder político para modificarlo antes de que se sintieran los efectos negativos con toda intensidad.

³³ Se ha insistido poco, a nuestro juicio, en el hecho de que el equipo económico, aparte de ser un grupo muy homogéneo y de estrechas relaciones entre sí, había comenzado a plantearse su acceso al poder desde la muerte de Perón, mucho antes de la crisis política argentina y, aun, del rodrigazo. Este fenómeno fue relatado en un comentario de *La Nación* del 11-3-79: "El plan [económico aprobado por las Fuerzas Armadas en el verano de 1976] comenzó a gestarse poco después de la muerte del ex presidente Perón, el primero de julio de 1974, cuando bajo el presagio de que el régimen de la señora de Perón iba irremediamente hacia el fracaso, aquellas [seis] personas comenzaron a trabajar en una fórmula alternativa económica. La primera reunión con ese fin se realizó en el domicilio del doctor Martínez de Hoz y asistieron los doctores Enrique Loncán, entonces director ejecutivo del Consejo Empresario Argentino, Horacio García Belsunce, Mario Cadenas Madariaga, Guillermo Zubarán y Luis García Martínez. El ex ministro de Justicia, doctor Jaime Perriau, actuó como coordinador político de los trabajos del grupo así constituido".

Tres de los nombrados ocuparon cargos en el gabinete de 1976, aparte de Martínez de Hoz, y los demás tuvieron una influencia que no puede despreciarse en las decisiones de política que habían comenzado a discutir dos años antes.

³⁴ Se ha señalado ya que a lo largo del período en estudio se concentró un enorme poder en manos de los responsables del Banco Central. Debe agregarse que ese organismo tendió a escapar del sistema particular de distribución del poder político y del sistema de controles cruzados que caracterizaba a otras áreas de la administración. Fue así que medidas esenciales por sus efectos sobre la economía nacional-que van desde la cuenta de regulación monetaria hasta el establecimiento de las pautas cambiarias o el manejo de, las reservas de divisas quedaron casi exclusivamente en manos de un grupo sumamente reducido de funcionarios del equipo que incrementó su papel dentro del mismo a medida que pasaba el tiempo.

³⁵ Estos temas están desarrollados en los numerosos trabajos publicados por el CISEA dentro de su proyecto

"Alternativas de Política Agraria", algunos de los cuales se mencionan en la bibliografía que acompaña al presente texto.

³⁶ Una idea de las relaciones de precios puede surgir de los siguientes datos. Hacia 1970 el precio internacional del petróleo estaba en 1,80 dólares por barril, mientras que el costo de extracción en los países árabes no superaba los diez centavos de esa moneda; al mismo tiempo, los Estados Unidos cerraban su mercado a las importaciones petroleras para proteger sus yacimientos con costos superiores al precio establecido por las compañías. Después de 1979, el precio del barril llegó a superar los 300 dólares, con costos de producción que no habían cambiado significativamente en los países árabes, abriendo la posibilidad de explotar yacimientos como los del mar del Norte, que requerían esos niveles para ser rentables (*Al-Chalabi, 1980*).

³⁷ Como los balances de YPF son anuales, no se puede seguir en ellos el endeudamiento en los momentos culminantes del "atraso cambiario". Ellos muestran, sin embargo, que la deuda en divisas de la empresa estatal pasó de 1970 millones de dólares en diciembre de 1979 a 4050 millones dos años después; la relación de la deuda total con las ventas netas pasó, en ese periodo, de 0,93 a 1,84 debido a los efectos de la devaluación de la moneda después de marzo de 1981 (factor que explica que el peso de la deuda se sintiera *después* que se eliminara el atraso cambiario que disimulaba su valor en pesos). El crecimiento del endeudamiento en divisas, a partir de 1982, se explica por la capitalización de intereses no pagados y no por una nueva demanda de crédito en el exterior.

