

TEMAS
ECONOMÍA



Medio siglo entre tormentas: fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)

Daniel Heymann, Aníbal Jauregui y Pablo Gerchunoff
(compiladores)

ESTA PORTADA SE REEMPLAZARÁ POR LA COPIA DE LA TAPA



Eudeba
Universidad de Buenos Aires

1^o edición: mayo de 2021

© 2021
Editorial Universitaria de Buenos Aires
Sociedad de Economía Mixta
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202
www.eudeba.com.ar

Diseño de tapa: *Sue Takahashi*
Composición general: Eudeba

Impreso en Argentina
Hecho el depósito que establece la ley 11.723



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

PALABRAS PRELIMINARES
Daniel Heymann

PRÓLOGO
Pablo Gerchunoff, Daniel Heymann y Aníbal Jáuregui

CAPÍTULO I. Crisis, inflación y política de estabilización durante
 el primer y segundo gobierno de Perón, 1948-1955.....
Claudio Belini y Leandro Haberfeld

CAPÍTULO II. Episodio cíclico y cambio estructural. El Plan de
 Estabilización y Desarrollo, 1958-1962
Raúl García Heras, Daniel Heymann y Gustavo Montero

CAPÍTULO III. 1962-1966: Crisis y desarrollo bajo control pretoriano.....
Aníbal Jáuregui y Saúl N. Keifman

CAPÍTULO IV. Eficiencia y desarrollo autoritario: el tiempo
 económico de la Revolución Argentina
Daniel Aromí y Juan Lucas Gómez

CAPÍTULO V. La política económica en la encrucijada:
 el giro nacionalista y sus desafíos, 1970-1973
Martín Fiszbein, Juan Odisio y Marcelo Rougier

CAPÍTULO VI. Conflictividad política e inestabilidad
macroeconómica: la economía argentina entre 1973 y 1976
Oswaldo Kacef, Jorge Robbio y Cecilia Vitto

CAPÍTULO VII. Dictadura y reforma económica. Argentina
en el nuevo orden internacional.....
Guido Zack y Pablo Prykluka

CAPÍTULO VIII. Disciplinamiento social y vaivenes
de política económica. Las ideas liberal-conservadoras
en Argentina 1976-1980.....
Luis Blaum y Viviana Roman

CAPÍTULO IX. Deuda, guerra y crisis. La economía argentina
entre 1981 y 1983
Eduardo Martín Cuesta y Danilo R. Trupkin

CAPÍTULO X. El dilema de la estabilización: deuda, inflación
y conflictividad política en tiempos de Alfonsín (1983-1989)
Emiliano Libman, Gabriel Palazzo y Milagros Rodríguez

CAPÍTULO XI. La economía popular de mercado, treinta años después
Pablo Gerchunoff y Gonzalo de León



Palabras preliminares

DANIEL HEYMANN

Me gustaría contar muy brevemente el derrotero por el cual se llegó a configurar este volumen, que posee como rasgo saliente su concepción de equipo, conservando la individualidad de las diferentes contribuciones. Este carácter no solo ha sido producto de la diversidad autoral, sino también del modo de producción a través de diversas instancias de conversación en el grupo a lo largo de varios años de labor.

El proyecto surgió de una reunión académica en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Allí el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED, UBA) organizó, a mediados de 2017, con la coordinación de Aníbal Jáuregui, una jornada denominada “Crisis económicas y planes de estabilización en la Argentina. Segunda mitad del siglo XX”, que tuvo participantes del campo de la Historia y de la Economía, buena parte de quienes se desempeñaban en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP, UBA-Conicet).

A partir de esta iniciativa, y del interés que despertó el intercambio de ideas, surgió la noción de conformar equipos integrados conjuntamente por historiadores y economistas –con miembros no solo del IEPP– dispuestos a estudiar con mirada multidisciplinaria períodos y eventos relevantes de la historia económica argentina entre fines de la década de 1940 y comienzos de los 2000. En un proceso iterativo, cada equipo procedió a la redacción de los capítulos que componen esta obra, que se fueron elaborando iterativamente con las contribuciones grupales de comentarios en varios seminarios internos. La aspiración común de quienes participamos en la confección del libro ha sido contribuir al análisis y a la comprensión de nuestra agitada

historia, y aportar a la reflexión colectiva sobre los vaivenes, económicos y otros, del país.

Quisiera agradecer especialmente a las y los colegas que participaron en el proyecto por su predisposición a brindar su tiempo y conocimientos para concretar este producto conjunto, y también a las instituciones (el IIEP y el CEED) que proveyeron el marco institucional del trabajo.



Prólogo

PABLO GERCHUNOFF, DANIEL HEYMANN Y ANÍBAL JÁUREGUI

La difundida decepción por el desempeño de la economía argentina y sus negativas repercusiones sociales ha motivado un considerable interés por tratar de entender la naturaleza y las características de los procesos históricos que generaron esos resultados. Este volumen intenta contribuir a esta exploración, potencial insumo de ejercicios prospectivos que imaginen futuros posibles y mejores. Los ensayos que componen esta obra responden a una iniciativa del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) y han sido elaborados conjuntamente por autores formados en la historia económica y política y en el análisis económico, confiando en que la cooperación interdisciplinaria –esto es, la ciencia social– facilite la comprensión de la historia que ha moldeado este presente que vivimos. Investigar el sentido de la gestión de los gobiernos, las percepciones de los individuos y de los actores colectivos, las expectativas y criterios de decisión que conformaron los comportamientos, públicos y privados, significa, en definitiva, examinar una dinámica económica que, sobre todo en casos como el argentino, difícilmente se preste a un abordaje esquemático y simplista. Pretendemos en síntesis estudiar la propensión argentina a la inestabilidad macroeconómica y a los cambios abruptos de tendencia, enfocándonos particularmente en los *corsi e ricorsi* de las crisis y de los programas de estabilización (y, a veces, de desarrollo) que por un tiempo y a su modo trataron de encauzar la economía.

Cada uno de los trabajos que componen este libro tiene entidad propia como análisis de fenómenos salientes de la evolución del país. Cada capítulo trata de manera específica una experiencia particular de política económica con su densidad y con sus detalles, en algunos casos concentrándose en fe-

nómenos a escalas de tiempo relativamente largas, en otros casos enfocando coyunturas críticas que tuercen súbitamente la configuración y el rumbo de la economía, en todos los casos dejando un legado bajo la forma de acervos de recursos productivos, de activos financieros y de deudas, de surgimiento o de ocaso de patrones de crecimiento y de distribución del ingreso, de nuevas coaliciones sociopolíticas impensadas antes. Pero si cada trabajo se focaliza en un período significativo, este capítulo introductorio aleja la lente y procura hacer de hilo conductor que enlace los movimientos tendenciales y cíclicos de la economía y las idas y vueltas de las políticas, siempre con la nada trivial pregunta planteada acerca del problemático y muchas veces turbulento desenvolvimiento argentino. ¿Tendrá una respuesta de consenso esa pregunta?, ¿es útil que tenga una respuesta de consenso o resultará que el propio debate y sobre todo los procesos sociales y políticos terminen construyendo una diagonal en la historia que vendrá? Los autores de este libro no tenemos respuesta única a esos interrogantes, lo que aconseja dejar por ahora al costado esas digresiones.

Nuestro punto de partida lo ubicamos a fines de los años cuarenta, con la emergencia de la fuerte restricción externa que perturbó el *boom* redistributivo del primer peronismo, con su final abrupto en 1948. Todo punto de partida de una historia es arbitrario porque sacrifica causas y explicaciones que quizás estén en un pasado más distante. Puede ocurrir que lo que observamos desde 1948 esté vinculado con la distribución de la tierra en el siglo XIX, o con el advenimiento de la sociedad de masas durante la segunda y tercera décadas del siglo XX, o con la Gran Depresión de los años treinta, o con la declinación de Gran Bretaña como potencia mundial y su relevo por EE. UU., todos factores que, entre otros, modelaron a la economía y la sociedad argentinas. No vamos a entrar aquí en detalles, pero esos son ejemplos de causas y azares con repercusiones prolongadas en el tiempo, y que podrían ameritar un tratamiento con un mayor horizonte retrospectivo.

Sin embargo, elegimos en este libro tratar “en sus propios términos” ese medio siglo “largo” que va de 1948 a 2002, con sus propias esperanzas (que fueron muchas) y sus propias frustraciones (que también fueron muchas). Obsérvese que el momento inicial de la historia que narramos es una temprana y relevante instancia de los ciclos del *stop and go*, esto es, un ajuste ineludible frente a la evidencia de que el final de la Segunda Guerra no nos devolvería a aquel mundo previo al estallido de la Primera Guerra, ávido de nuestras exportaciones alimentarias. Y obsérvese también que el momento final del libro es la expresión más profunda del *go and crash*, una

crisis financiera solo comparable con la de 1890 pero más profunda que aquella en cuanto al pesimismo social que desató, y que sin embargo desembocó en una notable fase de recuperación (cuya evolución y repentina transformación en una nueva “década perdida” nos abstenemos de estudiar específicamente aquí buscando guardar distancia respecto de los hechos que forman nuestro material de trabajo).

En todo caso, sería un error afirmar que la historia transcurrida entre 1948 y 2002 fue un monótono valle de escepticismo y estancamiento. Por el contrario, hubo períodos signados por la esperanza del progreso y por el progreso mismo, seguidos de reversiones y de promesas rotas. Quizás la palabra que mejor describe las marchas y contramarchas es *variabilidad*, a condición de que aceptemos que la volatilidad cíclica se combinó con cambios notables en la tendencia al crecimiento e igualmente notables en la conformación económica y social de país. En otras palabras, el vértigo de los sucesivos “cortos plazos” no debería ocultarnos las transformaciones irreversibles en una Argentina que ha dejado muy atrás a la de mitad de siglo.

Junto con los marcados altibajos de la economía, sobresalen ciertas constantes vinculadas con ellos. Uno de estos elementos persistentes que queremos destacar se refiere a la alta conflictividad social, no obstante su eventual puesta en sordina por bonanzas transitorias (aprovechando a veces oportunidades de endeudamiento externo sujetas a fuertes reversiones) o por ensayos de disciplinamiento autoritario, con sus traumas y frustraciones. La puja distributiva, sea por la consecuente dificultad para establecer un esquema de ingresos y gastos fiscales sostenibles, sea por la generación de dinámicas de precios inconsistentes, ha sido un factor central de nuestra historia inflacionaria. Vale la pena advertir que los conflictos repetidos entre distintas franjas sociales por el reparto de los recursos a lo largo del tiempo estuvieron condicionados por, e influyeron sobre, los vaivenes políticos e institucionales, expresados en ocasiones como fallidas tentativas pretorianas (hasta 1983), y en otras como recusación recíproca de legitimidad entre los actores decisivos de nuestra vida pública.

A su vez, la agitada dinámica político-social interactuó con una búsqueda inconclusa por definir una estructura económica capaz de evolucionar con un crecimiento sostenido y, como condición necesaria, con la constitución de una coalición de actores con capacidad suficiente para impulsar ese progreso y encontrarle al país un concreto y específico “lugar en el mundo” económico. Detengámonos un instante en esta expresión: “un lugar en el mundo”. En cada uno de los capítulos del libro se narra y se analiza

un tramo de esa historia, que es la historia de un país que no encontró un rumbo colectivo después de quedar claro que EE. UU., la potencia que en 1945 asumía su liderazgo en Occidente, era un competidor casi imbatible en la exportación de alimentos, y después de quedar claro, para peor, que Europa ahondaría su proteccionismo agrícola. ¿Qué espacio le quedaba a la Argentina en el tablero internacional?; ¿cómo se moldearía su arquitectura económica y social partiendo de esos datos duros?

Esas preguntas no tuvieron las mismas respuestas durante nuestro medio siglo largo, en parte porque el mundo fue cambiando y su retrato final dista de parecerse al retrato inicial, en parte porque los experimentos locales de política económica fueron diversos, y a veces opuestos simétricos. Se podría elegir entonces el camino de las respuestas múltiples: cada caso es un caso que debe ser estudiado en su especificidad. Nuestros capítulos no solo toleran esa lectura sino que la necesitan para resaltar los matices, los detalles sugerentes y los grandes virajes. Pero lo que hacemos en este prólogo es estilizar el argumento y resaltar la pintura panorámica de la historia en dos períodos casi de la misma duración.

Entre 1948 y 1974 –veintiséis años– las palabras claves fueron *desarrollo industrial protegido y fiscalmente subsidiado*, ampliación del mercado interno, con la meta siempre presente del autoabastecimiento energético y con incipientes y bienvenidas incursiones exportadoras, sobre todo a la región, por parte de las manufacturas de bienes de consumo y, crecientemente, de bienes durables y equipos de producción. Primó en esos años la aspiración a complejizar la matriz de insumo-producto, expandiendo grandes industrias de insumos de uso difundido, con un papel central y a la vez controvertido de la Inversión Extranjera Directa. Así fue entre el primer Perón y el último –en una permanente pulseada con la inflación– una vez que el primer Perón hubiera completado la industrialización asociada al consumo popular. La economía semicerrada que se conformó, tan distinta a la Argentina abierta de los años veinte, abrió paso a una pregunta que fue a la vez la génesis de un debate: ¿podría esa industria protegida acercarse en su proceso de desarrollo a la frontera tecnológica y abastecerse ya no en forma incipiente y volátil de las divisas que necesitaba para su desenvolvimiento?

