

## **El Plan de Convertibilidad. Del auge a la crisis.**

*Jorge Schvarzer<sup>1</sup>  
agosto de 1995*

El lanzamiento del Plan de Convertibilidad, en marzo de 1991, marca un cambio sustancial en las condiciones de funcionamiento de la economía argentina. La estabilidad de precios lograda a partir de su aplicación es, por sí solo, un factor que ofrece un contraste inédito con la situación previa. En efecto, hasta ese primer trimestre de 1991, la inflación osciló intensamente en torno al promedio anual de 300% durante nada menos que 16 años (desde el *shock* provocado por el "rodrigazo" de junio 1975); en ese período, los precios nominales subieron varios miles de millones de veces. Un fenómeno como este no ofrece muchos antecedentes históricos comparables; sólo se puede mencionar la experiencia más reciente del Brasil y los episodios, casi perdidos en la memoria histórica de las grandes explosiones hiperinflaciones que estallaron en la década del veinte (Alemania, Austria, Hungría, etc.) con enorme impacto social pero no tan duraderos en el tiempo.

A partir del Plan, el movimiento de alza de precios emprendió una rápida desaceleración hasta caer a valores menores que los que se registran en los países desarrollados. Si bien los precios al consumidor treparon 50% en los primeros dos años de vigencia del Plan, avanzan desde entonces a un ritmo de 2% a 4% anual; los precios mayoristas, a su vez, registraron alzas muy reducidas en esa primer etapa para pasar a valores apenas superiores a los minoristas en los últimos tiempos.

---

<sup>1</sup> Investigador del CISEA (Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración) y profesor de "Historia de la política económica argentina" en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Ha colaborado en diversas oportunidades en *Problemes d'Amérique latine* con sus artículos sobre la evolución y perspectivas de la economía argentina.

La estabilidad de precios resulta sorprendente para la economía nacional. Se puede agregar que, también, para una mayoría de los argentinos que la toma como un bienpreciado que debe cuidarse. Naturalmente, la situación plantea una serie de problemas novedosos en términos de política económica y de conducta de los agentes que requieren un aprendizaje social. A la inversa de otros casos, en los que se *volvió* a una estabilidad perdida, en la Argentina se *entró* a una situación que no reconoce antecedentes para la generación actual (dado que los 25 años previos al "rodrigazo" tenían alzas promedios de precios del orden del 25% anual).

Esos resultados han dado una aureola de éxito al Plan de Convertibilidad que el gobierno presenta como un programa coherente y abarcador cuyas partes no pueden ser tocadas a riesgo de afectar al conjunto y, sobre todo, a la estabilidad de precios. En rigor, el Plan contiene una serie de elementos diferentes, algunos de las cuales pueden ser modificados, dentro de ciertos límites, pero que se presenta así como una manera política de sostener su vigencia por parte de sectores dogmáticos y/o interesados en su evolución. El análisis que sigue ensaya separar y tratar los efectos de algunos de esos aspectos a partir del balance de lo ocurrido en el período 1991-94.

#### *Los criterios del Plan*

El Plan de Convertibilidad estableció por ley un tipo de cambio fijo, que desembocó (luego de quitar cuatro ceros a la moneda local) en una paridad de un peso por cada dólar norteamericano. Esa paridad está garantizada por una regla monetaria que prohíbe emitir moneda sin respaldo y que exige al Banco Central que sostenga una reserva de divisas equivalente a la moneda en circulación. El Banco está obligado a comprar todas las divisas que se le ofrezcan (contra las cuales puede emitir pesos) y a vender todas las divisas que se le pidan (contra las cuales absorbe circulante) al precio fijado de un peso por dólar. Esa regla exige al Banco Central a actuar como una Caja de Conversión; de ese modo este ha perdido buena parte de su capacidad de manejo autónomo del dinero. La emisión y el stock de moneda circulante dependen del flujo de capitales externos.

Las reglas del Plan incluyen la no existencia de déficits del Tesoro, aunque es más preciso decir que no se permite financiar los déficits con emisión; ellos pueden cubrirse con créditos en el supuesto que exista una oferta en ese sentido. Para ello, se han modificado los registros presupuestarios; las nuevas normas, distinguen los resultados de la cuenta

"corriente" (formada por ingresos y gastos corrientes) de la cuenta "capital" (que registra los ingresos por venta de activos oficiales y privatizaciones, por un lado, y los pagos en concepto de capital e intereses de la deuda externa, considerados como estructurales). El equilibrio buscado se centra en la primer cuenta y luego pretende lograr el segundo.

El elemento fundamental de la estabilidad fue la congelación del tipo de cambio. Esa medida se originaba en una lógica central: crear un "ancla" para evitar el alza de los precios internos, ligados a un proceso de "dolarización" que se había consolidado en el período de alta inflación. Frenando la suba continua de la cotización del dólar se buscaba frenar el alza de los precios internos ligados a dicha divisa; la gama de estos últimos era muy amplia dado que la referencia al dólar como precio básico ya no se aplicaba sólo a los productos transables en el mercado internacional (como presume la lógica de las relaciones económicas) sino a una amplia cantidad de bienes y servicios propios a la economía local. La aplicación de precios en dólares a esos bienes era una consecuencia de los hábitos asumidos por los agentes económicos frente a la elevada y continua inflación. Esa conducta creó un sistema de vasos comunicantes entre ambas monedas que hacía que el alza de la cotización del dólar en el mercado de cambios elevara los precios internos; más aún, era obvio que las explosiones hiperinflacionarias previas habían sido detonadas a partir de estallidos especulativas en el mercado cambiario local. De modo inverso, la estabilidad del tipo de cambio exhibió su lado positivo cuando favoreció la estabilidad de los precios en pesos. En ese aspecto, el Plan de 1991 no hizo más que seguir la experiencia del Plan Austral, en 1985, aunque este fracasó luego por la falta de otros elementos que asegurasen mantener la estabilidad.

### *Los precios y los salarios*

La estabilidad de precios era deseada durante la inflación y vista, en cierta forma, como una condición mítica en la cual todos parecían imaginar que percibirían ingresos semejantes, o mejores, a los que ya tenían. En cambio, la realidad fue muy diferente a lo esperado. La estabilidad de precios fue producto y consecuencia de una nueva estructura de precios relativos, muy diferente a la tradicional en el país; la distribución de los ingresos que, en cierta forma, es el reflejo de esa estructura de precios relativos, presentó cambios formidables. Esos cambios ofrecen una gran heterogeneidad de pautas difíciles de expresar

y medir. Aún así, algunas tendencias básicas se pueden señalar para la evaluación de la marcha del Plan.