³⁸ La presentación de datos organizados para sugerir un portentoso desarrollo industrial en el país se repitió, casi como una constante, en el período de Martínez de Hoz. Tanto es así que, luego de finalizada su gestión, el ex ministro insistió en que a fines de 1980 había propuestas de inversión en la Secretaría de Desarrollo Industrial "por un monto del orden de 8000 millones de dólares". Es claro que se trataba de una cifra para impresionar y que el propio Martínez de Hoz la condiciona inmediatamente en el texto: "Esto no significa que todos ellos serán autorizados ni que se llevarán a cabo, ni que ese monto se encuentre disponible por parte de los inversores, pero sí demostraba una voluntad de inversión y' de respuesta positiva el desafío lanzado a la industria por encima de las dificultades que hubiese que afrontar" (*Martínez de Hoz, 1981*).

Esos proyectos nunca pasaron de una fantasía, aunque es probable que el ex ministro, en caso de necesidad, afirme que no se concretaron por culpa de quienes lo sucedieron en el cargo y desestimularon a los inversores...

³⁹ Entre las numerosas propuestas del período debe computarse la de una reforma constitucional, lanzada por ADEBA, tendiente, entre otros objetivos, a reducir la representación de Buenos Aires en un futuro gobierno formalmente electo, reforzando la representación de las provincias que ofrecían mayor posibilidad de gobiernos más o menos "conservadores". Con las mismas expectativas, los doctores G. Laura y J. Smart -secretario de Obras Públicas de la Municipalidad de Buenos Aires y ministro de Gobierno de la Provincia, respectivamente- lanzaron la propuesta de crear la "provincia del Río de la Plata", unificando toda el área urbana de la metrópoli en un solo distrito provincial (Laura y Smart, 1980). Estas ideas se adoptaron en la ley de representación para la Cámara de Diputados que rigió finalmente en las elecciones de 1983, provocando la incorporación de 76 diputados adicionales a los 180 que correspondían por un criterio estrictamente proporcional a la población; la inclusión de criterios distintos a la proporcionalidad posibilitó, por ejemplo, que los diputados que representan a la provincia de Buenos Aires pasaran del 37,2 % que les correspondía de acuerdo con la población del distrito, a sólo 27,5 % en virtud del nuevo instrumento legal, con el consiguiente efecto político (Coghlan, 1985).

⁴⁰ Las sucesivas referencias a los resultados negativos buscados por el equipo de Martínez de Hoz pueden llevar al lector a pensar que se trata de forzar un argumento crítico. En rigor, no es más que una representación de las ideas expuestas por los propios interesados: el propio Juan Alemann señaló, una vez, que "en la función pública es más importante (a veces) lo que uno impide que lo que uno hace" (*La Nación*, 5-9-82). Esta perfecta expresión de las formas en que canalizaban sus inquietudes y buscaban sus objetivos merece que el olvido no caiga sobre ella.

⁴¹ Con su estilo particularmente crítico, Manfred Schönfeld señaló estos problemas en una nota que obvia otros comentarios: "Nos referimos a ciertas grandes obras públicas, respecto de cuyos contratos de adjudicación u otra documentación curiosamente jamás se dan a conocer los detalles completos y -en lo que concierne a este diario a1 menos- nunca, pero verdaderamente nunca, se obtuvo una respuesta positiva y el acceso a la información insistentemente requerida, por parte de la respectiva repartición pública abordada" (*La Prensa*, 23-3-81).

Estos obstáculos deben tenerse presentes para comprender algunas lagunas que ofrece la información recopilada, aun cuando no afecten lo sustancial.

⁴² Una primera crítica a esas metodologías, por otra parte bastante extendidas, puede verse en Elizagaray (1980).