Entre 1974 y 2002 –veintiocho años, inaugurado el período por la gran crisis desorganizadora de 1975/1976– la noción compartida de que la industria manufacturera era la palanca del progreso económico y la *conditio sine qua non* de la integración social comenzó –no de un día para el otro– a hacer mutis por el foro. “No de un día para el otro” significa que las viejas

percepciones no mueren fácilmente, como ya se había puesto en evidencia durante la primera mitad del siglo XX pese a los crecientes problemas de funcionamiento del patrón de crecimiento agroexportador y del orden monetario que lo acompañó. Y en el período que tratamos aquí, el foco en el desarrollo manufacturero y su asociación con el empleo fabril sindicalizado no se desvaneció fácilmente por una razón principal: las dificultades de la industrialización protegida –que fueron muchas, como comprobaremos con la lectura de los capítulos del libro– no devinieron en un péndulo que en su mecánica nos devolviera una y otra vez al estancamiento tendencial, como se creyó de manera difundida en esos años. Por lo contrario, con sus conflictos y crisis, y pese a las tensiones económicas, sociales y políticas, había habido progreso material y cambio estructural entre 1948 y 1974, no tanto como en nuestro vecino Brasil, pero *alla fine* nada desdeñable. Hubo además un indicio intelectual de que no se estaba frente a un electrocardiograma plano en materia económica y social. Nos referimos al debate vibrante sobre el desarrollo de los años sesenta y setenta, con participantes como Rogelio Frigerio, Marcelo Diamand, Guido Di Tella y Aldo Ferrer, que dejaron su marca en la literatura y también, más indirectamente, en los planes económicos que se elaboraron en la época. ¿Fue ese debate la señal de una insatisfacción con ese progreso material que se percibía como insuficiente y precario, o por lo contrario el signo de una esperanza sobre el futuro basada en los datos tangibles de aquel presente? No tenemos la respuesta, quizás porque era a la vez una cosa y la otra.

Pero todo cambió a mediados de los años setenta. El estallido inflacionario de 1975 tuvo una diferencia crucial con aquel otro de 1959, el primero del siglo con un ritmo de incremento de los precios mayor a 100 % anual. La diferencia residió en que el de 1975 inauguró un régimen de alta inflación que duró quince años mientras que el de 1959 revirtió en menos de un año. En el intento fallido por ponerle un fin al estallido inflacionario de 1975, la dictadura que se instaló en marzo de 1976 apeló a varias herramientas y terminó a fines de 1978 en una que recordaría al costado financiero del patrón de crecimiento agroexportador: la apertura de la cuenta financiera, la libre movilidad de capitales, un exotismo desde que en diciembre de 1929 Hipólito Yrigoyen cerrara “provisoriamente” la Caja de Conversión. Si el ensayo de desinflación constituyó un fracaso con efectos reales muy costosos, también significó el punto de partida de un profundo cambio en la estructura productiva y en las visiones predominantes acerca de las vías del progreso económico. De esto trata la segunda parte del libro.

Con el fin de la industrialización fundada en la sustitución de importaciones y sin que esa industria pudiera integrarse salvo marginalmente al comercio internacional que se expandía, ya no hubo sectores productivos líderes, identificables como motores del crecimiento. Ya no habría planes de desarrollo y sí en cambio una mayor centralidad del mercado como guía para la inversión. El problema fue que por el nuevo sendero –el sendero del mercado– tampoco se encontró una respuesta a la pregunta sobre el sol alrededor del cual orbitaría la Argentina. Si China iba a ser el nuevo sol o si habría más de uno, ese sería un interrogante más del siglo XXI que de la segunda mitad del siglo XX. Y hubo otra cuestión igualmente profunda: la arquitectura social edificada desde los años cuarenta con eje en la industria manufacturera iba a ofrecer esperables y legítimas resistencias a cambios que implicaran su sacrificio, como escribió Tulio Halperín Donghi. Con la libre movilidad de capitales y la innovación de las inversiones de portafolio, un supuesto futuro venturoso operando como factor de atracción de capitales podía postergar el choque con la desconfianza popular hacia lo que ese futuro podía brindar, a condición de que un financiamiento inevitablemente riesgoso cerrara por un tiempo la brecha entre aspiraciones y productividad. Mirado desde el final de la historia, no funcionó. Cada incursión en busca de financiamiento externo terminó en colapso (el primero fue el presente griego que la dictadura legó a la incipiente democracia). Pero, además, la recurrencia al crédito internacional en un contexto de desequilibrios macroeconómicos y de alta inflación, fue consolidando el rol del dólar como instrumento financiero, unidad de denominación, símbolo de una estabilidad económica que parecía inalcanzable, y refugio de los tenedores de activos (versión local del *exit* hirschmaniano, mientras que el conjunto de los grupos sociales empobrecidos o en riesgo de estarlo se manifestaban a través de una voz perceptible cotidianamente en las grandes ciudades).

¿Vivimos entonces, mientras cerramos este libro, una situación de bloqueo hirschmaniano? El final de la historia que contamos en las páginas que siguen no nos dice todo sobre el desarrollo de la historia. A la vieja Argentina de 1974 no se puede volver; la experiencia reformista de los años noventa, nuestro último capítulo, pudo presumir en algún momento que iba en vías de consolidar la nueva organización que se pretendía, más abierta al intercambio exterior de bienes y de capitales, pero desembocó en una profunda crisis de deuda, con sus repercusiones políticas y sociales. ¿Nos puede decir algo más nítido que estas ambigüedades trepidantes un “epílogo de este prólogo” que avance más allá de 2002, antes de ingresar

en una somera síntesis de cada capítulo del libro?

Suele ocurrir que los acontecimientos nuevos reorganizan nuestra visión del pasado. En parte es lo que ocurre cuando echamos un vistazo a lo sucedido entre aquel 2002 y 2019, el último año previo a la pandemia. Detengámonos un instante en este punto. Al extendernos en el tiempo más allá de lo que abarcamos en los capítulos del libro, la primera “corrección de perspectiva” que se nos aparece es la del concepto de “duración” de los procesos sociales. Desde 1948, ensayos que pudieron asomar *ex ante* como una transformación estructural de largo plazo desembocando en una tendencia de desarrollo terminaron en episodios truncados prematuramente: la remodelación peronista con aires desarrollistas y estabilizadores inaugurada en febrero de 1952 ya se estaba resquebrajando a mediados de 1954; el experimento desarrollista propiamente dicho, liderado por Arturo Frondizi, émulo del proyecto de Juscelino Kubitschek en Brasil, comenzó en mayo de 1958 y se prolongó por apenas tres años y diez meses (aunque su onda expansiva se extendió por largo tiempo); la revisión de Arturo Illia del ruidoso llamado de Frondizi a la inversión extranjera duró dos años y diez meses para dejar su lugar a un gobierno militar desarrollista- autoritario cuyo milenarismo fue quebrado por la rebeldía popular a los dos años y once meses; la instalación de una democracia plena con Perón en el centro del sistema político y un plan de desarrollo que a su manera prolongaba el consenso industrialista se derrumbó muy rápido, con la muerte del líder primero y con la crisis de 1975 después; de la dictadura de 1976 no vale la pena hablar conceptualmente en clave de duración, porque independientemente de sus plazos indeterminados nunca se acercó a cumplir sus objetivos manifiestos, al menos los económicos; el primer gobierno de la democracia por fortuna duró (casi) lo que institucionalmente tenía que durar, pero inmerso en la crisis de la deuda quedó lejos de cumplir con su aspiración de aunar democracia, crecimiento y justicia social.

Recién con el reformismo de mercado de Menem podemos escribir la palabra “década” en un sentido riguroso. ¿Fue eso una rareza en medio del tembladeral? Justamente deja de serlo cuando nos extendemos más allá del 2002. La palabra “década” como sorprendente y algo curiosa alusión de los argentinos al largo plazo nos es familiar en el siglo XXI, y entonces se modifica nuestro concepto de duración. “Década ganada” y “década perdida” fueron términos frecuentes en el debate político, pero también explican la economía y la política económica. Después de la profunda recesión que comenzó en 1998 y se extendió hasta 2002, la economía se recuperó

velozmente y luego creció aceleradamente, con algunas perturbaciones predominantemente exógenas, hasta 2011. Desde entonces se estancó y finalmente decreció. Una década y otra, luces y sombras que siguieron a la emblemática década del noventa.

¿Qué conexión hay entre esos tres períodos “largos” que abarcan treinta años de historia argentina? Para explicarlo vayamos a una segunda “corrección de perspectiva”. La apertura de la cuenta capital de los años de Menem, concomitante con una caída en la tasa de ahorro, culminó –ya lo dijimos– en una crisis de deuda y un *default*, pero los costos de esa ruptura contractual no se sintieron tanto como se podía haber temido porque la devaluación posconvertibilidad abrió la puerta a un período de inesperada solvencia macroeconómica y porque, también inesperadamente, los términos del intercambio mejoraron de la mano de la China emergente que compraba nuestros productos y compraba los productos de aquellos países que, como Brasil, compraban también nuestros productos. Por momentos, como hubiera dicho Félix Luna, la Argentina fue una fiesta. El gasto interno crecía a altas tasas mientras se acumulaban reservas –como si el fantasma de la restricción externa hubiera desaparecido– y de la mano de la expansión económica se creaba empleo a buen ritmo y mejoraba la distribución de ingresos. Pero la tendencia de rápido crecimiento solo podía durar si se perseveraba activamente en satisfacer las condiciones de consistencia fiscal y externa y –para agregar una dosis de fortuna– si los precios de las exportaciones se mantenían altos. Cuando ambas cosas comenzaron a flaquear, sostener el nivel de vida de la sociedad argentina requirió de un nuevo ciclo de endeudamiento (o venta de activos), el tercero desde principios de los años ochenta. Primero fue apelando a la liquidación de reservas internacionales entre 2011 y 2015, análoga a las privatizaciones de Menem; después, mientras que el sector privado acumulaba cuantiosos activos en el exterior, fue el endeudamiento público externo en los mercados de capitales entre 2015 y 2019, otra excursión al mundo financiero internacional que resultó de corto aliento y terminó repentinamente. Obsérvese que estamos refiriéndonos a dos gobiernos de distinto signo político y a herramientas de política distintas, pero cuyo principio ordenador, más allá de la retórica, tiene una explicación común y converge en un final crítico que deja al lector una sensación de *déja vu*.

Eppur si muove. Aquí estamos nuevamente ante el desafío colectivo de imaginar y constituir una configuración productiva que nos proporcione crecimiento y oportunidades de trabajo remunerado sin exclusiones, con

un esquema de gestión macroeconómica que tienda a la estabilidad, lo cual requiere una solvencia fiscal distributivamente aceptable. ¿Es pedir lo imposible? No son tiempos para una mera queja melancólica, sino para la reflexión y la búsqueda de salidas.

El primer capítulo (escrito por Belini y Haberfeld) comienza cuando termina la bonanza peronista y estudia minuciosamente las políticas de ajuste macroeconómico y estructural en un gobierno proteccionista de base popular. Aquella bonanza fue corta (1946-1948) y el freno al que fue sometida no impidió que quedara grabada por largo tiempo en la memoria colectiva como el símbolo de la justicia social. ¿Por qué el freno? Las aspiraciones sociales que el gobierno de Perón convalidaba y estimulaba chocaron con una configuración de la economía internacional que en nada se asemejaba a la del antiguo mundo en el que la Argentina se había insertado entre 1880 y 1914. Después de la Segunda Guerra Mundial, superada la crisis de los años treinta, no se volvió a aquel mundo, como algunos imaginaron, ni tampoco a un mundo en que EE. UU. proveyera oportunidades comerciales a nuestro país en otras actividades productivas, como había imaginado Federico Pinedo con algún frágil fundamento en su plan de 1940. Ya lo hemos mencionado y conviene repetirlo porque es crucial para nuestra historia: EE. UU. como potencia hegemónica pasó a competir definitivamente como proveedor de alimentos y Europa se embarcó en un proteccionismo agrícola de larga duración. Era difícil imaginar un escenario peor para la Argentina: justicia social sin lugar en el mundo. En esas condiciones desafiantes y partiendo de los profundos desequilibrios macroeconómicos, el gobierno se embarcó desde 1949 en un ajuste fiscal y externo y desde 1952 en un programa de estabilización y en un proyecto de reestructuración productiva proclive al crédito externo y a la Inversión Extranjera Directa. Era el jaque de la nueva y difícil realidad y la respuesta de un peronismo que intentaba preservar su identidad política. Se sacrificaba el nacionalismo económico intentando sacrificar lo menos posible la justicia social. Había nacido un *protodesarrollismo* que se iba a quedar a mitad de camino porque no estaba dispuesto a liberalizar el mercado cambiario y a reducir los salarios reales más allá de lo que lo había hecho desde 1949. Aun así, en ese contexto nacieron, entre otros, proyectos siderúrgicos y petroleros que se frustraron pero dejaron su marca en la agenda futura.

Según explican Belini y Haberfeld, la economía se recuperó entre 1952 y 1955, pero la eclosión de una intempestiva confrontación del gobierno con la Iglesia Católica derivó en un golpe militar y en la instalación de un

gobierno provisional y heterogéneo más inclinado al debate ideológico acerca de la herencia peronista y a su tratamiento que a la puesta en práctica de políticas concretas y precisas que definieran un rumbo. Aun con la asesoría formal de Raúl Prebisch que por un momento pareció estar al comando de la nave económica, sus titubeos contrastaron con la determinación con la que Brasil ponía en marcha el Plan de Metas y México el Desarrollo Estabilizador. Por eso, y pese a medidas como la reforma financiera y la eliminación del IAPI, los autores denominan *El Interregno* al gobierno cívico-militar. *¿Interregno entre qué reinos? El del protodesarrollismo y el del experimento desarrollista propiamente dicho.*

El segundo capítulo (García Heras, Heymann y Montero) examina el experimento desarrollista propiamente dicho, inaugurado en 1958 por Arturo Frondizi, que albergaba la ambición de una reforma estructural y de una modernización económica transformadora de la fisonomía de la economía argentina. La ambición no era ambigua en términos de la configuración productiva. Se trataba de “completar” la industrialización –que por entonces era sinónimo de modernización– poniendo el foco en aquellas actividades capital-intensivas consideradas estratégicas y apelando a la participación central de la Inversión Extranjera Directa. Una ecuación por entonces publicada en la revista *Qué* ilustraba el equilibrio buscado desde el punto de vista sectorial: “carne + petróleo = siderurgia + química pesada”. Eso significaba que el sector agropecuario tradicional y la sustitución neta de divisas en el área energética (a la que había aspirado también Perón) abrirían el lugar a las nuevas manufacturas. Pero para llegar a eso hubo que tomar un desvío impuesto por la política. Frondizi había llegado al gobierno con apoyo de Perón y con votos peronistas y en los primeros meses de su gobierno tuvo que pagar esa cuenta con aumento de salarios, políticas macroeconómicas expansivas y la normalización de la vida sindical, al mismo tiempo que lanzaba la batalla por el autoabastecimiento petrolero con participación central de operadores extranjeros.