En primer lugar está el llamado "atraso cambiario" que esconde un cambio profundo en los precios relativos internos. La Convertibilidad nació y se desarrolló con ese fenómeno, originado en 1990, debido a la estrategia aplicada en dicho año. Ese "atraso" se fortaleció luego con las primeras alzas de precios posteriores al Plan para estabilizarse en el nivel alcanzado hacia 1993. El "atraso" puede confirmarse con dos datos claves que surgen de la micro y la macroeconomía. Primero, el costo de la vida se multiplicó aproximadamente por cuatro, medido en dólares, entre *antes* y *después* del Plan (entendiendo por *antes* el promedio de la década del ochenta y por *después* el promedio del último trienio). Un resultado similar se aprecia en el valor del producto bruto interno que se multiplicó alrededor de tres veces, medido en dólares, hasta pasar de una estimación de 80.000 millones de dólares durante la década del ochenta a otra de 250.000 hacia 1992 (para un monto equivalente de bienes y servicios).

Los precios medios de los bienes industriales, de las materias primas y de los servicios han evolucionado de manera diferente, de igual modo que los salarios, a partir de esa nueva posición relativa del tipo de cambio.

Los precios de los bienes industriales, en términos muy generales, fueron perdiendo posiciones respecto al promedio; en especial, porque ellos están contenidos por la competencia de los bienes importados. La presión de la oferta externa es alentada por el tipo de cambio "atrasado" al que se suma el efecto de las rebajas de aranceles y la supresión de barreras no arancelarias de todo tipo. Por otro lado, los (escasos) exportadores fabriles encuentran una restricción semejante para sus ventas en el nivel del tipo de cambio y deben reducir sus costos para competir. El mercado creado por el Plan "disciplina" a los productores fabriles con mucho más rigor que el antiguo sistema de controles oficiales de precios. Algunas excepciones, que se originan en medidas de política sectorial (como ocurre en automotores), o bien en la lógica técnica del producto (como en cemento), permitieron que se mantengan ciertos mercados protegidos (a precios diferentes que los del mercado internacional) que, aunque apreciables en sí mismos, no cambian esa tendencia general al abaratamiento relativo.

El Plan se basó en una amplia abertura de la economía, que permitió que se consolidara la nueva posición de los bienes fabriles en la estructura de precios relativos. La oferta externa no solo regula los precios internos sino que ofrece capacidad para atender el incremento de la demanda en caso de necesidad. El veloz aumento de la demanda de bienes de

consumo durables, por ejemplo, que se notó desde el lanzamiento del Plan, creaba la amenaza potencial de que los productores locales aumentaran sus precios cuando se saturara el uso de su capacidad instalada. Esa reacción de precios había sido habitual en otras oportunidades pero esta vez eso no ocurrió debido a que la brecha con la oferta fue cubierta por los proveedores externos.

Los precios relativos de los alimentos, y casi toda la oferta agropecuaria, fueron modificados por el efecto conjunto del nuevo tipo de cambio, de la eliminación de las retenciones a la exportación (que antes deprimían los precios internos) y de las nuevas formas de actuar de los mercados locales implantada por las autoridades. Ciertas medidas adoptadas para asegurar la estabilidad, como las revisiones del funcionamiento de los mercados de frutas y verduras, de carne vacuna, de aves, pescados y otros, constituyeron un aspecto decisivo (no siempre bien destacado) del éxito de este modelo. En definitiva, los precios de los alimentos, y las materias primas, subieron en relación a los otros y quedaron estrechamente ligados a la evolución de las cotizaciones internacionales. El petróleo, por ejemplo, cuyos precios eran fijados arbitrariamente dentro del país, depende ahora del mercado externo y puede ser exportado o importado según el caso.

Los precios de los servicios, finalmente, fueron los que más avanzaron (y todavía siguen avanzando). Esa evolución se debe, en general, a la natural protección que gozan los mercados respectivos así como a decisiones oficiales en el mismo sentido. El gobierno tendió a fomentar (o permitir, según el caso) el alza de las tarifas de servicios públicos, privatizados o a privatizar, con el objeto de que los compradores de esas empresas tengan aseguradas tasas de ganancia adecuadas; de esa manera, se pensaba que, además de incentivar su interés, ellos podrían atender sus compromisos de inversión y expansión futura de sus respectivos sectores. Ese fenómeno se aprecia en el área de telecomunicaciones y en las rutas con peaje (antes gratuitas) cuyos niveles de precios resultan muy superiores a los históricos. Por razones de "mercado" lo mismo ocurre en otros servicios tradicionales, desde restaurantes hasta peluquerías. En oposición a ese movimiento, la posibilidad de cierta competencia en algunos servicios provocó resultados distintos. El público descubrió que podía desplazarse hacia otros horizontes turísticos (como las playas uruguayas y brasileñas, o las del Mediterráneo, según el nivel de ingresos) si la oferta local no competía con aquellos en precios y calidad de servicios.

Estos fenómenos, que se presentan muy resumidos, explican además parte del comportamiento observado en los índices de precios. Los

índices que siguen los precios al consumidor tienen una gran proporción de servicios y por eso subieron más que los mayoristas (que tienen mayor incidencia de bienes industriales e importados). Por eso, una gran dificultad de cualquier ensayo que desee "medir" los cambios que están ocurriendo en la economía argentina surge del hecho que los índices utilizables para ello se ven afectados por esos mismos cambios. Las comparaciones de precios, o de gastos o ingresos dependen estrechamente del indicador elegido para volcarlos a valores constantes; los resultados difieren en magnitud y, a veces, hasta en el signo, dando lugar a diagnósticos y polémicas de difícil resolución. Este problema se aprecia muy bien en el caso de los salarios, el último de los precios relativos cuya evolución conviene mencionar.