⁴³ En primer lugar, porque se trata de estimaciones que parten de una cantidad de hipótesis, no siempre explicitadas, sobre los elementos que entran en la composición del gasto público. No se trata de la inclusión o no de ciertos rubros - pese a su importancia- sino de los criterios utilizados para transformar los datos disponibles en valores constantes y

congeniarlos con los datos disponibles del producto. Para comprender las dificultades de esta tarea basta observar que la propia Subsecretaría de Hacienda ha modificado repetidamente los valores asignados para algunas variables clave (recursos, egresos, inversiones, etcétera) en magnitudes de hasta un punto del porcentaje del producto. Y estas correcciones se han efectuado en los años 1979 y 1980 para datos tan antiguos como los correspondientes a 1970,¹⁰ que demuestra que no corresponden a diferencias por estimaciones provisionarias como ocurre con los años más recientes.

En segundo lugar, debe señalarse que esas estimaciones parten de las series de productos a precios de 1960 que fueron modificadas recientemente por las nuevas estimaciones a precios de 1970. Es evidente que la relación entre gasto público y PBI daría proporciones diferentes si se recalculase con los nuevos datos aunque resulta muy difícil estimar el sesgo que tendrían esos resultados respecto a los actuales.

⁴⁴ La principal excepción en este sentido es la correspondiente a las obras para el Campeonato Mundial de Fútbol de 1978. Estas hablan comenzado hacia 1974 y estaban poco avanzadas cuando se discutió su continuidad luego del cambio de gobierno. 'Es bien conocida la oposición a las obras del entonces secretario de Hacienda, quien remarcó sus efectos negativos sobre el presupuesto, y que éstas finalmente se probaron por una decisión de alto nivel, que tuvo en cuenta factores políticos y cuestiones de imagen internacional. Se estima que esas obras representaron, en conjunto, erogaciones del orden de los 500 millones de dólares durante el periodo 1976-1978 que se distribuyen en diversas áreas de infraestructura, aparte de las correspondientes específicamente a estadios. Si bien considerables, ellas no parecen suficientes para explicar el nivel del gasto público en los años mencionados.

⁴⁵ Debe señalarse que no estamos estudiando los salarios promedio de la administración pública sino en lo que nos interesa para el análisis de los gastos. Esta forma de cálculo para el salario promedio es poco representativa debido a que incluye un agregado muy grande de personas aparte de los errores de estimación- y sólo sirve como análisis de tendencias. Es posible que un estudio más detallado muestre una evolución diferenciada de los salarios reales de los funcionarios de la administración pública con una recuperación de los niveles más altos y el mantenimiento de ingresos notablemente menores que los anteriores para las categorías más bajas.

⁴⁶ Si bien todo el análisis anterior se efectuó con porcentajes del PBI, las conclusiones no cambian demasiado cuando se trabaja a pesos constantes. Más aún, a partir de esos datos, los resultados de 1980 resultan sorprendentes. El gasto corriente pasó de 4913 millones de pesos (constantes de 1960) en 1979 a 6142 de la misma moneda en 1980, con un incremento absoluto del 25 % en ese uno. El nivel absoluto del gasto público en 1980 es el más alto de la serie histórica.

⁴⁷ Más adelante se verá que hay un gran número de inversiones inducidas por el sector público que, en rigor, reducirían aún más el papel del sector privado como actor independiente en la construcción si se pudiera cuantificar adecuadamente.

⁴⁸ La correlación entre ambas variables es muy alta para el periodo 1950-1983 (BCRA, 1975).

⁴⁹ Es probable que corresponda efectuar una disminución de la estimación del personal adicional demandado por la industria por una presunta mejora en la productividad de la mano de obra. Ese progreso es cero en el periodo 1950-1973 y la inclusión de una hipótesis de ajuste para los últimos años no modificaría sustancialmente los resultados mencionados.