¿Podían coexistir esas dos caras del programa económico? Los autores se contestan analizando lo que ocurrió desde fines de 1958. Si Perón había sacrificado el nacionalismo económico intentando conservar la justicia social, Frondizi confirmó el viraje de Perón (que era el suyo propio) pero sacrificando sus rasgos distributivos. Una señal en el primer sentido fue la aprobación de las leyes complementarias de inversiones extranjeras y de promoción industrial; las señales en la segunda dirección, distributivamente regresivas, fueron nítidas: la unificación del mercado cambiario, la conse-

cuenta depreciación de la moneda solo parcialmente suavizada con retenciones, la caída de los salarios reales, todo enmarcado en el primer acuerdo de un gobierno argentino con el FMI. Naturalmente, se activó el conflicto social en un paisaje económico que al inicio del programa fue de *estanflación*, combinando la contracción económica con la aceleración inflacionaria, un fenómeno propio de los episodios devaluatorios en la Argentina que se volvería familiar. Sin embargo, a la luz de la historia posterior, vale la pena destacar que la inflación no se espiralizó. Tras unos meses de inestabilidad monetaria-cambiaria, el Banco Central pudo controlar la turbulencia: fijó *de facto* el tipo de cambio y acumuló reservas como reflejo de una rápida entrada de capitales. A fines de 1959 la inflación se desaceleraba y la actividad económica se recuperaba.

La fase expansiva del ciclo desarrollista iluminó los años 1960 y 1961. Lo hizo con un cambio estructural notable: hidrocarburos, siderurgia, productos químicos y automóviles, estos últimos satisfaciendo la demanda reprimida de las clases medias desde que el artefacto había comenzado a poblar las calles de Buenos Aires en tiempos de Alvear. El dinamismo de los nuevos sectores contrastó con la debilidad de las ramas “tradicionales”, algunas de las cuales no recuperaron los niveles de actividad previos a la recesión de 1959. Con lo que sumaba y con lo que restaba, hubo un fuerte incremento de las importaciones, con una participación relevante de los bienes de capital. El signo de la balanza comercial revirtió rápidamente a deficitario, lo que en un contexto de acumulación de capital no era *per se* una tan mala noticia, pero ese déficit fue financiado con créditos de proveedores de corto plazo (lo que sí era una noticia inquietante). Se fue configurando así un escenario macroeconómico con rasgos propios que emergían del nuevo patrón productivo y su fisonomía dual aun en el mundo urbano: crecimientos desiguales, exceso de demanda de divisas, tensiones en los pagos, situaciones de “iliquidez” en muchas empresas. Conviene enfatizarlo: exceso de demanda de divisas e iliquidez sectorial, un dilema difícil de resolver para la política monetaria, que volvió a observarse en episodios posteriores.

A las condiciones económicas ya complicadas de por sí, se fueron agregando conflictos políticos crecientes –incluidos los recurrentes planteos militares, reflejos de la desconfianza para con las aspiraciones de Frondizi de integrar al peronismo al sistema político– y el deterioro de la situación fiscal. Una coyuntura crítica en la que convergieron lo político y lo fiscal fue la derrota del gobierno frente a la larga huelga ferroviaria durante la primavera de 1961. Si el plan ferroviario de Frondizi tuvo un confesado objetivo de reducir

el gasto público, su fracaso generó expectativas negativas en las empresas y los tenedores de activos, reforzando la demanda de moneda extranjera y convirtiéndola en una corrida cambiaria contra el tipo de cambio fijo. La inflación se aceleró y el nivel de actividad cayó. Fue en ese contexto que se celebraron las elecciones intermedias de marzo de 1962 con participación y victoria peronistas. Las presiones militares se tornaron insoportables. Los comicios fueron anulados y Frondizi desalojado de la presidencia en lo que en la actualidad suele llamarse un *golpe blando*. En un intento por conservar mínimamente las formas institucionales, no lo sucedió un general sino José María Guido, el presidente del Senado.

Sin embargo –nos dicen los autores del capítulo– el experimento desarrollista, aun en su corta duración, marcó a la economía y a la sociedad durante los años 60. La composición sectorial del crecimiento manufacturero extendió en el tiempo los liderazgos y los rezagos productivos que se dibujaron durante la gestión de Frondizi. La expansión de la Inversión Extranjera Directa incorporó a nuevos actores de gran peso económico y político, con modalidades de comportamiento que permearon más allá de sus propias empresas y actividades en materias tecnológicas y en estilos de gestión. La clase media se transformó y se fragmentó, se modernizó en sus consumos o en todo caso encontró un nuevo modelo aspiracional. María Elena Walsh le cantó en su momento a una expresión de “lo nuevo”, los ejecutivos: “El mundo nunca ha sido para todo el mundo/ mas hoy al parecer es de un señor/ que en una escalerita de aeropuerto/ cultiva un maletín pero ninguna flor”.

El Capítulo III (Jáuregui y Keifman) incluye dos momentos. Por un lado es una bisagra que pone la lupa sobre la profunda disrupción que acompañó a la caída de Frondizi; por otro lado examina la recuperación económica iniciada en 1963, los avatares del gobierno de Arturo Illia y el cambio de visión –al menos parcial– que definió su rumbo. La cuestión central de la primera fase es la crisis de Balanza de Pagos que desembocó en el abandono del tipo de cambio fijo en marzo de 1962 y el posterior procesamiento de las obligaciones de pago público y privado que fueron trastocadas por la devaluación. Al canónico síndrome contractivo, con su cambio de precios relativos contra los salarios reales, se unió la fuerte tensión financiera que se reflejó en la circulación extendida de cheques y pagarés con múltiples endosos y los atrasos crecientes en el pago de los impuestos. Como consecuencia del freno en la actividad económica y de los incumplimientos tributarios, el propio gobierno demoró a su vez la cancelación de sus obligaciones, y colocó compulsivamente bonos, que cotizaban con sustanciales descuentos,

como parte de pago de salarios. Las deudas externas con el FMI y el Club de París fueron objeto de negociaciones que condicionaron a la política económica. Hasta que entrado 1963 se insinuó una recuperación, fue una economía en tirabuzón y sometida a la disciplina externa. Una pregunta que surgía era: ¿cuánto de esos padecimientos se debían al estilo de desarrollo adoptado por Frondizi?

No hubo una respuesta única a esa pregunta, pero la del gobierno de Illia, en parte influida por los costos generados por la experiencia desarrollista, en parte impulsada por el hecho político de que Frondizi e Illia expresaban cada uno de ellos dos ramas irreconciliables de la dividida Unión Cívica Radical, marcó diferencias notables con lo que se había vivido durante los años previos. Si bien la industria manufacturera siguió siendo en la visión de Illia “la rueda maestra” del desarrollo (esa era una marca de la época), ya no se fundó su impulso en la masiva Inversión Extranjera Directa sino más bien en un rol central de las “castigadas” empresas nacionales, en la expansión de la demanda –facilitada por la alta capacidad ociosa heredada de Frondizi–, en el aumento –asociado de los salarios reales y en una marcada preocupación por no recaer en restricciones de liquidez. Esa arquitectura de política económica con rasgos simétricos a los del desarrollismo frondizista se puso de relieve en otros indicios salientes: allí donde había reinado el tipo de cambio fijo, ahora se adoptaría un novedoso régimen de tipo de cambio reptante que, al costo de aceptar una incómoda coexistencia con la inflación, mantendría la competitividad externa; allí donde el objetivo primordial del autoabastecimiento petrolero se había perseguido con contratistas privados, ahora esos contratos se anularían para devolverle el rol clave a YPF; allí donde la asistencia vigilante del FMI había sido una herramienta para ganarse la confianza de los inversores, ahora se puso término a los convenios con el organismo allí donde al sector agropecuario solo se le había ofrecido sustitución de importaciones en maquinaria agrícola y transitoriamente un tipo de cambio alto con retenciones moderadas, ahora se procuraría un crecimiento más balanceado y la búsqueda de nuevos mercados (en particular, China); allí donde con las reglas del juego del proteccionismo frondizista y de las leyes de promoción se había dado un lugar preferente a la dinámica de los mercados, ahora se enfatizaría en la planificación indicativa orientada por el flamante Consejo Nacional de Desarrollo. En suma, dos visiones distintas para una misma aspiración: el desarrollo industrial.

Jáuregui y Keifman ilustran las luces y sombras de esos años y el momento final. La reactivación de 1964 y 1965 fue notable después de la prolongada

recesión y eso fue luz. Las importaciones fueron moderadas en relación al crecimiento y eso también fue luz. El volumen de las inversiones en relación al PBI fue en 1965 menor que el de cuatro años antes y eso fue sombra. Las cosechas de granos alcanzaron un escalón más alto y posibilitaron el sostenimiento del superávit comercial y eso fue luz. La inflación persistió y eso fue sombra. Pero nada que haya sido luz sirvió para moderar la vocal oposición de un amplio abanico de actores sociales y políticos –sindicatos, empresarios, militares– que atacaron al gobierno desde flancos distintos, acusándolo de una imaginaria parálisis. En junio de 1966 las Fuerzas Armadas, haciéndose eco de esas voces, llevaron adelante un golpe militar que ya no se definió como una transición sino como una revolución. El argumento: “más que sustituir un poder hay que ocupar un vacío de autoridad; es necesario eliminar la falacia de una legalidad formal y estéril”. Si era una revolución, esta vez, a diferencia de 1955, se daba por sentada su prolongación por un largo tiempo. Primero se transformaría la economía; luego se ordenaría la cuestión social; finalmente se reorganizaría la política. Tiempo al tiempo, aunque ya sabemos que el tiempo no fue largo sino sorpresivamente corto.

El Capítulo IV (Aromi y Gómez) trata de esa revolución autoritaria-corporativista –se prohibió la actividad de los partidos políticos– y “modernizadora” en lo económico, pero cuyas ambiciones se frustraron en no más de tres años. Durante unos meses gobernó la economía Jorge Salimei, un ministro reticente a la hora de desmontar los controles cambiarios heredados de Illia y desconfiado a la hora de reabrirle la puerta a la inversión extranjera. Al finalizar 1966 fue reemplazado por Adalberto Krieger Vasena, que ocupó simultáneamente, como nunca había ocurrido antes ni volvería a ocurrir, las carteras de Economía, Obras Públicas y Trabajo. Semejante acumulación de poder estuvo en sintonía con las pretensiones transformadoras de la revolución y con el diagnóstico que el flamante ministro se había forjado sobre las dificultades argentinas. Años más tarde, en una entrevista concedida a Juan Carlos de Pablo, Krieger repasó aquel diagnóstico: “El país tenía ante sí un grave problema de lento crecimiento económico, una inflación crónica que producía grandes tensiones por la distribución del ingreso, una mala infraestructura, una industria excesivamente protegida, un agro receloso y un tremendo desequilibrio de las finanzas públicas”. En los más de cincuenta años que abarca este libro, con matices diversos, diagnósticos similares han estado en la mente y en el discurso de ministros de distinto signo político, prueba inequívoca de que si ese diagnóstico era de aceptación difundida, su resolución no encontró salida en la práctica.

Concentrémonos en el intento de Onganía-Krieger. En términos estructurales fue un regreso al desarrollismo industrial frondizista tratando de configurar un conjunto de reglas para el nuevo patrón productivo, sin los límites que imponía la conflictividad de la democracia y con el signo de la eficiencia y la modernización como sol en el centro. Esta vez, la inversión de las grandes empresas, nacionales y multinacionales y la inversión pública en grandes obras serían los motores del crecimiento; otra vez, las firmas nacionales de menor porte serían las postergadas. Algunas empresas nacionales, bancarias y manufactureras, fueron transferidas al capital extranjero que aprovechó así las facilidades otorgadas por el plan de 1967 para el ingreso de divisas y para el acceso al crédito local que financiara su desenvolvimiento. En esa configuración de ganadores y perdedores había una conceptualización implícita: no se reconocían razones económicas, pero tampoco razones sociales, para atemperar los costos que recayeran sobre las actividades de menor productividad. El país progresaría impulsado por sus sectores de punta. Si el programa económico incluía, como enseguida veremos, una transferencia de ingresos del sector agropecuario competitivo al mundo urbano, eso se concebía como compatible con el diagnóstico inicial apoyándose en dos argumentos: atemperar el conflicto distributivo y darle un carácter transitorio a esa transferencia.

En términos macroeconómicos el programa se lanzó en marzo de 1967 como un ensayo de desinflación abrupta apoyado por el FMI. La medida que los argentinos recordarían principalmente fue una brusca devaluación del 40 % –“la última devaluación”, diría Krieger Vasena– seguida de una fijación del tipo de cambio. Pero más llamativo que la devaluación misma fueron los factores que la calificaron y la acompañaron. En primer lugar, se trató de un raro caso de devaluación que no fue la respuesta arrinconada e inevitable a una crisis de balanza de pagos sino que se presentó como el punto de partida de una nueva era; en segundo lugar, fue una devaluación enteramente compensada con retenciones al sector agropecuario, de modo que el campo no obtuvo ningún beneficio inmediato; en tercer lugar, se anunció que el sesgo antiagrario y proindustrial emergente se iría corrigiendo con reducciones graduales de las retenciones y de los aranceles a las importaciones, promesa (incumplida) de una economía más abierta; en cuarto lugar, hubo política de ingresos: se ajustaron los salarios y luego se los congelaron al tiempo que se acotó el traslado a precios de la devaluación a través de acuerdos con las grandes empresas.