Los salarios cayeron bruscamente en 1989, con la hiperinflación, y no volvieron a recuperar sus niveles previos. Si se los mide por su poder adquisitivo de una canasta de bienes y servicios (como la utilizada para seguir el costo de la vida) ellos han perdido un 25% respecto al promedio registrado en el gobierno de Alfonsín y sugieren una leve tendencia a bajar aún más desde 1992 (que se está transformando en un caída adicional muy fuerte en 1995 aunque todavía se carece de valores actuales). Los datos en el Cuadro adjunto presentan el contraste entre esa evolución y el hecho de que los costos laborales aumenten (por la diferente evolución de precios minoristas y mayoristas y la incidencia de los impuestos sobre el trabajo); esos costos son alrededor de 30% mayores que antes (y llegan hasta 50% según el año base con el que se los compare).

### Salario real y costo laboral en la Argentina<sup>2</sup>

<i>Año</i>	<i>Indice de Salario real 1985=100</i>	<i>Indice de costo laboral 1985=100</i>	<i>Costo laboral en dólares</i>
1985	100	100	381.6
1986	105.6	117.8	447.5

<sup>2</sup> El salario real es el valor del salario corregido por la variación del costo de vida del mes siguiente al devengado. El costo salarial incluye las cargas sociales y está calculado de la misma forma pero con el índice de precios mayoristas. El costo en dólares es ese mismo costo expresado en dólares al tipo de cambio vigente. Los datos se originan en la encuesta de salario de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas).

1987	96.9	119.4	446.5
1988	86.4	97.1	416.6
1989	69.0	84.3	369.0
1990	74.5	104.2	566.2
1991	77.6	123.1	719.7
1992	76.2	139.4	818.6
1993	75.5	150.0	883.4
1994	75.3	147.2	883.2

El Cuadro señala que el costo laboral medido en dólares (convertido en un dato clave para evaluar la competitividad internacional) prácticamente se duplicó en el mismo período. Este fenómeno se conoció en otras épocas como el efecto "tijera" porque las dos líneas se abren: la caída de ingresos de los asalariados, medida por su poder de compra, fue acompañada por un alza del costo laboral para las empresas, medido ya sea en pesos constantes o en dólares.

Esos cambios de precios relativos complican aún más estas comparaciones que los propios afectados encuentran difícil apreciar. La caída de poder adquisitivo del salario real fue acompañada por una baja de los precios relativos de los bienes fabriles, de modo que el poder de compra de dicho salario resulta distinto cuando se lo mide con una canasta de "bienes alimento" que cuando se usa como base una canasta de estos últimos. Es probable que la masiva demanda local de estos años que se volcó sobre los receptores de televisión y otros bienes de consumo electrónicos, se haya originado en ese cambio de precios relativos (aparte de las facilidades crediticias y otros fenómenos de la estabilidad).

### *El presupuesto y el gasto público*

El Plan de Convertibilidad se comprometió a obtener a cualquier costo el equilibrio del presupuesto. Esa exigencia es normal en la mayoría de las naciones desarrolladas pero su importancia no puede ignorarse frente a las tradiciones regionales de recurrir a la emisión monetaria como medio de solventar el exceso de gastos sobre ingresos del Tesoro. Las limitaciones a la emisión monetaria que acompañaron al Plan fueron cerrando cualquier alternativa al "equilibrio" de las cuentas públicas. Como se ha señalado, no se prohíbe el endeudamiento adicional del Tesoro (que, de hecho, ocurre) aunque éste queda limitado por la disposición de los agentes privados a financiarlo. Si el Estado no puede conseguir crédito, no tiene más remedio que equilibrar sus cuentas.

Todo indica que esa restricción no fue vista como crucial al comienzo del Plan; se suponía que la eliminación del recurso a la emisión monetaria era

una condición suficiente de la estabilidad. Con el paso del tiempo, y la experiencia consiguiente, se apreció que, si el Estado podía endeudarse, su potencial estaba limitado por otras causas. La disposición de los agentes financieros a prestarle al Tesoro (sea como crédito o mediante compra de bonos) depende de cómo aprecien la marcha de la política presupuestaria y ellos la ven, normalmente, desde un punto de vista de rígida ortodoxia. Es decir que el gobierno sólo podrá financiarse por esa vía, en cantidades razonables y a tasas adecuadas, en la medida en que muestre su disposición a cumplir con los requisitos ortodoxos. La "disciplina" fiscal en definitiva, limita el margen de maniobra del Tesoro porque lo obliga a depender del cuidadoso control de los agentes financieros sobre la política de ingresos y gastos.

En los primeros años de la estabilidad, esas restricciones no afectaron al manejo del presupuesto debido al impacto de efectos compensatorios. El veloz aumento de la recaudación fiscal fue uno de ellos; el impacto de las privatizaciones sobre el ingreso fue otro. El notable incremento observado en la recaudación en la primer etapa se explica por diversos motivos. Los ingresos del fisco aumentaron fácilmente; ello se debe, en primer término, a la propia estabilidad, que elimina el deterioro que provoca la inflación sobre el valor real de dichos aportes (que se conoce como "efecto Tanzi"); luego, al arrastre de la recuperación de la actividad y, finalmente, a la lucha contra la evasión (mediante los controles implantados al efecto).

Algunos resultados fueron inesperados. Un ejemplo lo ofrece la reducción de aranceles a la importación que se combinó con un incremento de cuatro veces de las magnitudes compradas en el exterior, medidas en dólares; es decir que la rebaja arancelaria, en lugar de reducir el ingreso aduanero, se vio compensada por la ampliación de la base contributiva. Un caso similar surge de la decisión de eliminar una tasa especial sobre la primera venta de automóviles que fue seguida por un incremento de unas cuatro veces en las operaciones del sector, con resultados positivos sobre la recaudación neta del Tesoro. Otros efectos fueron más directos. La suba de la tasa del IVA (impuesto al valor agregado) permitió que la mayor actividad económica global multiplicara los ingresos originados en dicho rubro. Los ingresos aportados por las numerosas privatizaciones dieron un alivio adicional a las finanzas públicas.

El gobierno aprovechó esa bonanza para eliminar varios impuestos menores cuyos aportes a la recaudación fueron reemplazados por el incremento de los otros. El IVA se convirtió en el núcleo de la

recaudación, como se ve en el Cuadro adjunto<sup>3</sup>. Esa evolución generó algunas críticas por sus efectos sobre la distribución de ingresos que no se compensan con un aumento apreciable de los impuestos "directos" sobre ganancias y otros similares; es criticado, también, por el riesgo que impone al Tesoro al hacerlo depender de modo muy directo del nivel de actividad económica. La primer etapa de reactivación al comienzo del Plan dio lugar a un aumento muy rápido del aporte por IVA; en cambio, el menor aumento siguiente, una vez que la economía pasó a una situación más "normal", tuvo su correlato en la menor tasa de incremento de la recaudación fiscal. El gobierno intentó neutralizar ese efecto mediante el avance progresivo sobre los evasores que encontró muy pronto sus límites.