⁵⁰ A efectos ilustrativos pueden señalarse los siguientes ejemplos de los casos mencionados:

a) Empresas de "segunda línea": Petroquímica Mosconi es una sociedad anónima perteneciente, en partes iguales, a YPF y Fabricaciones Militares, quienes nombran su directorio y perciben los dividendos. Parte de su capital accionario se va a colocar en la Bolsa sin que ello modifique, al menos al principio, su carácter estatal, pero puede realizarse sin inconvenientes debido a que se trata de una sociedad anónima.

b) Participación accionaria: el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) posee -o poseía- 30 a 40 % del capital accionario de grandes empresas locales pero sin ejercer su capacidad de control. En cambio, posee participaciones menores en otras desde su constitución con derecho a uno o más directores -como en Papel Prensa-. En ambos casos hay notables diferencias en lo que respecta a relaciones de propiedad y control.

c) Reparticiones: YPF nació como una repartición pública antes de convertirse en una sociedad del Estado. Actualmente, Fabricaciones Militares es una Dirección General del Ministerio de Defensa a pesar de que se trata, estrictamente, de una empresa. Por disposición oficial, esa Dirección entiende, además, en lo relativo a algunos estudios y políticas sectoriales que responden más a funciones administrativas y de regulación oficial que a una actividad empresarial. Vialidad Nacional, finalmente, es una Dirección del Ministerio de Obras Públicas que opera con fondos presupuestarios. Últimamente ha comenzado a generar fondos propios a partir de los derechos de peaje que cobra en algunas instalaciones y que modifican, parcialmente, su carácter de órgano financieramente dependiente de la administración.

⁵¹ Las empresas estatales en el área de producción de distribución de energía eléctrica son:

- a) SEGBA, organizada como sociedad anónima, que heredó el servicio prestado en la capital por la ex Compañía Argentina de Electricidad (CADE) en 1961;
- b) Italo, sociedad anónima estatizada en 1978 y que está en proceso de fusión con SEGBA;
- c) Agua y Energía, sociedad del Estado creada en la década del cuarenta para atender obras energéticas en el interior del país;
- d) Hidronor, sociedad anónima del Estado nacional y dos provincias, creada en la década del sesenta para explotar las fuentes hidroeléctricas de la cuenca norpatagónica;
- e) Comisión Nacional de la Energía Atómica, organismo dependiente de la Presidencia de la Nación, que explota la central electronuclear de Atucha, tiene en construcción la central de Embalse y tres proyectos adicionales para la próxima década;
- f) Comisión Mixta de Salto Grande, entidad formada en 1974 por los gobiernos de Argentina y Uruguay para explotar esa represa sobre el río Uruguay;
- g) Ente Binacional Yaciretá, formado en 1978 por los gobiernos de Argentina y Paraguay para explotar la represa de ese nombre sobre el río Paraná;
- h) DEBA, empresa de la provincia de Buenos Aires, formada sobre la base de antiguas usinas privadas y a la que se le ha traspasado parte de los servicios de Agua y Energía;
- i) EPEC, empresa de la provincia de Córdoba similar a la anterior.

A esto deben agregarse las empresas provinciales menores (en Mendoza, Misiones, etcétera) existentes o en proceso de creación más la perspectiva de varios entes binacionales a crearse en el futuro para explotar otras represas sobre los límites. Todas estas empresas tienden a estar interconectadas y hay vastos procesos de compraventa de energía y servicios entre ellas, coordinados por la Secretaría de Energía.

⁵² Comunicado "A" 18 del BCRA del 3-4-81.

⁵³ Esas empresas son (Ugalde, 1979)

YPF	Agua y energía	Administración
YCF	Gas del Estado	Gral. de Puertos
SEGBA	Ferrocarriles	ENTEL
Aerolíneas	Subterráneos	ENCOTEL
Hidronor	ELMA	Flota Fluvial

⁵⁴ En rigor, Petroquímica Mosconi e IME nacieron como empresas estatales y no deberían figurar en este cuadro donde se las ubica sólo por razones de comodidad y presentación.

⁵⁵ Pese a esto hubo numerosas críticas sobre la supuesta pretensión estatal de "vender caro" que no parece confirmarse en los hechos. Un columnista de *La Nación*, que firma con seudónimo y encarna a un especulador del tipo surgido en la coyuntura reciente, se lamenta de que Chile privatizó con mucha más energía y menos reticencias que la Argentina. Según sus propias palabras: "Pinochet afirmó que una revolución de derecha debía adoptar métodos tan expeditivos como una de izquierda, y comenzó a repartir empresas nacionalizadas en la época de Allende aquí y allá. Es decir, a quienes tenían títulos suficientes que sabrían manejarlas. Se adjudicaron a precios muy bajos y grandes facilidades de pago. Claro, aquí al privatizar se pretende cobrar precios imposibles y la cosa no anda" ("Diálogos en la City", *La Nación*, 1-2-81).