En el contexto de la disciplina autoritaria, el diseño técnico resultaba

prometedor. La inflación se desaceleró, se registró un superávit cambiario que permitió al Banco Central acumular reservas, la actividad económica cobró impulso en 1968 y 1969 de la mano de la inversión pública y privada, más o menos en línea con los lineamientos del CONADE, una institución que sobrevivió a la caída de Illia. Es cierto que la inflación residual erosionó poco a poco el valor del tipo de cambio real, pero estaban a disposición del gobierno las herramientas de la devaluación fiscal, como la rebaja de los derechos de exportación o la disminución de los aportes patronales a la seguridad social. Sin embargo, el examen de Aromi y Gómez nos informa que nacieron y persistieron dudas sobre la sostenibilidad indefinida del tipo de cambio fijo, y que el silencio impuesto por la dictadura no significó un consenso tácito. De hecho, el descontento creció en amplias franjas sociales. Así, entre las empresas de menor tamaño se difundía la percepción de estar discriminadas frente a las grandes firmas de capital extranjero, en las provincias azucareras del norte –principalmente en Tucumán– persistía la protesta por las políticas deliberadamente contractivas impuestas a nivel local ya en 1966, y aun en el agro pampeano cundía la impaciencia por la combinación de retenciones, impuesto a la tierra y un tipo de cambio real que se rezagaba.

Pero lo que descabezó a la nueva versión autoritaria del desarrollismo no fueron las incomodidades de sectores empresarios sino la sorpresiva rebelión social, en particular el huracán del Cordobazo de fines de mayo de 1969, que cambió por completo el clima político. El 11 de junio renunció Krieger Vasena, algo inimaginable apenas quince días antes. “A mí me echaron los obreros mejor pagos del país”, dijo más tarde el exministro, refiriéndose a los trabajadores de las industrias metalmecánicas cordobesas. Onganía duró un tiempo más, pero, parafraseando los ecos de 1890, su gobierno ya estaba derrotado y muerto.

El Capítulo V (Fiszbein, Odisio y Rougier) es un desafío intelectual porque trata una coyuntura crítica, durante la cual, por un tiempo –durante la gestión económica de Aldo Ferrer, en particular– estuvieron planteadas cuestiones centrales de la estrategia de desarrollo, cuando, simultáneamente, el tema crucial de la época era político: nos referimos al trastocamiento de “los tiempos” de la Revolución Argentina, arrinconada por una nación movilizada. El tiempo político quedó adelante, como una urgencia, y el tiempo económico se subordinó a las necesidades de la política, nada menos que a la inserción del peronismo ya sin proscripciones en una democracia plena. Sin embargo, Martín Fiszbein, Juan Odisio y Marcelo Rougier nos ilustran

sobre que la disolución de los sueños del gobierno militar y su definitivo ocaso no sucedió en un día. Onganía se mantuvo en el poder por un año y un mes después del Cordobazo y nombró ministro “plenipotenciario” a José María Dagnino Pastore, en un intento por restablecer los equilibrios económicos erosionados y, de ese modo, recobrar los apetitos de grandeza productiva. Fue un voluntarismo crepuscular. Lo que en verdad se conformó fue la presión de distintos sectores empresariales y sindicales sobre un gobierno al que, con razón, veían debilitado. Se mantuvo el programa de reducción de retenciones al agro, se expandió la promoción de exportaciones industriales, se reabrieron las convenciones colectivas de trabajo. En medio de las tensiones, la economía crecía al 5 % anual, pero esa buena noticia ya no importaba. Las Fuerzas Armadas estaban divididas y por un tiempo predominaría el ala nacionalista del Ejército.

En ese contexto, en junio de 1970 la Junta de Comandantes destituyó a Onganía y lo reemplazó por Roberto Marcelo Levingston. Al comando de la cartera económica quedó Carlos Moyano Llerena, quién apenas se mantuvo en el cargo cuatro meses para llevar –como su decisión principal– el tipo de cambio a cuatro pesos por dólar. La “última devaluación”, aquella de marzo de 1967, no había sido la última ni la de Moyano Llerena sería la última. Por eso mismo, el gobierno militar en descomposición viró hacia una nueva política económica que fuera a la vez una nueva (y desesperada) oferta política. Moyano Llerena fue sustituido por Aldo Ferrer, ministro en su tiempo del gobernador de la provincia de Buenos Aires Oscar Alende. Con esos protagonistas se produjo el fugaz viraje a una política económica más nacionalista, menos proclive a la inversión extranjera y a las propias empresas extranjeras ya establecidas –como lo atestigua el restablecimiento del control de cambios con el impedimento de transferir remesas de utilidades y dividendos–, a la vez que se aprobaba una ley de compra nacional por parte del sector público. Pero la parábola de la Revolución Argentina no terminó allí. El “trastocamiento de los tiempos” económico, social y político cobró toda su carga simbólica cuando el 22 de marzo de 1971 el general Alejandro Agustín Lanusse asumió la presidencia, inició las negociaciones políticas con Perón y en mayo disolvió el poderoso Ministerio de Economía, Obras Públicas y Trabajo para acotarlo a una cartera de Hacienda y Finanzas por cuya titularidad desfilaron entre junio de 1971 y mayo de 1973, sin pretensiones que excedieran el control macroeconómico mínimo y sobre todo la administración de la crisis del sector externo comenzada en 1971, Juan Quilici, Cayetano Licciardo y (nuevamente) Jorge Wehbe. El nacionalismo

desarrollista de Ferrer había sido una estrella fugaz.

Sin embargo, cuando nada parece ocurrir algunas cosas ocurren. Eso nos muestran Fiszbein, Odisio y Rougier: depreciación monetaria combinada con el despertar de la vida sindical, la movilización social y la violencia política aceleraron la inflación: 34,7 % en 1971, 58,5 % en 1972, 60,3 % en 1973, un proceso impulsado adicionalmente por uno de los más intensos ciclos alcistas del siglo XX en el precio de la carne. El déficit fiscal pasó de 1,1 % del PBI en 1970 a 5,0 % en 1972 y a 7,6 % en 1973. El mundo cambiaba con el abandono del arreglo monetario de posguerra establecido en Breton Woods frente al emisionismo de EE. UU. Los diarios argentinos se asombraban con la volatilidad de los tipos de cambio internacionales. Los diarios españoles también. En España, precisamente, Perón se aprestaba a recuperar el poder.

El Capítulo VI (Kacef, Robbio y Vitto) hace foco en ese ensayo de política económica —el de 1973 a 1976— que fue a la vez un fin de ciclo, no tanto el fin del desarrollismo y sus vaivenes sino el canto del cisne del Perón *distribucionista* que había quedado en suspenso entre 1949 y 1972. Con matices, el Perón que retornó a la Argentina y nombró ministro de Economía a José Ber Gelbard, evoca en el texto de Kacef, Robbio y Vitto al Perón inaugural de los años cuarenta adaptado a los nuevos tiempos. Si ese sueño fue posible, si la reestructuración de 1952 pudo quedar confinada a algún capítulo de un libro de historia y ser olvidada en ese momento como política práctica, ello obedeció a que entre 1970 y 1973, activado el proceso por el colapso de Bretton Woods, los términos del intercambio exterior mejoraron un 40 % y se combinaron con un aumento en los volúmenes exportados. ¿Fue entonces la fortuna la que definió el rumbo inicial del experimento de política económica? El hecho es que, en su impacto en las cuentas nacionales, el efecto de los términos del intercambio representó un aumento del ingreso nacional equivalente al 3 % del PBI en 1973 y al 1,3 % en 1974. No era fácil que una coalición nacional-popular como la que llegaba al gobierno, liderada por un hombre que encarnaba la tradición argentina de la justicia social, rechazase la tentación expansionista y redistributiva a la que por un breve tiempo acompañó, ciertamente con placer, a través del Pacto Social que anudó un acuerdo entre representantes sindicales y empresariales.

La evolución de la economía argentina entre el primer trimestre de 1973 y el primer trimestre de 1974 —apenas un año— no pudo ser más auspiciosa. El nivel de actividad se expandió impulsado por el consumo público

y privado, pero también por las exportaciones a las que, a diferencia de lo que había ocurrido en la inmediata posguerra, el gobierno peronista les prestaba ahora atención, como lo atestiguaban las optimistas proyecciones del Plan Trienal 1974-1977. Al mismo tiempo, la política antiinflacionaria, basada en el congelamiento de precios, dio resultados impresionantes. La tasa de inflación anualizada del primer trimestre de 1973 –herencia de la dictadura– fue del 120 %; la del primer trimestre de 1974, del -0,7 %. Entre 1972 y 1974 los salarios reales se incrementaron un 33 % y la tasa de desempleo cayó del 7 % al 4,2 %. La demanda de dinero aumentaba de la mano de la baja inflación y eso permitía financiar los desequilibrios fiscales con emisión monetaria sin que, en apariencia, ello resquebrajara el círculo virtuoso del programa económico. Otra vez parecía que Argentina era una fiesta, aunque acumulaba desequilibrios fiscales y monetarios que eran poco compatibles con la fijación de precios y salarios.

Lo que sucedió fue que, como consecuencia del inesperado primer shock petrolero de octubre de 1973, las buenas noticias externas revirtieron vertiginosamente y el impacto interno de lo que el mundo denominó *stagflation* comenzó a percibirse a comienzos de 1974. El país que generaba autónomamente inflación ahora la importaba. Se convocó entonces a “la Gran Paritaria Nacional” –el parlamento de facto del Pacto Social– que en marzo definió aumentos de salarios, tarifas públicas y combustibles y autorizó ciertas revisiones de precios. El edificio de la política económica ya había comenzado a crujir, entonces, cuando al comenzar julio murió Perón. Argentina tenía que enfrentarse al trago amargo de un ajuste pero, a diferencia de 1949, lo tenía que hacer sin el ancla de un liderazgo político. En septiembre, Gelbard fue reemplazado por Alfredo Gómez Morales, el economista justicialista portador de las credenciales estabilizadoras de 1952, pero su segundo turno no fue como el primero. Con un tibio apoyo de los gremios, alertó sobre los crecientes desbalances macroeconómicos y ensayó correcciones graduales que ponían en evidencia los desequilibrios más que moderarlos, y aceleraban por lo tanto el desgaste prematuro del ministro y del gobierno.

El 2 de junio de 1975 Gómez Morales abandonó el cargo y ocupó la cartera Celestino Rodrigo. Solo tardó dos días en anunciar su programa. Lo hizo el 4 de junio, fecha con una carga simbólica que quizás el ministro había olvidado. Pero lo que nadie pudo olvidar fueron las medidas: una devaluación del 100 % en el mercado cambiario financiero, otra del 160 % en el mercado cambiario comercial, ajustes de precios y tarifas en las empresas públicas

de entre 40 % y 75 %, liberación de la mayoría de los precios y un tope del 38 % en los aumentos de salarios que se pactaran en las convenciones colectivas de trabajo. Si Rodrigo no demoró en dar a conocer las medidas, el contragolpe sindical rechazando el tope salarial fue casi instantáneo. Las movilizaciones obreras, con las organizaciones de las ramas industriales al frente, ocuparon la Plaza de Mayo, a los pocos días se removieron los topes y poco después el ministro tuvo que renunciar. Desde entonces, se sucedieron otros tres ministros, como se habían sucedido tres ministros en la agonía de la Revolución Argentina. La economía ya estaba en recesión, la situación de las cuentas externas se había tornado desesperante y hubo que recurrir a un acuerdo con el FMI, el primero de un gobierno peronista. En marzo de 1976 la inflación mayorista superó el 50 %, la frontera de la hiperinflación, según muchos economistas. Sin embargo, ya no sería Isabel Martínez de Perón quien la anunciaría.

El Capítulo VII (Pryluka y Zack) trata de la política económica de una dictadura sin límites en su ofensiva represora y con propósitos ordenancistas y modernizadores en lo económico y presenta una crónica de su fracaso en términos de los propios objetivos que persiguió. Por su lado, el Capítulo VIII (Blaum y Román) documenta la densa carga ideológica de un conjunto de experimentos de política con miras altamente ambiciosas y múltiples frustraciones.

Aun con la suma del poder público que se autoconcedió, el gobierno militar no pudo abatir la inflación y tampoco, en consecuencia, los comportamientos sociales volátiles y cortoplacistas que vienen asociados a ella.

La gestión de José Alfredo Martínez de Hoz se inició con una política de ingresos francamente asimétrica: un freno estricto a los aumentos de salarios a la vez que una liberalización de precios. En el solo mes de abril de 1976, los precios al consumidor se incrementaron un 25 % y los salarios reales cayeron a niveles sorprendentes para una sociedad que se percibía equitativa. Los llamados oficiales a la “responsabilidad empresarial” en el proceso de remarcación de precios cayeron en saco roto. En principio, eso no importó mucho a las autoridades porque para el mes de junio la inflación se desaceleró al 2,7 %, alimentando la ilusión de que, si bien con alguna demora, los mercados libres y la restauración de los equilibrios macroeconómicos rendirían frutos. En efecto fue una ilusión: el ritmo de incremento de los precios volvió a aumentar y se instaló tercamente en alrededor del 7 % mensual. En marzo de 1977 se ensayó entonces con una nueva receta: una “tregua de precios” de 120 días acompañada de reducciones arancela-

rias para aquellos productos que registraran alzas “injustificadas”. Tras esta incursión poco exitosa a la heterodoxia económica, siguieron otros ensayos antiinflacionarios frustrados. Las cosas no funcionaban como las autoridades habían imaginado.

En realidad, Pryluka y Zack nos alertan que algunas cosas funcionaban. En los primeros tiempos se hizo visible un vuelco superavitario en las cuentas fiscales y externas, con una dinámica de acumulación de reservas, a lo que contribuyeron operaciones financieras públicas y privadas. Por otro lado, la segunda mitad de la década del setenta se caracterizó por altos volúmenes de inversiones públicas y privadas que alcanzaron máximos históricos. Confluyeron para ello las grandes obras públicas y los emprendimientos industriales privados en sectores como siderurgia, petroquímica y fabricación de papel, favorecidos por una generosa Ley de Promoción Industrial de julio de 1977. Estaban naciendo, como herencia del desarrollismo, *los capitanes de la industria*, protegidos y subsidiados. ¿Era ese torrente de inversiones, entonces, el preludio de un impulso exitoso al desarrollo? La respuesta no era obvia. Ciertamente, se manifestaba una propensión de segmentos empresarios importantes a acumular recursos productivos en el país. Pero quedaba por ver el efecto concreto que eso tendría sobre el desempeño económico agregado. De hecho, descontando vaivenes cíclicos, lo que se comprobó con el paso del tiempo fue una desaceleración marcada del crecimiento en comparación con el quinquenio anterior a 1975. La intensificación del capital no se reflejó entonces en una correspondiente expansión productiva.