Los ingresos tributarios ya prácticamente no aumentaron en 1994 creando una situación difícil para el Tesoro. Esa evolución se vio agravada por el virtual agotamiento de los ingresos ofrecidos por las privatizaciones; el aporte de estas se redujo, aunque quedan recursos por vender que están en trámite. Por último, a mediados de 1994, el gobierno impuso un nuevo sistema legal de jubilación basado en la capitalización de aportes a través de empresas privadas creadas al efecto que, en lo que a esto respecta, implicó una reducción de los aportes que antes se derivaban a las cajas de jubilación del estado. Esa decisión provocó una menor recaudación por ese rubro, no compensada por una baja equivalente en los gastos, que se sumó a las demás dificultades para controlar el equilibrio del presupuesto. El inicio abierto de la etapa recesiva, en 1995, impuso una nueva y pesada limitación sobre la posibilidad de recaudar, que agrava la crisis, como se verá más adelante.

Esos cambios no resultaron suficientes para modificar en dimensiones significativas el monto de los ingresos públicos. Si bien su evolución real está en función del criterio que se use para medirlo (puesto que su monto, como es obvio, se multiplica varias veces cuando se lo expresa en dólares) puede decirse que el presupuesto nacional no aumentó en términos de poder adquisitivo. Ello se parecía en algunas estadísticas y, sobre todo, en las restricciones para gastar que surgieron durante el Plan.

Las presiones sobre el presupuesto del lado del gasto no se sintieron en el primer período debido al *shock* de la estabilidad (y a que ese gasto había

---

<sup>3</sup> Los datos del Cuadro están en pesos constantes de 1986 y ofrecen una perspectiva muy distinta a la que surge en algunos informes basados en otros indicadores que dan un incremento apreciable de gastos e ingresos públicos en este período respecto al anterior. Una vez más, las formas de medir el proceso plantean diferencias notables sobre los resultados y, por lo tanto, los diagnósticos sobre la economía argentina.

encontrado su mínima expresión en 1990). En esa etapa el gobierno logró reducir ese monto (respecto a los niveles de la década del ochenta) en su forma más simple: bajando el salario real de sus empleados, disminuyendo su número, contrayendo inversiones, y achicando el déficit de las empresas estatales ahora vendidas. A partir de allí, bajar el gasto requiere esfuerzos sistemáticos, basados en modificaciones profundas de las formas de actuar del sector público; ese objetivo exige cierta calidad en la gestión así como un lapso prudencial para implementarlo. La postergación de esa tarea se debe a otras prioridades políticas así como al hecho que la misma caída de gastos genera reacciones y resistencias objetivas. Los menores salarios de algunos sectores son una fuente intensa de conflictos en estos años, sobre todo en el caso de docentes y servicios de salud, aunque se notan, de modo latente, en otros como Fuerzas Armadas y de seguridad; de igual modo, la inversión no realizada en obras de infraestructura no puede postergarse de modo continuo. La pobreza de los asalariados del sector público, igual que el deterioro de la infraestructura que todavía conserva el estado, son datos que señalan que ese nivel de gasto presupuestario sólo puede mantenerse en el largo plazo en la medida en que la situación continúe sin mejoras.

**Indicadores de evolución del presupuesto argentino<sup>4</sup>**  
(en millones de pesos constantes de 1986)

Año	Recaudación total (impuestos y contribuciones)	Recaudación del IVA
1988	1262,4	205,2
1989	1157,3	148,2
1990	1044,3	187,8
1991	1204,5	285,3
1992	1288,5	498,2
1993	1323,9	550,8
1994	1340,3	555,2

<sup>4</sup> Los datos son de CEPAL, en su informe anual sobre la economía argentina, que ha calculado también la conversión a pesos constantes de 1986. Los valores para 1994 son estimaciones preliminares no confirmadas oficialmente.

El ajuste en el gasto no puede explicarse sin agregar otro tema central. La modificación del tipo de cambio redujo considerablemente el monto de los compromisos derivados de la deuda externa, medidos en pesos. El mayor monto del producto bruto local, expresado en dólares, hizo que el pago de intereses al exterior cayera de 8% a menos del 3% de este último; lo mismo ocurrió en el impacto de esos pagos sobre el presupuesto, que multiplicó su monto en dólares. En consecuencia, la deuda pública redujo su rol sobre los gastos públicos. Esa ventaja, que basta para explicar por sí sola el tipo de cambio aceptado para el Plan, se vio reforzada por la caída de la tasa de interés internacional a comienzos de la década del noventa. En 1994 esas tasas, sin embargo, han vuelto a exhibir una tendencia creciente debido a la actitud de la Reserva Federal en Estados Unidos, complicando el cierre de las cuentas locales.

Para tener una idea de la magnitud posible del efecto de la variación de la tasa de interés en el mercado internacional, basta señalar que cada uno por ciento que ella aumenta, hace crecer el gasto contable de la Tesorería en alrededor del uno por ciento (estimación aproximada, porque depende de diversas variables que influyen en el tema pero útil como dato). Es decir que la reducción de los costos de la deuda provocada por el nuevo tipo de cambio no impide el impacto negativo derivado de la alta variación de la tasa internacional de interés cuyas fluctuaciones no son controlables por el gobierno argentino. De allí proviene la consiguiente contracción del margen de maniobra para decidir cambios presupuestarios en función de objetivos diferentes a los planteados; ellos van a depender, en el futuro, de esas variaciones cuyo efecto negativo comenzó a sentirse en 1994. Esa renovada tendencia al alza, además, plantea las primeras dudas sobre la evolución de dichas tasas a mediano plazo y los costos que pueden imponer sobre la economía argentina.

### *El comercio exterior*

El nuevo nivel del tipo de cambio influyó intensamente sobre los flujos de comercio exterior del país que acompañaron los cambios en la estructura económica nacional. Las importaciones se vieron impulsadas por varias razones entre las que se cuentan el tipo de cambio (que abarató los precios de los bienes externos en el mercado local), la reducción de aranceles y protecciones no arancelarias, la reactivación del mercado interno, la mayor demanda de bienes de consumo durable, la compra de bienes de capital por parte de las empresas privatizadas (debido a que se suprimió la obligación del "compre nacional" para estas), etc.