Sin embargo, hay varias licitaciones efectuadas sin base en las que no se presentó comprador alguno, lo que hace dudar de estas afirmaciones generales cuya difusión parece inversamente proporcional a su veracidad.

⁵⁶ Es curioso el hecho de que algunos compradores incluso parecen haber tenido escasa confianza en cuanto a su supervivencia empresarial. En este sentido, conviene señalar que los compradores del frigorífico CAP de Río Grande solicitaron que se los liberara de la condición establecida en el pliego de no transferir por el término de cinco años sus tenencias accionarias. El Ministerio de Agricultura y Ganadería no hizo lugar al pedido por razones obvias (*La Nación*, 24-4-81).

⁵⁷ En junio de 1981, una directiva del Ministerio de Economía a los organismos estatales indicaba que éstos podían seguir contratando en forma normal con Siam, independientemente del proceso de privatización que no afectaría la continuidad operativa de la empresa.

⁵⁸ Obsérvese que la empresa industrial número 100 del *ranking* de empresas más grandes del país factura alrededor de 40 millones de dólares en 1979. (Véase "Las 1000 empresas más grandes de la Argentina" en el anuario de Prensa Económica.) Al mismo tiempo, el monto global estimado dividido por 36 grupos arroja una cifra promedio de entre 25 y 40 millones de dólares por contratista. Por supuesto, no todos los contratos tienen iguales precios ni los yacimientos son de dimensiones similares, lo que arroja magnitudes muy distintas para cada uno de ellos.

⁵⁹ El proyecto sufrió varias modificaciones en el curso de 1981 y no se conoce la decisión final en el momento de escribir estas líneas. Sin embargo, los criterios mencionados resultan válidos para seguir el método adoptado por las autoridades

⁶⁰ Es una ironía el hecho de que esta empresa quedara bajo la supervisión parcial del Banco Central a raíz de la intervención decidida por éste del Banco Sidesa, que participaba en el proyecto.

⁶¹ Cabe señalar que en el caso de los receptores en color se tomaron algunas medidas adicionales de promoción que, si bien insuficientes, no fueron despreciables. La principal deriva de la tecnología adoptada, el sistema PAL-N, que no se utiliza en otras partes del mundo y requiere una adaptación de los receptores de otros países, encareciendo los costos de importación. Otra, consistió en un arancel del 60 % para los receptores importados acompañado de sólo 10% para las partes destinadas al armado local. El hecho de que esas medidas hayan tenido escaso efecto en términos de promoción de la industria local sólo señala, por contraste, la importancia alcanzada en ese mismo periodo por la política de revaluación del peso y de apertura prácticamente descontrolada a los bienes provenientes del exterior.

⁶² La difícil situación de Austral, con concesiones precarias de vuelo e intervenida por las autoridades en 1980, convierte a LAPA en la única línea aérea privada del país a comienzos de 1981, con una capacidad de expansión que ha llevado a mencionarla como posible compradora de aquélla cuando se decida su privatización.

⁶³ La demanda de matafuegos fue tan masiva que, al igual que en otros casos, produjo el agotamiento de stocks y el salto descontrolado de los precios. Por esos motivos, la Municipalidad prorrogó la aplicación de esta medida hasta el 15-8-81 por ordenanza 36469 que fue conocida en febrero (*La Nación*, 27-2-81).

⁶⁴ Véase "Las 1000 empresas más grandes de la Argentina" para 1979 en el anuario de *Prensa Económica*, diciembre de 1980, que se toma de base para este análisis.