Otra novedad que en sus resultados finales dejó perplejo al gobierno fue la reforma financiera de 1977, que puso fin al régimen de nacionalización de depósitos y volvió al sistema de encaje fraccionario, al tiempo que se liberalizaban las tasas de interés y se ponía en marcha la “cuenta de regulación monetaria” en vinculación con el establecimiento de requisitos de liquidez para los bancos sobre su captación de depósitos a plazo.

Si se esperaba con la reforma una fluida expansión del crédito, lo que ocurrió fue lo contrario. Hubo un abrupto aumento de las tasas de interés bancarias, tanto pasivas como activas, lo que encareció el financiamiento y redirigió demanda de bienes hacia activos financieros, con efectos recesivos reflejados en una caída abrupta del producto, una recesión de rasgos atípicos en el país que, por una vez, no estuvo asociada en absoluto con una crisis externa.

Con el tiempo la tensión financiera se moderó y el nivel de actividad se recuperó, pero la inflación persistió. Fue en mayo de 1978 que el Banco

Central anunció que cesaría su intervención en el mercado cambiario para sostener el tipo de cambio real mientras el Ministerio de Economía desaceleraba el ritmo de ajuste de las tarifas públicas. Ese fue el prolegómeno de lo que llegaría a fines de año: la administración macroeconómica de anclaje cambiario con depreciación anunciada a tasa decreciente, más conocida como “la tablita”. Se abandonaba el activismo monetario como herramienta estabilizadora, reemplazado por el anclaje cambiario. Al mismo tiempo se tomaron medidas de apertura comercial que el gobierno presentó en clave de “reforma estructural” aunque perseguían principalmente el propósito de restringir las conductas de los formadores de precios. La idea de disciplinar a la sociedad, que Adolfo Canitrot señaló como rasgo distintivo del régimen, se extendía. Primero habían sido los trabajadores; ahora también las empresas.

La reacción de los precios al anuncio de la tablita no fue rápida ni plena: la inflación se mantuvo por arriba de los ajustes cambiarios de modo que se apreció la moneda en términos reales, mientras que la fuerte entrada de capitales contribuyó a sostener la tasa de interés por debajo de la inflación interna, pero por arriba del ritmo devaluatorio. No hubo, pues, convergencia descendente en los precios porque la impidió una conducta plasmada en inercia inflacionaria, que se facilitó en primera instancia por la recuperación cíclica de la demanda interna. Con esa dinámica, el saldo de cuenta corriente se tornó negativo en 1979 pero por la vía de la cuenta capital se incrementaron las reservas del Banco Central. Por un tiempo, con un gasto agregado en alza y protección comercial redundante, se expandió el nivel de actividad, incluso en la industria manufacturera. Al mismo tiempo, el abaratamiento relativo del dólar fomentaba efectos como la expansión del turismo en el exterior y la disposición de segmentos relevantes del público a contraer deudas denominadas en moneda extranjera. En franjas amplias de la sociedad pudo reinar el optimismo: ¿no eran estos indicios de una Argentina que se había vuelto más rica?; ¿no era esta percepción una buena noticia política para el gobierno militar? Pudo parecer así, pero las esperanzas nuevamente se frustraron. La presión competitiva de las importaciones se hizo sentir sobre los sectores transables, en particular sobre la industria. Y esto tuvo repercusiones financieras.

Efectivamente, la crisis bancaria estalló en 1980, revelando fragilidades en la estructura de las deudas vigentes. Para impedir que las perturbaciones se propagaran se utilizó la garantía de los depósitos y se ampliaron redescuentos para apuntalar la liquidez de las entidades. La consiguiente expansión monetaria, solo en parte esterilizada, alimentó la caída de reservas

en un nuevo clima colectivo signado ahora por el daño a la credibilidad. Los intentos de moderar el atraso cambiario con “devaluaciones fiscales” no tuvieron efectos significativos. Se configuró una crisis externa de gran magnitud en medio de un cambio de gobierno dentro del propio régimen militar. En febrero de 1981, una modesta depreciación del peso por fuera del cronograma preanunciado potenció las expectativas negativas en lugar de calmar las aguas. Una devaluación de gran magnitud ocurrió en etapas, multiplicada por un infortunio: el brusco aumento de las tasas de interés en EE. UU., asociado a una recientemente iniciada política de desinflación iniciada. Si en algún momento el gobierno pudo aspirar a algo que se pareciera al desarrollo económico, esa aspiración se esfumó. Lo único que restaba era transitar la tormenta sin un horizonte visible.

El Capítulo IX (Cuesta y Trupkin) nos habla de esa tormenta, pero también de intentos fallidos del gobierno militar por recuperar la iniciativa. Entre 1980 y 1982, como consecuencia de la recesión y de la depreciación real, el poder de compra en divisas del ingreso per cápita pasó de 15.000 dólares del año 2000 a 6.500 dólares. Siguiendo un patrón típico, un cambio tan profundo en los precios relativos estuvo asociado a una aceleración inflacionaria, a una caída del nivel de actividad y a un aumento en el valor real de las deudas en moneda extranjera, cuyo servicio ocupó el centro de la escena por más de una década, descargando más tarde sus presiones sobre la democracia naciente. La política económica de emergencia marchó al compás de los movimientos vertiginosos en el mercado de cambios. En marzo de 1981 —con un nuevo presidente militar y un nuevo ministro de Economía— una devaluación del 30 % no calmó los ánimos de los mercados financieros, y fue seguida en junio por otra también del 30 % que tampoco detuvo el drenaje de reservas. Se decidió entonces un desdoblamiento del mercado cambiario con un dólar financiero en principio flotante. En ese contexto de inestabilidad e improvisación emergió críticamente el tema de las obligaciones externas del sector privado, lo que llevó a la provisión de seguros de cambio por parte del gobierno y a asumir, consecuentemente, considerables compromisos para las finanzas públicas.

La descomposición del gobierno militar parecía irreversible. En julio de 1981 los partidos políticos se coordinaron en “La Multipartidaria”, preparándose para una salida electoral, pero en diciembre de ese año, tras un nuevo recambio de generales en la cúpula del poder, el gobierno intentó una contraofensiva, o quizás dos, contradictorias entre sí. Primero se nombró a Roberto Alemann a cargo del Ministerio de Economía, que con su lema

de “las tres D” (desinflar, desregular, desestatizar) hizo visible en forma nítida un proyecto de reformas de mercado, con intentos simultáneos de renegociar las deudas externas y de terminar con los seguros de cambio. Es difícil imaginar si Alemann podría haber tenido éxito, porque su programa quedó descabezado apenas nacido con el segundo intento gubernamental de contraofensiva, de naturaleza político-militar: la guerra de Malvinas. Era imposible que “el capítulo Alemann” pudiera prosperar si a los tres meses de puesto en marcha se atacaba militarmente a ese Primer Mundo económico al que se pretendía seducir.

Cuesta y Trupkin detallan lo que ocurrió en materia económica después del 2 de abril, la fecha de invasión a las islas: instauración del control de cambios, bloqueos económicos, derrumbe de las exportaciones, dificultades para importar. Tras la rendición de junio, cayeron los depósitos, se devaluó la moneda y se aceleró la inflación. El presidente militar responsable de la guerra dejó su lugar al último presidente de la dictadura, que inmediatamente anunció que habría elecciones. El nuevo ministro de Economía, Dagnino Pastore, presentó sin mayores pretensiones un crudo y melancólico diagnóstico: Argentina estaba estancada desde 1974, con caída en el empleo industrial, agobiante deuda externa e inflación desatada. Pero si acercamos el foco a la coyuntura no había lugar para la melancolía sino para lidiar con los acuciantes problemas monetarios y financieros. Desde la presidencia del Banco Central, Domingo Cavallo dio testimonio de que otro final de ciclo se estaba acercando al aprobar un nutrido paquete de medidas que significaron una vuelta atrás de la Reforma Financiera de 1977 y un avance hacia la socialización de las deudas privadas con el argumento de que lo prioritario era resguardar la solvencia de un amplio abanico empresarial. Esto último desató un conflicto con Dagnino Pastore que desembocó en la renuncia de ambos. Habían durado dos meses en sus cargos.

El último ministro del gobierno militar fue Jorge Wehbe, a quien ya hemos conocido gestionando ocasos económicos en 1962 y 1972, y ahora, de nuevo, en 1982. Wehbe no duró dos meses sino quince. El secreto de su perdurabilidad fue la ausencia de ambiciones. Trató de evitar conflictos y cambios abruptos en una economía inestable y sin defensas cuyo destino ya no dependía de su escaso margen de acción. La crisis argentina era una más entre tantas de América Latina en su “década perdida”. En 1983, la economía registró una atípica recuperación, asociada con el consumo, ante un aumento premeditado de salarios impulsado desde el Ministerio de Trabajo con el acuerdo de los sindicatos, y un impulso sustitutivo de

importaciones. Mientras tanto, seguían cayendo el coeficiente de inversión y el volumen de importaciones, con un déficit fiscal superior al 10 % del PBI y una inflación del 13 % mensual. En esas condiciones accedió al poder el gobierno democrático de Raúl Alfonsín.

El Capítulo X (Libman, Palazzo y Rodríguez) examina las difíciles peripecias económicas de una gestión cuya prioridad era transitar hacia una democracia plena, pero que iba a tener que hacerlo enfrentando múltiples demandas cruzadas, no solo del mosaico heterogéneo de la sociedad argentina sino también de los acreedores externos, bancos extranjeros que, apoyados por sus gobiernos, reclamaban su parte del ingreso nacional argentino. El problema planteado parecía –y en realidad lo fue– la cuadratura del círculo. Ya no se trataba solo de encontrar la fórmula del crecimiento respetando las restricciones de presupuesto, como se ilustra varias veces a lo largo del libro, así como veremos otras tantas veces las sucesivas frustraciones. Ahora se trataba de encontrar esa fórmula en medio de una crisis de deuda y de un conflicto distributivo expandido y exasperado. A ese problema cuya solución mostró ser imposible contribuyeron términos del intercambio históricamente bajos y las altas tasas internacionales de interés. La inestabilidad macroeconómica se manifestaba en el indicador temible de la alta inflación, que acortaba el horizonte temporal de los actores públicos y privados y presionaba por urgentes decisiones de política. ¿Acaso se podían aliviar las tensiones de la emergencia –se preguntó el gobierno– coordinando a los deudores para enfrentar a la poderosa coalición de acreedores?; ¿acaso se podía incurrir en un *default* unilateral? Pese a los intentos de las autoridades argentinas, lo primero no ocurrió. Tampoco ocurrió lo segundo, porque podía despertar el encono de la administración de EE. UU. y poner en riesgo una construcción democrática que se desenvolvía en la incertidumbre.

En materia interna, el primer ministro de Economía del nuevo gobierno, Bernardo Grinspun, puso el acento en la reactivación de la demanda interna y en el aumento de los salarios reales, tal como había ocurrido durante la gestión de Arturo Illia veinte años antes, pero bajo condiciones de contexto completamente distintas. Pese a que se retrasaron el tipo de cambio real y las tarifas públicas, la inflación aumentó a 350 % anual durante 1984 y aún más durante los primeros meses de 1985. Fue entonces que el presidente decidió el recambio en la administración económica, nombrar en la cartera a Juan Sourrouille y colocar la prioridad en la estabilización. Así nació el Plan Austral, cuya conceptualización de partida fue que a los niveles de inflación que se habían alcanzado y tomando en cuenta la adaptación social

a esa realidad, un ensayo de desinflación gradual correría el riesgo de diluirse rápidamente, quebrando quizás al propio experimento democrático. Había, pues, que ensayar un cambio de régimen buscando inducir una modificación inmediata en las expectativas y en las conductas sociales, pero reconociendo los efectos de arrastre.

En cuanto los instrumentos y secuencia de políticas, vale la pena detenerse un instante en la compleja combinación que conllevó el Plan Austral. Por un lado, se operó activamente sobre los determinantes fiscales de la expansión monetaria, punto crucial en una economía en la cual la demanda de activos en moneda nacional se había venido erosionando. En segundo lugar, se decidió utilizar anclas de alta visibilidad: el tipo de cambio y la política de ingresos. En tercer lugar, se incluyó un mecanismo –el “desagio”– para que una desinflación abrupta no significara un salto en el valor real de los compromisos financieros. En cuarto lugar, se apeló a una preparación previa para establecer precios relativos sostenibles.

El hecho fue que el anuncio del Plan Austral –sostenido por estos resortes– fue recibido con una respuesta inicial de confianza: la inflación se desaceleró, las tasas de interés cayeron, la demanda de divisas se descomprimió y se recuperó el nivel de actividad. Esos resultados aflojaron las tensiones políticas y contribuyeron a la victoria electoral del oficialismo en noviembre de 1985. Sin embargo, se estaba lejos de una estabilización sólida y pronto aparecieron signos de fragilidad. Libman, Palazzo y Rodríguez comentan algunos factores que debilitaron al Plan Austral al cabo de un año: los vaivenes en la negociación de la deuda –una sombra permanente– las concesiones fiscales –que contribuyeron a levar tempranamente el ancla cambiaria– la falta de coordinación inicial entre el Ministerio de Economía y el Banco Central, las débiles perspectivas de crecimiento de una economía que seguía acosada por la restricción externa, más allá del horizonte plausible que emergía de los acuerdos comerciales con Brasil y, más tarde, de los tímidos signos de reforma estatal. Paulatinamente, las distintas franjas de la sociedad se embarcaron en juegos distributivos de suma cero, encarnando lo que el ministro había llamado una vez “sociedad conflictiva”. La credibilidad se fue evaporando y la inflación aumentó nítidamente desde mediados de 1986. En un escenario de tensiones en el frente militar, hubo en febrero y en octubre de 1987 dos paquetes macroeconómicos claramente menos elaborados que el Plan Austral, pero a la altura del segundo, el gobierno de Alfonsín ya había sido derrotado en las segundas elecciones intermedias.