Los resultados fueron sorprendentes por su magnitud y velocidad. Frente a importaciones de unos 4.000 millones de dólares en 1990 (pequeñas por la recesión en ese año pero comparables a los 5.000 millones de promedio de la década del ochenta) los ingresos de mercaderías del exterior pasaron en pocos meses de iniciado el Plan a mil millones de dólares mensuales. Ese ritmo llevó dichas compras a más de 8.000 millones de dólares en el año 1991 y las hizo trepar a más de 20.000 millones en 1994.

Las importaciones de bienes de consumo, que eran insignificantes en 1990, pasaron a representar la cuarta parte del total, mientras aumentaban las de bienes intermedios debido al creciente uso de piezas y partes compradas en el exterior por el sector fabril. Las importaciones de bienes de capital también crecieron como se pueden seguir en el Cuadro adjunto; esos datos, sin embargo, resultan engañosos porque en ese rubro se incluyen la compra de computadoras de escritorio, parte de las compras de automóviles y otros bienes que no necesariamente forman parte de lo que se entiende como equipos para producir.

### **Evolución y estructura de las importaciones<sup>5</sup>** (en millones de dólares)

<b>Año</b>	<b>Importaciones totales</b>	<b>Imp. de bienes intermedios</b>	<b>Imp. de bienes de consumo</b>	<b>Imp de bienes de capital</b>
1986	4.724	3.823	286	614
1987	5.819	4.528	318	972
1988	5.322	4.249	226	847
1989	4.201	3.274	210	717
1990	4.079	3.142	319	618
1991	8.275	5.126	1.715	1.434
1992	14.872	7.921	3.881	3.069
1993	16.786	8.609	4.165	4.013

<sup>5</sup> Clasificaciones efectuadas por la CEPAL, salvo para 1994 en que se recalcularon las cifras a partir de las estadísticas oficiales.

1994	21.544	10.597	4.908	6.039
------	--------	--------	-------	-------

La tendencia al alza de las importaciones redujo su ritmo desde fines de 1993 debido, en parte, a la saturación del mercado doméstico de algunos de los bienes que ingresaron a él. La onda positiva cambia de signo en 1955, cuando comienza a notarse una caída absoluta de las compras en el exterior, producto de la recesión.

El efecto del tipo de cambio sobre las exportaciones fue más matizado. Las ventas de materias primas siguieron una evolución positiva debido a la relación entre el tipo de cambio y la recomposición de precios internos ya mencionados. Los bienes típicos de las exportaciones argentinas (aceites, cereales y carne) se vieron acompañados por el impulso de otras materias primas, entre las que se cuentan los pescados y el petróleo y derivados. Las ventas de bienes industriales al exterior, luego de un retroceso en 1992, volvieron a experimentar una onda ascendente debido al efecto de dos variables: el rol de la industria automotriz y la demanda brasileña a partir de la vigencia del Mercosur.

### Exportaciones argentinas<sup>6</sup>

(en millones de dólares, para productos seleccionados)

Producto	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Cereales	1.016	1.374	1.067	1.543	1.453	1.323
Semillas oleaginosas	211	828	1.081	786	696	953
Grasas y aceites	876	1.151	1.221	1.131	1.078	1.533
Pescados	271	315	446	449	606	619
Petróleo y derivados	296	985	766	924	1.224	1.619
Cueros y pieles	374	488	514	463	619	762
<i>Total siete rubros</i>	<i>3.044</i>	<i>5.041</i>	<i>5.095</i>	<i>5.276</i>	<i>5.376</i>	<i>6.808</i>
<i>Automotores</i>	<i>190</i>	<i>223</i>	<i>266</i>	<i>390</i>	<i>718</i>	<i>903</i>
<b>Total</b>	<b>9.579</b>	<b>12.352</b>	<b>11.978</b>	<b>12.235</b>	<b>13.090</b>	<b>15.739</b>

<sup>6</sup> Los datos están basados en las estadísticas oficiales y se agrupan algunos rubros que explican entre el 60% y el 70% del aumento de las exportaciones en el período 1989-94.

El régimen especial de la industria automotriz le permite importar en la medida que exporte, de modo que las filiales locales de las empresas del ramo se están integrando con las del Brasil, o con sus plantas matrices. Por esa razón, las exportaciones del sector aumentan, mientras las empresas se especializan en la producción de ciertas partes para importar otras. La demanda brasileña, por otra parte, no tuvo mucha fuerza sobre las ventas de la industria (aparte del flujo automotriz) hasta mediados de 1994; entonces se notó un fuerte aumento de la demanda provocada por la reactivación de esa economía, a raíz de su plan de estabilización, más la variación del tipo de cambio del real respecto al dólar, que favoreció la competitividad de las ventas argentinas.

Las exportaciones al Mercosur (donde predomina el Brasil) representaron 30% del total de las exportaciones argentinas en 1994; esa proporción sube al 40% para los bienes fabriles no relacionados directamente con el agro pampeano. El incremento de las ventas al mercado regional explica todo el aumento de las ventas de manufacturas en el período (aparte de que tiende a compensarse la caída de algunas con el alza de otras). El fuerte aumento de la cotización internacional de los bienes agrarios en 1995, más la demanda brasileña, explica que este año se proyecte exportar más de 20.000 millones de dólares. En ese caso, la economía argentina habrá logrado resolver el déficit comercial que pesaba negativamente sobre el equilibrio de la balanza de pagos, aunque no resuelva ésta en su conjunto.

### *La balanza de pagos*

La estabilidad de la economía argentina no se hubiera podido alcanzar si no fuera por un masivo ingreso de fondos financieros en el período. En efecto, las exigencias derivadas del pago de la deuda, más la balanza de servicios, más el déficit comercial, exigieron ese ingreso como una condición básica para el equilibrio. Las cifras disponibles responden a estimaciones de baja confiabilidad, agravadas por un cambio en los criterio para evaluarlas y por sus intensas oscilaciones anuales que hacen difícil seguir su evolución; aún así, a los efectos del análisis, se pueden reducir a los siguientes rubros:

- a) déficit comercial: se hace negativo en 1992 y llega casi a 6.000 millones de dólares en 1994 (con expectativa de revertirse en 1995).
- b) déficit de servicios (fletes, seguros, turismo): 1.500 millones de dólares anuales, en función de la intensa demanda local por los viajes al exterior.

c) pago de intereses de la deuda externa (oficial y privada): 5.000 millones de dólares, que puede reducirse en mil millones por los intereses ganados sobre las reservas oficiales; su evolución depende de la tasa internacional de interés, ahora en aumento.

d) remesa de beneficios de inversiones externas: mil millones de dólares anuales.