⁶⁵ Como hemos visto, en buena parte de los casos la privatización genera costos adicionales para el sector público hasta que se efectiviza la transferencia. De manera que en el corto plazo, el proceso tiene más bien efectos negativos o neutros sobre el gasto estatal.

⁶⁶ SETOP, *Política ferroviaria 1979-81*, octubre de 1978, citado en Schvarzer (1979).

⁶⁷ Algo similar puede decirse respecto a las críticas sobre el tema. Prácticamente el único documento que conocemos al respecto pertenece a la Unión Cívica Radical que señaló que: "Cuando el Estado no desempeña con claridad sus funciones, su papel es desempeñado por, los grupos con mayor valor económico que llevan a cabo políticas sectoriales contrapuestas al interés general" (*La Nación*, 30-6-80).

⁶⁸ Dejamos de lado, por supuesto, algunas concesiones donde el pagador de los servicios es el propio Estado y no los consumidores. En ese caso, característico de las obras del gasoducto Centro-Oeste y de los contratos petroleros, la obra se independiza de la demanda local. Pero es evidente que esas obras tienen una ubicación geográfica determinada por circunstancias naturales y una lógica económica distinta de la concesión al servicio directo de usuarios particulares por lo que no se las incluye en este análisis.

⁶⁹ El efecto de esta política se ve parcialmente compensado por los requerimientos de inversión en las zonas de seguridad de las fronteras, por el hecho de que algunas grandes inversiones -petroleras, hidroeléctricas, etcétera- se encuentren lejos del gran centro metropolitano, y por algunos esfuerzos en cuanto a descentralización industrial. Pero el que esa política no sea coherente con otras estrategias oficiales no disminuye su importancia ni modifica su carácter.

⁷⁰ Un buen ejemplo puede encontrarse en las opiniones emitidas a principios de 1981, cuando se hicieron insostenibles los problemas planteados por el atraso del tipo de cambio al que habla conducido la política de Martínez de Hoz. La explicación que dieron los miembros del gabinete económico, en forma velada, y algunos economistas, en forma pública, desplazó la culpa hacia el gasto público. Según ellos, el atraso cambiario, el aumento de los precios Internos que limitaba las exportaciones y favorecía las importaciones, y el elevado nivel de las tasas de interés, tenían una sola explicación: el gasto público excesivo que excitaba la demanda y, por consiguiente, la inflación (véase, por ejemplo, los artículos de Martín Lagos, "Guerra al gasto público", en *Mercado*, IS - 12 - 80, Y de Pedro Pou, "Gasto público y atraso cambiario", en *Mercado*, 5-3-S1, donde se desarrollan esas posiciones). Es claro que dichas explicaciones se basan en modelos "puros", en el sentido de que dejan de lado la realidad argentina, y "simplistas", al centrarse en un solo factor. Ellas dejan, de lado, por ejemplo, la modificación que se provocó en los últimos años sobre la distribución de los ingresos en el país junto con sus indudables efectos sobre la estructura de la demanda. Los sectores pudientes, que se beneficiaron de la

nueva distribución del ingreso, generaron nuevas demandas entre las que se incluyen los bienes importados, los servicios y los viajes al exterior. El efecto de esas demandas no se tiene en cuenta en esos análisis, aunque sea muy importante, ya que en esos modelos no cabe el ajuste de la demanda de dichos sectores beneficiados. Los principios de libertad de mercado que esgrimen les permiten utilizar el gasto público como "la única variable de ajuste" una vez que desecharon, sin apelación, las otras posibles.

⁷¹ Algo así le estaba ocurriendo a YPF. La empresa estatal sufrió una reducción de sus ingresos reales durante prácticamente todo el quinquenio, a pesar de que las necesidades energéticas del país y el aumento del precio Internacional del petróleo justificaban el aumento progresivo de sus tarifas. Atenuada por la caída de sus precios de venta -fijados administrativamente por decisión superior- y por el aumento de sus costos, la empresa estatal perdió capacidad de maniobra en su momento clave. Precisamente, en esa empresa se concentraron los esfuerzos de privatización que requieren cierto debilitamiento de su estructura. Como diría Home, sólo si queda enana puede terminar privatizada.