Ese no fue el final. En julio de 1988 Carlos Menem ganó las elección-

nes primarias del Partido Justicialista para las elecciones presidenciales de 1989, y pocos días después Sourrouille lanzó un cuarto programa de corto plazo que no aspiraba a otra cosa más que a llegar en un cierto orden a las elecciones para que el presidente pudiera entregar el bastón de mando y sellar la transición democrática. Esto último ocurrió, pero el orden no pudo mantenerse. En febrero de 1989 el Banco Central se vio obligado a ceder a la presión insostenible en el mercado de divisas, el tipo de cambio se disparó y la inflación se aceleró hasta convertirse en pocas semanas en una hiperinflación, con sus consecuencias perturbadoras en las conductas de la sociedad. Al comenzar marzo, Sourrouille renunció y se sucedieron dos ministros de Economía, Juan Carlos Pugliese y Jesús Rodríguez. Ya lo hemos visto antes en este prólogo. Los ministros que cierran un ciclo en un contexto de desequilibrios económicos profundos y de desasosiego social no hacen lo que quieren sino lo que pueden.

Acabamos de señalar que las hiperinflaciones tienen consecuencias perturbadoras –profundamente perturbadoras, podríamos enfatizar– en las conductas de las sociedades. Sabemos eso al menos desde finales de la Gran Guerra mundial y lo hemos experimentado en Argentina a fines de los 80 y comienzos de los noventa. Si ese fue un marco de referencia crucial de la discusión macroeconómica de los años noventa en el país, el Capítulo XI (Gerchunoff y de León) con que finalizamos el libro y el siglo, da cuenta de otro hecho fundamental para explicar las políticas económicas de los años noventa hasta 2001. Estamos aludiendo al derrumbe del socialismo real, al consecuente final de la Guerra Fría y a lo que se supuso sería la victoria universal del capitalismo de libre cambio. Cuando Carlos Menem llegó al gobierno se propuso entonces, dejando a un costado del camino sus raíces nacional-populares, reorganizar la economía en un experimento que él mismo denominó *economía popular de mercado*, y desde luego estabilizarla. No fue fácil ni fue lineal. La reorganización de la economía fundada en las reformas de mercado fue un largo y sinuoso camino en lo que se ha dado en bautizar una *modernización concertada*, intentando subrayar con ese calificativo que no se trató principalmente de imposiciones de arriba hacia abajo sino de negociaciones con los actores sociales y económicos de mayor peso, entre ellos los capitanes de la industria que había promocionado Martínez de Hoz y los sindicatos fortalecidos desde 1970 por la administración de las obras sociales de sus respectivos gremios. En cuanto a la estabilización, el gobierno de Menem comenzó con un rápido fracaso que a fines de 1989 lo devolvió a una recidiva hiperinflacionaria y, como respuesta, a una conversión de los

depósitos en pesos en títulos dolarizados para neutralizar las presiones sobre el mercado cambiario y hacerle espacio a una política monetaria contractiva.

Modernizaciones concertadas dificultosas y estabilización abortada. Ese era el panorama oscuro a comienzos de 1990. Pese a ese a ello, Menem continuó con las reformas de mercado en sintonía con los vientos que venían del mundo pero radicalizándolas deliberadamente para ganar confianza y reputación entre quienes dudaban de él, empresarios y financistas. Así fue en tres campos: la reforma del Estado –principalmente las privatizaciones sin exclusiones–, la apertura comercial externa –matizada apenas para el abanico productivo industrial por el Tratado del Mercosur– y los cambios en el modo de funcionamiento del mercado laboral, sobreviviente desde el primer peronismo. Las privatizaciones convocaron a empresas extranjeras que aportaron capital y tecnología pero en sociedad con los capitanes de la industria a los que había que compensar por las eventuales pérdidas que pudieran sufrir con la apertura comercial externa. En realidad tales pérdidas no ocurrieron porque, como subrayan Gerchunoff y de León, la apertura comercial externa se organizó de tal manera que solo perjudicó a las empresas más pequeñas y con menor poder de lobby. Lo más difícil fue la reforma laboral porque en ese rubro Menem tuvo que lidiar con aliados estrechos e incluso amigos cercanos en las cúpulas de los gremios. De las negociaciones surgieron la participación accionaria de los trabajadores en las empresas privatizadas en canje por cierta flexibilización en las rutinas del trabajo y concesiones adicionales salvo en las dos gemas intocables para el sindicalismo: el monopolio de la representación de los afiliados en cada rama de actividad y las obras sociales sindicales. Tuvieron que pasar varios años para que los gremios aceptaran traspasos limitados con libre elección de los trabajadores pero dentro del sistema.

En suma, las reformas fueron una partida de ajedrez, pero no habrían tenido relevancia ni una mínima perdurabilidad sin un plan de estabilización como el que recién se plasmó en marzo de 1991, conducido por el ministro Domingo Cavallo. El Plan de Convertibilidad redobló la apuesta del Plan Austral: desinflación plena sobre la base de disociar la creación de dinero de los requerimientos financieros del gobierno anclando el peso al dólar en una relación de uno a uno, pero con una paridad establecida esta vez por ley. Un acto de arrojo que impactó fuertemente sobre las expectativas, más todavía cuando el Plan Brady había venido a aliviar el peso de la deuda externa y los depósitos en pesos no eran un problema después de aquella conversión a títulos dolarizados. El gasto agregado se expandió velozmente impulsado

por el optimismo y la única nota discordante fue una inercia inflacionaria que sin embargo no preocupó a los mercados financieros. Tampoco preocupó mucho a la sociedad, que le regaló a Menem sendos triunfos electorales en 1991 y 1993. Si bien es cierto que desde el mismo año de 1991 se registró un déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, la interpretación predominante fue que eso no reflejaba inconsistencias entre el gasto agregado y la productividad de la economía, sino que representaba una muestra de inequívoca confianza. Los mercados financiaban.

Con la crisis mexicana de fines de 1994—el efecto tequila—las convicciones tan firmes vacilaron y eso precipitó a la economía a una fuerte recesión, pero la vacilación duró poco. A finales de 1995 se retomó la expansión del nivel de actividad, también se afianzó la fe en la convertibilidad y los temores quedaron atrás. Por otra parte, en medio de la tormenta y con la memoria fresca de la hiperinflación, la sociedad había votado por el mantenimiento del régimen monetario, que era el mantenimiento de la estabilidad (y por lo tanto del crédito que había renacido con ella y financiaba la compra de bienes de consumo durables). La voz audible que impugnaba esa arquitectura era la de los desempleados, que venían creciendo desde fines de 1993 pero que alcanzaron al 18 % en 1995. Era el indicador de un desequilibrio que se tornaría persistente pero que todavía no permeaba en el ánimo de las mayorías.

A mediados de la década y más todavía en 1996 y 1997 se observó un hecho de gran relevancia: el valor y el volumen de las exportaciones de bienes más que se duplicaron computando el agro (impulsado por el cambio tecnológico y los precios relativos favorables derivados de la apertura comercial), la industria (impulsada por las oportunidades que brindaba el Mercosur), y el sector petrolero, que incrementaba su producción y las ventas externas de combustibles a precios unitarios bajos que a su turno desvalorizaban a YPF (eso se haría patente cuando más tarde Menem se decidió a vender las acciones residuales de YPF en manos del sector público). Sin embargo, las exportaciones crecientes no revirtieron el resultado de las cuentas internacionales. En el máximo cíclico del PBI de 1998, el déficit de cuenta corriente ascendió a casi el 60 % de las exportaciones de bienes, con una relación de deuda externa a exportaciones que, aunque todavía menor que en épocas de Alfonsín, se estaba acercando a un nivel de seis veces. Habiendo el gobierno renunciado al señoreaje como mecanismo de financiamiento, el déficit fiscal (reducido pero no anulado) requirió de los mercados internacionales de crédito en magnitudes sustanciales.

La crisis asiática de 1997 todavía no afectó a la Argentina, pero el dólar comenzó a apreciarse y, atado al dólar, también el peso. La crisis rusa acentuó la apreciación y comenzaron a erosionarse las expectativas sobre la capacidad de repago del país. A comienzos de 1999, mientras la oposición se aprestaba a ganar las elecciones juramentándose en que no iban a modificar el uno a uno, la devaluación de la moneda brasileña agravó el escenario. Ya durante el gobierno aliancista del presidente Fernando de la Rúa, la dinámica del nivel de actividad viró a recesión, todavía leve; Mercosur mutó de oportunidad a castigo. La sobretasa de interés de la deuda pública respecto al rendimiento de los bonos de EE. UU. (el “riesgo país”) se convirtió en una referencia cotidiana en medio de un nerviosismo financiero que se retroalimentaba. La debilidad de la generación de ingresos productivos repercutía sobre la recaudación de impuestos de un sector público que ya encontraba dificultades para financiarse. El nuevo gobierno se movía entre los incrementos de impuestos y la reducción de salarios en una trayectoria que evocaba al patrón oro. Pero todavía faltaba el final.

Durante los primeros meses de 2001 se ahondó la pérdida de confianza externa e interna. Un doble recambio de ministros de economía, con el regreso a la cartera de Domingo Cavallo, el padre de la convertibilidad, no recreó la confianza. La caída del nivel de actividad se profundizó y las dudas se extendieron a la calidad de la cartera de los bancos. Se configuró así una corrida de pesos y depósitos de cualquier denominación al dólar, porque ya nadie creía que un peso valía un dólar, o que un dólar dentro de los bancos valía lo mismo que fuera de los bancos. El Banco Central amplió redescuentos para reforzar a los bancos pero eso imprimió velocidad a la pérdida de reservas. El retoque de la convertibilidad pasando de un peso un dólar a un peso mitad dólar y mitad euro fue irrelevante. A comienzos de diciembre, ante la evidencia de que el drenaje de fondos no cedía, el gobierno anunció restricciones al retiro de dinero de los bancos, el así llamado *corralito*. El repudio social se manifestó en las calles y hubo muertos. El gobierno renunció. El enojo colectivo empapó a toda la clase política. Se abandonó la convertibilidad, que había funcionado por diez años a modo de la constitución económica de los argentinos.

De ese modo tenso y dramático, como en otros episodios otros que hemos narrado y examinado, se cerró el medio siglo largo que comprende este libro. Por cierto, ese no fue el final de la historia: ya vimos que se sucedieron luego nuevos altibajos con rasgos distintos. En cuanto a este prólogo, solo nos queda reiterar la invitación a recorrer el relato histórico y el análisis

económico que conforman el libro, e invitarnos mutuamente a la reflexión colectiva a la que nos convoca nuestra realidad tercamente problemática.



Crisis, inflación y política de estabilización durante el primer peronismo, 1948-1955

CLAUDIO BELINI Y LEANDRO HABERFELD

1. Introducción

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la economía argentina parecía encontrarse en inmejorables condiciones para enfrentar las incertidumbres económicas de la posguerra. Por un lado, el país había acumulado unos 1.700 millones de dólares de reservas como resultado de los superávits comerciales alcanzados desde 1940. Y si bien las exportaciones de granos habían descendido durante el conflicto, lo que había demandado la puesta en marcha de políticas de adquisición de la producción, se aguardaban algunos años de altas cotizaciones internacionales como resultado de la caída de la producción europea. Por otra parte, se había acentuado la reorientación de la economía local hacia el mercado doméstico como resultado de la caída de las importaciones de insumos y manufacturas, lo que había alentado la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), en algunos casos a muy altos costos pero con favorables efectos en términos de la generación de empleo urbano y, por tanto, la absorción de la mano de obra expulsada por la agricultura pampeana. Como había advertido Raúl Prebisch en 1942, este crecimiento auspicioso no debía ocultar el papel fundamental que el agro pampeano continuaba cumpliendo como origen de las exportaciones y, por tanto, de una buena parte del ingreso nacional.¹ Además, si bien la

1. "El poder adquisitivo que emerge de la producción agropecuaria sigue teniendo una influencia dominante sobre la industria y otras actividades del país. Además, el funcionamiento de la industria existente en todo lo que no representa elaboración de productos de la agricultura y la ganadería y si se exceptúa una parte considerable del combustible, depende fundamentalmente

economía creció a menor ritmo que otras naciones neutrales, el comportamiento había sido positivo (3,4 % anual entre 1940 y 1944).

Pocos años más tarde, a fines de 1948, la Argentina enfrentaba la primera crisis de balanza de pagos de posguerra. Se trató del primer episodio de una larga serie donde la restricción externa estableció límites estrechos a la capacidad de crecimiento de una economía semindustrializada y orientada al mercado interno. La crisis inauguró una etapa de sucesivos ciclos de expansión y recesión, provocada por la doble compresión generada por el estancamiento de la producción primaria exportable y el deterioro de los términos del intercambio, que se prolongaría hasta mediados de la década de 1960.² Si bien la caída de los términos del intercambio fue un proceso común en América Latina, la Argentina resultó notablemente perjudicada entre las economías más grandes (Cuadro 1).

En la historiografía argentina existe consenso en que los años del primer y segundo gobierno de Juan Domingo Perón estuvieron signados por un rápido deterioro del sector externo y el surgimiento de un proceso inflacionario que se autonomizó de la inflación mundial. Sin embargo, continúan debatiéndose las causas que originaron estos procesos. Para una corriente interpretativa, las políticas económicas peronistas al impulsar la industrialización orientada al mercado interno apartaron al país del modelo de desarrollo que había asegurado un sostenido crecimiento antes de 1929. Se habría tratado de “una respuesta tardía a la Gran Depresión” que, en el marco de una supuesta vuelta a la normalidad del comercio mundial, originó un modelo de economía semicerrada destinado a agotarse. Para esta interpretación, la intensificación del comercio exportador a partir de la explotación de las ventajas comparativas del agro pampeano hubiera asegurado una mayor tasa de crecimiento y una óptima asignación de recursos (Díaz Alejandro, 1975; Llach, 1984; Lewis, 1993; Cortés Conde, 2005; Cortés Conde, Ortiz Batalla, D’Amato y Della Paolera, 2020). Una corriente diferente sostiene que los años cuarenta constituyeron una oportunidad desperdiciada para impulsar la economía argentina hacia una nueva etapa de desarrollo, liderada por un sector industrial integrado verticalmente que hubiera sido capaz de eliminar las trabas al desarrollo económico del país (Ferrer, 1963 y 1977; Schvarzer,

de la importación de materiales básicos del extranjero”. Banco Central de la República Argentina, *Memoria anual correspondiente a 1942*, Buenos Aires, 1943, p. 6.