Es decir que en los últimos años tuvo que entrar una masa de recursos, que oscila entre 10.000 y 12.000 millones de dólares anuales, para financiar la salida de una cantidad igual a través de los distintos rubros mencionados de la balanza de pagos. A ello se suman los vencimientos de capital de deuda que deben ser abonados o refinanciados en cada año y que no se mencionan para facilitar la exposición aunque resultan claves en las cuentas externas. Los montos requeridos entraron con relativa fluidez debido a la oferta disponible de fondos líquidos en el exterior y a la estrategia de atracción seguida por la política oficial. Una suma de entre 10.000 y 15.000 millones de dólares entró para la compra de activos estatales, parte en efectivo y parte en títulos de deuda local (que servían para reducir compromisos de capital pero no para facilitar otros flujos). Una suma importante entró bajo la forma de nuevos créditos, dirigido tanto al sector público como al privado; las empresas privatizadas, sobre todo, se encargaron de tomar abundantes créditos en el exterior para financiar su actividad local. Otra suma entró con criterio especulativo, orientada a la Bolsa, que ofreció oportunidades de ganancias elevadas en 1991 y 1992. Otra parte de ese flujo entró a comprar empresas locales (sobre todo en la rama alimentaria), algunas de las cuales eran grandes y costosas. Por último, una parte de los ahorros de los propios argentinos, que estaban en dólares, entraron al mercado para beneficiarse de las tasas de interés de los depósitos bancarios en esa moneda.

Lo interesante es que esa oferta de fondos líquidos se mantuvo durante los primeros años de aplicación del Plan gracias a las condiciones del mercado internacional. La caída de ese flujo de ingresos desde mediados de 1994, y su brusco cierre a comienzos de 1995, desatado por la crisis mexicana, explican las condiciones que provocaron la crisis de este año. La crisis, sin embargo, estaba planteada como posible desde el momento mismo en que ese recurso masivo a las finanzas externas resultaba indispensable para el equilibrio de la economía. Cualquiera fuera el detonante, era evidente que la fragilidad externa del sistema planteaba un riesgo como ese. La solución vía las exportaciones, que se nota en los últimos tiempos, no parece suficiente en un plazo previsible para resolver

todas las demandas de pagos al exterior que surgen de los diversos frentes de la balanza de pagos nacional.

### *Moneda y finanzas*

La regla de convertibilidad, que permite emitir pesos para comprar divisas, generó una veloz expansión de la base monetaria a medida que una ingente masa de recursos financieros externos ingresaba a la economía argentina. Ese flujo provocó que la base monetaria se duplicara en un plazo menor a dos años de aplicación del Plan. Ese aumento aceitó las transacciones en el mercado local y estimuló la demanda, colaborando con la recuperación de la actividad que signó el comienzo del Plan. Una parte de ese dinero pasó a los bancos y se multiplicó en la forma de crédito aunque se discute todavía si el mismo se orientó a la inversión (como afirma el gobierno) o al consumo (como parece señalar una serie de indicadores). La oferta local de crédito creció sin afectar a la baja a la tasa de interés que se mantuvo elevada a lo largo del período; las tasas reales implícitas en el crédito al consumidor, por ejemplo, se mantuvieron arriba del 30% anual, en el caso de los bancos, y llegaban al 50% cuando se trataba de créditos directos de los comerciantes en el pago a plazos.

El incremento de los recursos en pesos coincidió con la extensión, cada vez más generalizada, del dólar como moneda en la plaza local. La política del gobierno tendió a fortalecer la confianza en el peso mediante la creación de una serie de garantías cambiarias y monetarias que, en esencia, forjaron un novedoso sistema bi-monetario. Más aún, ante cada brote de desconfianza en la moneda local, el Banco Central reaccionó reforzando las garantías al uso del dólar como moneda y fortaleciendo la seguridad de que mantendría vigente el tipo de cambio establecido por ley.

La intención de reforzar el "anclado" de los precios se combinó con otras roznes para extender el uso de precios en dólares en la economía local. Las tarifas de las empresas privatizadas, por ejemplo, fueron fijadas en dólares (con una cláusula que obliga a ajustar sus niveles de acuerdo a la inflación en los Estados Unidos), de modo que la estabilidad relativa de una serie de precios internos depende básicamente de que se mantenga la paridad. La extensión de esos acuerdos a tarifas claves en el costo de vida (electricidad, gas, teléfono, etc.) fue acompañada por decisiones similares de los agentes privados que hicieron lo mismo con otros precios (cotización de vivienda, alquileres, etc.).

El establecimiento de un sistema de precios en dólares se combinó con las normas legales que permiten cancelar deudas en esa moneda y estimulan

la colocación de depósitos bancarios en divisas para crear una economía que no reconoce antecedentes en el país. Los depósitos bancarios en dólares crecieron desde el 20% de los recursos monetarios totales en 1990 hasta más del 40% a fines de 1994; naturalmente, ese avance fue acompañado por una expansión semejante del crédito en esa misma divisa que liga cada vez más estrechamente la economía local con el ámbito del dólar (ver Cuadro).

El sector público es el principal deudor en dólares, puesto que no sólo tiene compromisos con los acreedores externos sino que ha ofrecido consolidar sus deudas locales (en pesos) en títulos emitidos en dólares. Esa estrategia, que aumentó considerablemente el monto de la llamada deuda externa (que es la deuda que se expresa en divisas antes que la deuda con acreedores del exterior) reforzó el mercado financiero local que opera en divisas, logró consolidar el sistema bi-monetario y redujo notablemente la capacidad de acción del Banco Central.

La dependencia de la masa monetaria del flujo de divisas se suma al fuerte peso del dólar en la economía monetaria y financiera local para recortar el margen de maniobra de las autoridades. Esa dependencia no fue asumida en el período de auge pero se hizo sentir agudamente a partir del momento en que estalló la crisis.