⁷² La dificultad de llevar adelante esa discusión en forma desapasionada puede mostrarse perfectamente con un breve relato de este caso. En noviembre de 1980 Juan Alemann señaló que el gasto público no es excesivo y que el problema fundamental es el de la eficiencia de la administración (*La Nación*, 20 - 11- 80). Menos de una semana después, *La Nación* publica una nota editorial expresando su "asombro y desaliento" por esa declaración "inexplicable" (*La Nación*, 26-11-80). La carta respuesta de Alemann, defendiendo su posición, es publicada en el mismo diario el día 27 - 11 Y motiva un nuevo editorial el 4-12 y un comentario de Pedro Pou en *Ambito Financiero* el 9-12. Ambas respuestas convergen en una idea: si se afirma que el gasto público no es elevado disminuirá la convicción y la energía para reducirlo; y este último objetivo parece estar por encima de la discusión de los hechos. En este caso la elección de los problemas que se tratan así como los resultados que se buscan son independientes de las causas reales.

⁷³ Sobre este tema puede verse un análisis más amplio en Schvarzer, (1979).

⁷⁴ Esta crítica a las posiciones extremas basadas en el mercado fue acompañada por declaraciones mucho más fuertes en el mismo sentido del almirante Massera, su antecesor en el cargo de comandante en jefe de la Armada. El almirante Massera, una vez liberado de los requisitos de prudencia que imponía su cargo oficial, señaló en reiteradas ocasiones su oposición a la política de énfasis en el mercado con un tono tan agudo como firme. Basta recordar, como ejemplo, su crítica a la política que "en nombre de un criterio pragmático confunde al Estado con el mercado, la convivencia con la competencia, el bien común con el producto bruto, la nación con la empresa y al hombre con un número. Juzgo a la política económica -agregó-, porque es la herramienta del materialismo penetrando en lo más íntimo de nuestro tejido social" (*La Nación*, 15 - 6 - 80).

⁷⁵ Un par de ejemplos puede ser suficiente. Un subsecretario de Bienestar Social habló de las dificultades de implementar la ley sobre restricciones a la publicidad de los cigarrillos porque "existen intereses muy serios que hacen presión" y "no es posible romper lanzas con organizaciones poderosas" (*Clarín*, 8-4-80). El ministro del área, más gráficamente, dijo que el proyecto no avanzaba porque "la mano que mueve los intereses hace que siempre haya alguna cosa para que siga dando vueltas" (*La Nación*, 1-6-80).

Por su parte, el gobernador de Tucumán en su momento comentó los problemas de un ingenio azucarero: "En el caso del Ñuñorco -reveló- tuve que soportar y combatir muchas influencias, de todos los niveles. De gente que ha querido, como se dice vulgarmente, moverme el piso para que yo deje de ser gobernador [pero] Tengo la autoridad moral porque no estoy vinculado a ninguna empresa y tengo las manos limpias para actuar con independencia sin segundas intenciones" (general (R) Lino Montiel Forzano en *La Nación*, 18-10-80).

⁷⁶ Esta tesis se demuestra, entre otros, en Thomas J. Trebat, 1980.

⁷⁷ Sobre la evolución de las grandes empresas estatales y la posición de los grupos empresarios privados al respecto puede verse el libro de Diniz y Boschi, (1978).

⁷⁸ La situación de las empresas públicas en aquel país depende de otros sectores cuyo análisis podría ser sugestivo para reflexionar sobre la situación argentina. En ese sentido, debe destacarse que la apertura política, con la posibilidad de que nuevos grupos lleguen al poder, generó una reactivación de la crítica de los grandes empresarios a la estatización de la economía brasileña que, sin duda, estaba más basada en criterios "políticos" que "económicos" en los términos que adelantamos más arriba (puede verse en este sentido el análisis de Bresser Pereira, de la Fundación Getulio Vargas, en el *Jornal da Tarde*, São Paulo, 18-7-81).