2. Este comportamiento que se observó en las economías más grandes de América Latina fue luego descrito y caracterizado por los economistas como ciclos de *stop and go*.

1996). Para estos autores, a falta de políticas sectoriales, el crecimiento industrial continuó limitado a las ramas livianas hasta provocar, junto con el estancamiento del sector agrario exportador, una severa crisis del sector externo. Por último, un tercer conjunto de estudios focalizados en las políticas económicas ha introducido matices, entre una y otra interpretación, al mirar la aplicación de las políticas económicas a la luz de las cambiantes coyunturas del periodo (Gerchunoff, 1989; Gerchunoff y Antúnez, 2002; Rougier, 2012; Belini, 2014; Belini y Haberfeld, 2020; Sourrouille, 2005; Sourrouille y Ramos, 2013).

Una interpretación más compleja del periodo debería partir de un balance más matizado del estado de la economía argentina al final de la Guerra. En efecto, a la posición externa del país debe contraponerse las necesidades de importación que la Argentina requería para reemplazar, modernizar y ampliar el stock de capital en el agro, la industria y el sistema de transporte. Considerando la escasa oferta internacional de equipos y maquinarias, no podía pensarse que esta renovación tuviera avances notables en el corto plazo, sino que se estimaba un largo y sostenido periodo de inversiones de una década. El tema no era menor considerando que el nivel de inversión y renovación tecnológica en sectores como los ferrocarriles y el agro pampeano habían sido exiguos durante los años treinta. Por otro lado, una buena parte del sector manufacturero nacido durante la Guerra no estaba en condiciones de sobrevivir en la posguerra, con las consecuencias que ello tenía en términos de empleo e ingresos.³ La reconversión del sector industrial no era una tarea sencilla considerando la estructura industrial, la calificación de la mano de obra y la disponibilidad de capital. Finalmente, la forma de inserción de la economía argentina en el mercado mundial se vería sometida a las incertidumbres propias del surgimiento del nuevo orden económico planeado por los aliados en Bretton Woods. El aliento de los Estados Unidos al comercio multilateral, la reducción de las barreras arancelarias que desde 1929 dificultaban el comercio mundial y el uso de los tipos de cambio fijos y convertibles propiciado por el Fondo

3. En 1945, el Consejo Nacional de Posguerra y el Banco Central presentaron dos informes que evaluaban de manera opuesta el impacto de la reanudación de importaciones sobre la industria. Según el informe del Consejo, realizado entre otros por Carlos Moyano Llerena, estimaba la pérdida de 180 mil empleos, un 17 % del total. En cambio, el estudio del Banco Central realizado bajo la dirección de Carlos Coll Benegas, sostenía que la cifra total rondaría 75 mil empleos. Además, la reactivación del comercio importador permitiría la reactivación de otras industrias. Belini (2006: 36). Sobre el Consejo Nacional de Posguerra, véase De la Vega (2019).

Monetario Internacional (FMI) implicaban transformaciones importantes cuyo avance no estaría exento de dificultades y contratiempos.⁴ Para la Argentina, la adaptación a ese nuevo escenario se veía dificultado por las tensas relaciones con los Estados Unidos derivadas de la posición neutral del país en la Guerra. La tardía declaración de guerra al Eje a fines de marzo de 1945 (dos semanas antes del ingreso de las tropas soviéticas a Berlín) excluyó a la participación argentina de la reunión que dio origen a las Naciones Unidas y de la Conferencia de Chapultepec, donde se definieron las bases del sistema interamericano bajo la hegemonía de Washington. Como sabemos, el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Argentina tuvo consecuencias económicas cuyo impacto es imposible negar.⁵

La estrategia económica del gobierno de Perón consistió en alentar la redistribución del ingreso y fomentar la industrialización. La nacionalización del Banco Central y de los depósitos de las entidades privadas, la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) como entidad oficial que monopolizaba las exportaciones tradicionales y buena parte de las importaciones, dotaron al gobierno de nuevos y poderosos instrumentos de política económica. El gobierno además luego de declarar su intención de adherir al FMI rechazó su incorporación y reforzó el uso de los controles cambiarios y la administración del comercio exterior (Keldar, 2012). Todos estos instrumentos le permitieron al equipo económico conducido por el empresario Miguel Miranda implementar políticas fiscales, monetarias y crediticias expansivas, una notable mejora de los salarios reales y un acelerado crecimiento del PBI entre 1946 y 1948. El auge fue tan intenso como breve, al menos en cuanto a la posición externa del país. Hacia el verano de 1949, el uso intensivo de las divisas acumuladas, especialmente de los dólares, en la nacionalización de un conjunto de empresas de servicios en manos del capital extranjero, la liquidación de la deuda y la avalancha de importaciones de bienes de consumo, insumos y equipos modificó el entorno macroeconómico y condujo a Perón a revisar su estrategia económica.

Este artículo se propone analizar cómo percibió el gobierno de Perón

4. El desequilibrio comercial y financiero de las economías industrializadas y las dificultades previstas por las economías primario exportadoras hicieron naufragar, por ejemplo, la Organización Mundial de Comercio (1947). En su lugar, al año siguiente, surgió el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) que, firmado inicialmente por solo veintitrés países, avanzó en sus rondas para la eliminación de las trabas arancelarias y paraarancelarias al comercio mundial. Milward, (1986:423)

5. Sobre el *boicot* norteamericano véase Escudé (1983) y Rapoport y Spiguel (1994).

los cambios en la coyuntura internacional y los problemas que afrontaba la economía local. Específicamente, estudiamos el deterioro macroeconómico entre 1948 y 1952, la aplicación del primer programa de estabilización de la posguerra y su impacto en la actividad económica y en los ingresos.

Este capítulo se organiza de la siguiente manera. En la siguiente sección analizamos la estrategia comercial del peronismo y los límites que le impuso la economía internacional en tiempos de la reconstrucción europea. El tercer apartado se centra en los diagnósticos del equipo económico liderado por Alfredo Gómez Morales entre 1949 y 1951, mostrando las cambiantes percepciones de los problemas que afrontaba la economía argentina en un periodo de agravamiento de la crisis de balanza de pagos y de aceleración de la inflación. Luego analizamos las políticas económicas implementadas en esos años, que desembocaron en la crisis de 1952. En el cuarto apartado estudiamos la puesta en marcha del “Plan de Emergencia Económica de 1952” que constituyó el primer plan de estabilización de la segunda posguerra. El análisis se focaliza sobre el sector externo, las políticas monetarias y crediticias, la política fiscal y el impacto sobre la actividad económica y los salarios. Los apartados quinto y sexto revisan brevemente la evolución de la economía argentina en los años finales del peronismo y los primeros meses del gobierno cívico militar que derrocó a Perón. Por último, presentamos algunas consideraciones finales.

2. La política comercial y el sector externo en la inmediata posguerra

Las políticas comerciales del peronismo fueron herederas de las estrategias seguidas por la Argentina en los mercados internacionales a partir de la crisis de 1929. Al mismo tiempo, estuvieron determinadas por el nuevo escenario socioeconómico de la segunda posguerra: el sostenimiento de la industria local y de la clase trabajadora que había sido uno de los apoyos electorales fundamentales de Perón. La década del treinta fue testigo del recrudescimiento del proteccionismo y la fragmentación de los mercados internacionales, lo que hacía imposible que estos se regularan solamente por las leyes económicas que emanan del libre comercio. Entonces, el bilateralismo se erigió en la estrategia comercial que adoptaron los Estados nacionales, presidiendo la circulación de mercancías, facilitando el acceso a los respectivos mercados a través de mutuas concesiones arancelarias y

del trato de nación más favorecida ante terceros países. El Tratado Roca-Runciman (1933) con el Reino Unido constituyó un paso fundamental al vincular al país con uno de sus principales socios comerciales. A él le siguieron acuerdos con la mayoría de las naciones de Europa Occidental y de América Latina. La excepción fueron los Estados Unidos, país con el cual la Argentina competía en los mercados mundiales de cereales y carnes, y que mantenía un riguroso proteccionismo. En general, el comercio se ordenó a través de convenios bilaterales entre países, sustentados en la idea del intercambio compensado. El inicio de la Segunda Guerra volvió a perturbar el comercio mundial. El volumen de las exportaciones agrícolas se derrumbó debido al alto costo de los fletes y el cierre de los mercados de Europa continental (Cuadro 2). Además, las exportaciones argentinas de alimentos a los países beligerantes no tuvieron como contrapartida la adquisición de manufacturas ni maquinarias o equipos de cualquier tipo debido a que esas naciones orientaron todos sus recursos a la contienda bélica.⁶

Los primeros años de la posguerra fueron tiempos de reconstrucción de una Europa devastada y hambrienta, producto de la escasez de alimentos que llevó a los precios agrícolas a picos históricos. Hasta ese momento, la intervención estatal en los mercados de granos había puesto su acento en la situación de los productores, sosteniendo los precios en niveles compatibles con sus costos asegurando la continuidad de la producción pero no se había ocupado de su impacto en el poder adquisitivo de los salarios (Cramer, 2002). Ante la suba de los precios internacionales de los alimentos, el gobierno de Perón se enfrentó a la peligrosa situación del alza de los mismos en el mercado interno y el impacto negativo que esto podía representar en los salarios reales, en los costos de los productos industriales y en la demanda de los mismos. Por tanto, la coyuntura externa ponía en riesgo el logro simultáneo de la redistribución del ingreso en favor de los trabajadores, el fortalecimiento del mercado interno y el crecimiento industrial. La respuesta a este dilema fue la nacionalización del comercio exterior. Para ello se creó el IAPI, organismo que fijaba precios y era el único comprador de toda la producción cerealera

6. "En ausencia de intervención gubernamental, es obvio que las posibilidades de vender su producción al contado, en divisas libres y a buen precio, eran reducidas. Las dificultades se habían hecho evidentes durante la guerra. No solo los granos no tenían mercado internacional, sino que los ganaderos no hubieran podido absorber con sus recursos el crédito concedido al Reino Unido en ausencia de un Banco Central que emitía a cuenta de saldos indisponibles en Londres. Los convenios bilaterales, y la participación en estos de entidades públicas como agentes principales, permitían cerrar el circuito en moneda doméstica tanto para importadores como para exportadores" (Sourrouille, 2005: 17).

y de carnes, tomando en cuenta los costos de producción y un beneficio estimado. Aprovechando los altos precios mundiales de los alimentos, el IAPI como único comercializador de la producción nacional, se apropiaba del excedente que surgía de la diferencia entre los precios que reconocía a los productores agropecuarios y los que conseguía a partir de los convenios entre naciones (Novick, 1986; Sourrouille y Ramos, 2013). Una parte de este beneficio compensaba las pérdidas en que se incurría al proveer a las demandas de la industria molinera local a precio subsidiado, de modo de mantener bajos los precios de los alimentos de consumo popular y, por ende, incidir positivamente en los salarios reales (Gerchunoff y Antúnez, 2000:144-145; Sourrouille, 2005: 33).

De este modo, en un mundo sin un mercado internacional integrado, el gobierno de Perón se creyó en condiciones de conseguir mejores precios a partir de convenios comerciales bilaterales, que en la mayor parte de los casos generaban un saldo favorable para Argentina pero en divisas del país del acuerdo, ante un mundo con extrema escasez de divisas de libre disponibilidad. Estos superávits no eran más que el síntoma de una situación en la que se encontraban los potenciales clientes de las exportaciones argentinas: tenían muy pocos productos que pudieran dar a cambio de lo que recibían, no podían resolver las demandas de equipos e insumos importados que la industria nacional necesitaba para ampliar su producción y abastecer a un creciente mercado interno que integraba velozmente al consumo a los trabajadores.⁷ Por ello, hacia mediados de 1948, el IAPI, a pesar de mostrar grandes ganancias desde el comienzo del gobierno peronista, en la práctica, no había acrecentado la capacidad real de adquisición de mercancías importadas. Muy por el contrario, esta iba decayendo, al punto de desatarse hacia el final de dicho año una seria crisis del balance de pagos.

En los hechos, el comercio con los países europeos se sostenía gracias al crédito comercial otorgado por la Argentina. Por ejemplo, tanto España como Italia recibieron empréstitos para la compra de granos. Si bien los precios de estas colocaciones se encontraban muy por encima de los pacta-

7. Sourrouille, (2005: 24) describe de esta forma la magnitud alcanzada en los años dorados del peronismo por el superávit comercial en divisas de convenio: "El superávit total de comercio bajo convenios en el período 1946-1948 llegó a 4.861 millones de pesos, de los cuales 3.576 millones se registraron en divisas de convenio y 1.285 millones en pesos, frente a exportaciones bajo convenios de 8.883 millones. Un superávit por el equivalente al 55 % de las exportaciones, en un modelo diseñado para alcanzar intercambios compensados, es indicativo de las dificultades de la economía en la posguerra".

dos por otras naciones productoras, en realidad no generaban divisas libres que sostuvieran las importaciones de insumos y equipos para el desarrollo industrial, llegando los saldos favorables a las arcas del IAPI en moneda nacional adelantada por el BCRA, cuyo único respaldo lo representaba la promesa de pago a futuro por parte del país deudor. Como se ha señalado líneas arriba, los convenios comerciales se diseñaron para un intercambio compensado donde ambos países firmantes se beneficiarían a través de la adquisición de mercancías que necesitaran. Pero la economía de la Europa de posguerra exhibía a países dispuestos a pagar lo que fuera necesario por alimentos sin contar con nada a cambio para dar en el corto plazo. Como han sostenido Sourrouille y Ramos (2013), los saldos favorables a la Argentina de las balanzas comerciales bilaterales eran financiados forzosamente por ésta o se acumulaban en cuentas en las divisas nacionales de los países compradores a la espera de futuras importaciones o de su conversión a dólares.⁸ En un caso o en otro, los saldos a favor eran recibidos por el IAPI en pesos emitidos por el Banco Central, siendo una de las fuentes de la expansión monetaria que desde 1948 en adelante impulsó la inflación. En efecto, desde 1945 a 1949 los precios se habían más que duplicado y para 1951 se habían cuadruplicado y representaba un fenómeno nuevo que debía ser controlado para sostener la competitividad de la producción nacional (véase Cuadro 7).