### **Crecimiento de los depósitos en moneda extranjera<sup>7</sup> y participación en los recursos monetarios locales**

Fecha	Recursos en moneda doméstica (M3)	Depósitos en moneda extranjera	Recursos totales	% de depósitos en divisas sobre el total de recursos
diciembre de 1990	11.168	2.843	14.010	20,3
diciembre de 1991	12.828	6.560	19.378	33.8
diciembre de 1992	20.561	10.936	31.497	34.7
diciembre de 1993	29.975	18.093	48.969	36.9
diciembre de 1994	33.180	22.725	55.905	40.8

<sup>7</sup> Calculado sobre cifras publicadas por el Banco Central.

### *Auge y ajuste*

El Plan promovió dos impulsos contradictorios sobre la economía local. El primero fue de gran auge, generado por la reactivación que acompaña a la estabilidad; el segundo fue recesivo, debido a la lógica de las medidas de ajuste. En una larga primer etapa, el auge pareció superar el efecto negativo del ajuste, pero la disminución del impulso reactivante tendió a modificar dicho equilibrio hacia 1994. El *shock* financiero de comienzos de 1995 se montó sobre esa estructura productiva debilitada provocando un efecto tan brusco que sorprendió a los observadores que seguían solo los aspectos aparentes de la marcha de la economía local.

El auge fue sobre todo una recuperación del ciclo productivo luego del colapso registrado en el curso de la hiperinflación, en 1989, y el ajuste, en 1990. La caída del producto bruto global fue del 8% entre 1987 y 1990; la crisis fue mayor para la industria, que redujo su aporte en 10% entre las mismas fechas, y para la construcción que marcó un derrumbe de 35%. Eso explica la rapidez de la recuperación posterior que se apoyaba sobre el uso de la capacidad ociosa instalada. La industria recuperó el nivel anterior hacia 1992 y la construcción al año siguiente.

Esa marcha se vio apoyada por el auge de algunos sectores en el curso del Plan. El primero, y más impactante, fue el sector de bienes de consumo durables que experimentó un alza muy intensa debido al efecto convergente de la caída de sus precios relativos, la recuperación del crédito y de la demanda que había sido postergada en el período anterior. La compra de automóviles, por ejemplo, pasó de menos de 100.000 en 1990 (que llevó a las terminales a proyectar su retiro del mercado local) a más de 400.000 unidades en 1994. Una evolución del mismo tenor ocurrió con otros bienes de ese carácter; la demanda de heladeras avanzó de 200.000 en 1990 a casi 800.000 en 1993, mientras la de lavarropas saltó de 70.000 a 700.000; esas magnitudes no se podían sostener en función de las dimensiones del mercado local y ya en 1994 se notó una caída superior a 20% en esas últimas cifras (aunque todavía seguía la demanda de automóviles).

En rigor, una parte apreciable de la provisión de esos bienes fue atendido por la oferta externa, dado que sólo ella estaba capacitada para responder a incrementos tan bruscos de la demanda. Esas importaciones se redujeron muchas veces a partes de dichos productos, que se armaban localmente en las plantas fabriles existentes. Esa forma de respuesta no es captada en las estadísticas del producto industrial que suponen que la producción siguió operando igual que antes, esa hipótesis de coeficientes

técnicos que se mantienen sobrestima el aumento del valor agregado en el período en una magnitud considerable aunque difícil de precisar.

El auge de la actividad local se concentró en otras actividades no sometidas a la competencia externa y/o alentadas por el nuevo perfil de la demanda interna. Ellas incluyen a las empresas privatizadas, que debían responder a ciertas exigencias mínimas de inversión (bastante grandes en ciertos casos, como los servicios telefónicos), a la construcción de viviendas de medio y alto nivel (alentada por el aumento de los precios relativos de la propiedad) y a la renovación de los sistemas de distribución de mercaderías por el desarrollo de cadenas de supermercados y la rápida difusión de grandes superficies comerciales (*shoppings*).

A esos avances se suman los correspondientes a los sistemas financieros, incluyendo seguros y otros, que experimentaron una gran expansión de sus actividades en ese período. La formación de las nuevas compañías privadas de ahorro para la jubilación, por ejemplo, implicó ingentes gastos de estas en rubros como administración y publicidad así como la creación de más de 50.000 empleos de promotores en una primer etapa.

El Mercosur, por último, agregó un estímulo positivo, en la medida en que permitió atraer a algunas empresas del exterior interesadas en ubicarse en condiciones adecuadas en su interior para el caso de que evolucione en la forma esperada. Un elevado número de grandes empresas multinacionales entraron en la Argentina en los últimos años, o reforzaron su presencia, por esa razón. Ellas se concentraron, en especial, en la rama de alimentos en la que se asume la existencia de ventajas comparativas, y su entrada se basó en la compra de grandes empresas de capital local ya existentes. Esas compras modificaron radicalmente el cuadro de la composición de la propiedad fabril en el sector y prometen tener efectos a largo plazo sobre el carácter de la (ahora más reducida) clase empresaria argentina.

Esos elementos de auge contrastan con los factores tendientes a agudizar el ajuste de la economía que se sintieron particularmente en los rubros ligados a la inversión pública y a la competencia externa. La brusca reducción de la inversión pública fue notable a partir de 1990. El estado suspendió todas las inversiones que pudo y se limitó a terminar algunas obras ya iniciadas (como la represa hidroeléctrica de Yacyreta). En algunos casos, esa política se vio compensada por el paso a la gestión privada de algunos servicios donde los nuevos dueños asumieron la actividad de inversión. En otros, la caída de ese rubro del presupuesto significó el deterioro de la estructura o servicio en cuestión, como ocurre

con numerosos caminos, escuelas y otros; también significó una caída de la demanda ligada a esos trabajos que repercutió en el respectivo sector.

El ajuste tuvo otra faceta en la extraordinaria competencia de los bienes importados sobre la oferta local. La oferta extranjera ofrece ventajas de precios, de imagen (cuando se trata de productos de marca o de origen muy conocido), de facilidades crediticias y otras que le permitió imponerse en diversos casos sobre los productores nacionales que no eran escuchados en sus demandas. En consecuencia, una gran parte de la estructura productiva local debió reducir su actividad o cerrar a medida que sus mercados eran ocupados por la competencia externa. Los perdedores incluyen a rubros fabriles así como a otros agrarios que están condenando a la pobreza a los trabajadores, y pequeños empresarios, de amplias zonas del país, desde el cinturón industrial de Rosario hasta algunas economías regionales que no pueden competir en las nuevas condiciones.

El ritmo del ajuste depende de una serie de factores dado que la entrada de la oferta extranjera no ocurre del mismo modo en todos los casos. De allí que algunos productores tuvieron más tiempo, y capacidad, que otros para reestructurarse y competir. Aún así, el crecimiento de las importaciones es un signo que sugiere el progresivo avance de la competencia externa sobre el mercado local. Hasta comienzos de 1994, el efecto negativo de ese cambio, en términos de actividad económica global, parecía compensarse por la marcha positiva de otros sectores, salvo en las economías regionales que quedaban sometidas solo a la recesión. A partir de entonces, la tendencia negativa del ajuste comienza a neutralizar la cada vez más tenue onda positiva de la reactivación y el crecimiento de algunos sectores no afectados por la competencia externa.

Uno de los primeros indicadores del ciclo negativo fue el comportamiento del empleo y el desempleo. Las mediciones periódicas de este último indicador arrojaron cifras de entre 6% y 7% entre 1990 y 1992, para saltar hasta el 9% en 1993 y al 12% en 1994. Estas proporciones eran inéditas en la historia argentina de posguerra y se explicaban por dos razones: el aumento de la demanda de trabajo por parte de distintos miembros de cada familia, que buscaban compensar la caída de ingresos del hogar, y la destrucción neta de empleos que se estaba produciendo por las políticas llevadas a cabo.

El aumento de la demanda de trabajo se explica por esa caída de ingresos que se señaló más arriba, aparte de una serie de transformaciones sociales en el país. La destrucción neta de empleos era una consecuencia del cierre de empresas y de los despidos efectuados por el sector público; este

redujo personal debido a su propia restricción de gastos así como a la estrategia seguida en la política de privatizaciones que buscó suprimir el mayor número posible de puestos de trabajo en las empresas vendidas.

### *La crisis de 1995*

La economía argentino ingresó al año 1995 con una serie de problemas que se disimulaban por el arrastre inercial de la sensación del auge anterior. En ese momento, entraron a incidir dos factores negativos adicionales cuyos impactos negativos sobre la coyuntura resultaron inmediatos y brutales: la crisis mexicana y las expectativas que se fueron forjando en torno a las elecciones del 14 de mayo que definían la continuidad o no del gobierno nacional.

La crisis mexicana provocó una fuga del capital especulativo internacional que comenzó a temer los efectos de una posible devaluación del peso tal como ocurrió en el país azteca. Esa reacción fue acompañada de inmediato por otros operadores menores, que prefirieron refugiarse en la tenencia de divisas. En los hechos, esos movimientos implicaron una caída de los precios bursátiles (originada en la venta de acciones para disponer de liquidez) y una contracción muy rápida e intensa de los depósitos bancarios. Dada la lógica de la convertibilidad, eso implicó una caída de las reservas del Banco Central, que a su vez, generaba mayor preocupación de los inversores sobre las posibilidades de que se pueda mantener la paridad cambiaria. Al mismo tiempo, provocó un agudo desequilibrio del sistema financiero, que no podía compensar el ritmo de caída de sus depósitos con una contracción semejante de sus créditos y obligó al Banco Central a dar una inyección de liquidez que no era admitida por las nuevas reglas.

La crisis fue muy dura en febrero, arrastró a varios bancos a la quiebra y puso "contra las cuerdas" a las autoridades monetarias. Una rápida acción de salvataje, solicitada por el gobierno argentino a varios de los grandes bancos del exterior y a los organismos de crédito multilateral, permitió superar la restricción externa en ese momento pero no otros aspectos negativos de la coyuntura. La situación de los bancos continuó en estado delicado y fue acompañada por una fuerte restricción del crédito que generó un cambio brusco de las expectativas así como de la tendencia del ciclo económico. La desaceleración previa se transformó en derrumbe.

La crisis financiera persistió debido a un curioso reciclaje. En efecto, ella fue uno de los factores que contribuyó a afectar la situación económica y, por lo tanto, a que se imaginara la posibilidad de un triunfo opositor en las elecciones previstas para el mes de mayo. La salida de capitales en

busca de seguridad se agudizó antes de las elecciones y llegó a representar cerca del 20% del total de depósitos del sistema bancario, una magnitud próxima al límite que se consideraba como irresoluble en los análisis.

El gobierno ocultó cuidadosamente algunos datos claves sobre ese proceso cuyo mero conocimiento podía crear reacciones negativas en los ámbitos político y económico. La crisis resultó muy fuerte y afectó claramente al nivel de reservas, el frente externo y el equilibrio del sistema bancario; esos fenómenos repercutieron, a su vez, en la actividad productiva. Luego de que el gobierno ganara las elecciones, algunos capitales comenzaron a volver y se obtuvieron nuevos créditos externos para superar los problemas de coyuntura, pero eso no alcanzó para resolver la restricción del crédito ni los problemas del sector real.

La encuesta de desocupación del mes de mayo (que se difundió en julio) arrojó una tasa de desocupación de 18,6% en el orden nacional. Este nivel absoluto, así como el incremento respecto al mes de octubre, exhibían una coyuntura desconocida en el país y un panorama difícil para el mediano plazo. La caída de la actividad repercutió en los ingresos tributarios, que iniciaron una tendencia descendente a pesar de que se elevó la tasa del IVA para compensar esa pérdida. Las restricciones presupuestarias exigen una nueva reducción del gasto en el momento peor desde el punto de vista de la coyuntura. El gobierno no puede tomar medidas en otros ámbitos debido al peso de la doble amenaza latente que impone el capital "golondrina" cuyos movimientos podrían afectar el equilibrio financiero, o bien el del sector externo.

La crisis ha provocado las primeras reacciones sociales negativas frente al Plan de Convertibilidad y las primeras dudas generalizadas respecto a sus presuntas ventajas. La caída de salarios y el miedo a la desocupación están generando reacciones de distinto tipo mientras el gobierno se encuentra de golpe con los límites establecidos por su propia política a su capacidad de acción. En el momento en que se cumplen veinte años del comienzo de la aplicación masiva de los planes de ajuste ortodoxos en la Argentina (salvo brevísimos lapsos de excepción) el país sigue envuelto en la crisis y la incertidumbre sobre el futuro. El acceso a la Tierra Prometida por esos programas no sólo no ha ocurrido sino que, a veces, parece más lejos que nunca.