Para sostener esta política comercial, Argentina se mantuvo al margen de iniciativas colectivas que hubieran podido limitar la autonomía de sus decisiones como, por ejemplo, las donaciones de alimentos destinadas a los países europeos o la adhesión al Convenio Internacional de Trigo, que hubieran puesto un límite a los precios que la administración peronista obtenía por las exportaciones agrícolas. La contracara de estas decisiones se reflejaba en la idea que la diplomacia internacional se representaba acerca de la estrategia comercial argentina, un país que no se integraba a las primeras iniciativas de cooperación alimentaria con Europa y que aparecía como queriendo aprovechar la coyuntura de escasez internacional de alimentos. Por otra parte, lejos de hacer partícipes a los productores agrarios de los réditos obtenidos por los altos precios a los que el IAPI colocaba las

8. En el caso de España, del empréstito otorgado se recuperaron solo el 43 % en dólares de su valor original a lo largo de los veinticinco años pautados para su devolución total. En tanto la cuenta en pesetas que acumulaba los saldos del superávit comercial favorables a la Argentina con un dólar equivalente a 10,95 pesetas para 1949, recién fue convertida en 1958 a un tipo de cambio de 42 pesetas por dólar, representando una quita en dólares del 75 %. Sourrouille y Ramos (2013: 40)

exportaciones de alimentos, estos debían venderle la cosecha, para el caso del trigo, por ejemplo, a precios por debajo de los que obtenían los granjeros norteamericanos.⁹

Hacia principios de 1948 y tras la declaración de inconvertibilidad de la libra el año anterior, quedaba claro que la marcha hacia el comercio multilateral sería compleja; y eso conspiraba en contra de la necesidad creciente de divisas de libre disponibilidad. Sin embargo, la perspectiva del equipo económico conducido por Miranda seguía siendo optimista, ya que habían recibido señales de distintos miembros del gobierno norteamericano indicando que resultaba muy probable la incorporación de la Argentina como proveedora de alimentos al Plan Marshall.¹⁰ De esta forma, se podría asegurar un ingreso importante de dólares que permitiera, por un lado, la cancelación de las deudas comerciales con firmas de dicho país y, por el otro, contar con las divisas suficientes para hacer frente a las importaciones en el corto plazo sin que se viera afectado el nivel de actividad industrial.

Simultáneamente, el gobierno puso un freno en las negociaciones por la nacionalización de los ferrocarriles británicos, buscando con ello incluirlos como un punto importante pero no excluyente dentro de una agenda comercial más amplia, a través de la cual se buscaban acuerdos hacia adelante para resolver en parte el problema de la falta de divisas de libre disponibilidad o la promesa de acceder en el intercambio a insumos para la industria nacional. Para ello, el gobierno argentino buscaba alcanzar un acuerdo por el cual, a cambio de carnes y alimentos, se recibieran de parte de Inglaterra insumos industriales y combustibles que el menguante ingreso de dólares impedía adquirir en los Estados Unidos.

El riesgo de cualquier acuerdo comercial con el Reino Unido lo constituía la probable fluctuación del valor de la libra ahora que ya no era convertible, las libras bloqueadas en el Banco de Inglaterra contaban con respaldo en oro pero los futuros ingresos por exportaciones no. Comprar los ferrocarriles con los fondos bloqueados dejaría expuesta a la relación

9. En 1947 los productores argentinos de trigo recibieron 170 pesos por tonelada, mientras que el IAPI las colocaba a través de convenios comerciales con otros países, primero a 450 pesos y luego a 600 pesos la tonelada. En el mercado interno se vendió trigo al sector molinero a 100 pesos la tonelada, de modo de mantener el precio del pan desligado de las fluctuaciones de los precios internacionales. Para la misma fecha, los farmers norteamericanos recibían en promedio 283 pesos por tonelada, mientras que las exportaciones se colocaban a un precio casi un 50 % inferior al pedido por Argentina, 317 pesos la tonelada. Sourrouille y Ramos, (2013 5-6) Belini y Haberfeld, (2020:43).

10. Skupch, (2008: 12).

comercial a futuras fluctuaciones en el valor de la libra y eso no era una opción. Esto muestra que a esta altura el gobierno era plenamente consciente de la crisis a la que se estaba enfrentando, al cuello de botella que representaba la escasez de divisas para el crecimiento basado en la ampliación del mercado interno, la redistribución del ingreso en favor de los trabajadores y el desarrollo de la industria. Por otro lado, los ingleses no contaban con dólares para ser usados en el comercio con Argentina e incluso algunos parlamentarios británicos llegaron a culpar al tratado Eady-Miranda de la mismísima caída de la convertibilidad (Skupch, 2008:4).

Las negociaciones se habían estancado entre otras cosas porque el gobierno argentino entendía que resultaba un hecho la participación en el Plan Marshall y que esto redundaría en una lluvia de divisas que aliviaría el frente externo. Sin embargo, los funcionarios y diplomáticos norteamericanos condicionaron las compras de la Economic Cooperation Agency (ECA) a la Argentina a que esta llegara a un acuerdo comercial con el Reino Unido (Skupch, 2008:10). Esto contribuyó a que se alcanzara el acuerdo, que incluyó la compra de los ferrocarriles en 150 millones de libras, pagados con 100 millones de libras recibidas como adelanto por las exportaciones argentinas al Reino Unido, 10 millones de libras recibidas en concepto de reajuste del precio de la carne y solo 40 millones del saldo acumulado con garantía de oro (Sourrouille, 2005; López, 2008).

No obstante, la Argentina resultó excluida como “proveedora asociada” al Plan Marshall, básicamente porque los precios a los que el IAPI ofrecía el trigo se encontraban muy por encima, tanto de los del mercado de Chicago como de los que recibía el productor norteamericano en 1948.¹¹ Esta exclusión no solo dio por tierra con la ilusión del gobierno de recibir dólares frescos sino que en la práctica disminuyó abruptamente la demanda de alimentos argentinos por parte de los principales países de Europa Occidental, que ya los obtenían del Plan Marshall, al tiempo que el remanente que pudiera colocarse debía hacerse a precios sustancialmente inferiores a los exigidos por Argentina un par de años antes.¹²

El IAPI no solo se encontraba ahora con dificultades para la venta de la

11. Sourrouille y Ramos (2013: 27). Otros autores han marcado también razones políticas para esa exclusión. Véase Escudé (1983) y Rapoport y Spiguel (1994).

12. Según Alfredo Gómez Morales: “Desde finales de 1948 y durante 1949 hubo semanas enteras en que ni un barco arribó a puertos argentinos: nuestros productos, altamente valorados solo unos meses antes, ya no tenían mercado. Dos cosechas de lino y una de maíz permanecían sin vender”. Véase, su testimonio en Di Tella y Rodríguez Braun (1990).

producción agrícola y a precios menores a los alcanzados apenas terminada la guerra, sino que los costos de los productores se habían paulatinamente elevado, lo que reducía el superávit del Instituto y su margen de maniobra para sostener bajo el precio de la harina vendiendo trigo a los molineros a un precio menor al de adquisición. A esto debe sumarse la puesta en marcha desde 1949 del Acuerdo Internacional del Trigo, del que Argentina se había autoexcluido, y que representaba la intervención en la oferta de este cereal, por parte de los gobiernos participantes, a precios sustancialmente menores que los vigentes en los mercados¹³ y por un volumen que superaba los dos tercios de la oferta total, con exclusión de los países de la órbita soviética.

Las ganancias del IAPI disminuían entonces por efecto tanto de la caída del precio de las *commodities* como por el incesante aumento de los precios internos de los productos agrícolas, consecuencia directa del impacto de la inflación que entre 1946 y 1950 había incrementado los precios al consumidor en un 122 %, ¹⁴ aunque el IAPI para el mismo período aumentó sólo un 56 % el precio que pagaba al agricultor por el mismo.

Hacia finales de 1949 y principios de 1950 los principales compradores de trigo argentino eran España, Italia y Brasil, pero en ninguno de estos casos se obtenían a cambio divisas de libre disponibilidad. Además, entre 1949 y 1950, estas naciones pasaron a adquirir trigo norteamericano y adhirieron al Acuerdo Internacional del Trigo, en este último caso, con la excepción de España que adhirió al acuerdo en 1953. El convenio con Italia fue singular por otra cuestión. Ante la escasez de divisas y la interrupción de las importaciones norteamericanas, la posibilidad de comprar insumos industriales italianos a cambio de trigo pasó a ser para la Argentina un salvavidas en medio del naufragio comercial que estaba experimentando (Sourrouille y Ramos, 2013:45). Esto generó una situación paradójica: un convenio que se había pensado en función del superávit comercial con Italia prontamente devino en un déficit de 520 millones de pesos. Los productos industriales italianos, caros para el mercado europeo, encontraban en las necesidades de la industria argentina y la escasez de dólares un nicho que sabrían cultivar por años, comenzando con la provisión de caños para el gasoducto Comodoro Rivadavia - Buenos Aires por parte de la firma Dálmine.

13. El precio máximo, al que los exportadores se comprometían a vender, fue fijado en el equivalente a 222 pesos, bien por debajo del valor unitario de las exportaciones de Estados Unidos para 1948 que fue de 342 pesos y mucho más del precio pedido por el IAPI de 600 pesos (Sourrouille y Ramos, 2013: 24).

14. Cortés Conde (2005: 164).

Como veremos en el próximo apartado, el equipo económico liderado por Gómez Morales afrontó la crisis del sector externo limitando las importaciones a los insumos y equipos indispensables, la suspensión de obras públicas y la reorientación del crédito al agro pampeano.

Por otro lado, se hicieron esfuerzos para afrontar las deudas comerciales con Estados Unidos que treparían a 200 millones de dólares para 1949. Recién en mayo de 1950 la misión liderada por el ministro de Hacienda Ramón Cereijo llegaría a un acuerdo para la consolidación de 110 millones de dólares, a través del Eximbank, que canceló la deuda con los acreedores comerciales norteamericanos, convirtiéndose en el nuevo acreedor. La deuda quedó estructurada en un plan de cancelación a diez años, con garantía del Banco Central.

La falta de divisas para sostener el crecimiento de la economía y el desarrollo industrial aparece repentinamente en 1949 en el centro mismo de los debates del gobierno aunque, de acuerdo con un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),¹⁵ estos problemas ya podían entreverse cuando durante la Segunda Guerra se discutía el mejor camino para sostener la industrialización del país y dejar de ser solamente una economía agroexportadora.¹⁶

La apuesta por el comercio bilateral otorgó también un papel importante a la política de control de cambios, que el país había establecido en 1931. La administración de las importaciones mediante permisos previos, cuotas y prohibiciones se constituyó en otro instrumento esencial de la política oficial. En cambio, el arancel aduanero no se empleó en esa coyuntura. Una comisión creada en 1946 inició la tarea de actualización de los aforos, pero recién finalizó su labor en 1950, cuando las restricciones del sector externo ya habían relegado la política arancelaria a favor del control de importaciones.¹⁷

En efecto, la política cambiaria y el control de importaciones se convirtieron en un instrumento de mayor influencia en el incentivo a la sustitución de importaciones. En noviembre de 1946, el BCRA estableció

15. CEPAL, "Observaciones sobre el desarrollo económico de la Argentina", en *Estudio Económico de América Latina 1949*, México, 1951.

16. Véase, por ejemplo, BCRA, *Memoria anual correspondiente a 1942*, Buenos Aires, 1942, pp. 30-32.

17. Ministerio de Hacienda, *Memoria anual correspondiente al año 1950*, Buenos Aires, 1951, p. 202. De hecho, la incidencia de los derechos respecto de los valores reales de las mercaderías descendió del 40 % en 1939 al 13 % en 1947 y solo un 10 % en 1950. Véase Katz y Kosacoff (1989: 24).

un régimen de previo estudio para la introducción de maquinarias, con el objetivo de evitar la adquisición de bienes de capital obsoletos, y cuotas de importación para un conjunto reducido de productos que el gobierno quería fomentar. Recién luego de la declaración de la inconvertibilidad de la libra, este régimen de control de importaciones se hizo general. En efecto, se estableció un orden de prioridad las importaciones que colocaba en primer lugar el fomento de las exportaciones tradicionales y la ocupación obrera. Además, la Secretaría de Industria y Comercio debía emitir un “certificado de necesidad” mediante el cual se reconocía la imposibilidad de cubrir la demanda “en calidad y cantidad” con productos nacionales, como requisito para la solicitud del permiso respectivo.

La presencia dominante de los Estados Unidos como principal oferente de bienes y equipos, reorientó rápidamente las importaciones hacia ese origen. A pesar de las restricciones impuestas en 1947, las compras norteamericanas se incrementaron intensamente hasta 1949 como puede observarse en el Cuadro 4. Solo a partir de las medidas tomadas por el equipo de Gómez Morales ese año, y en la práctica por la interrupción del crédito comercial por parte de los proveedores norteamericanos, las compras en Estados Unidos descendieron por debajo de las importaciones británicas. No obstante, a partir de 1950 recuperaron su posición superando a las británicas.

El control de importaciones fue más efectivo a la hora de limitar la introducción de bienes de consumo final a favor del ingreso de materias primas y combustibles. La escasez de divisas impuso la necesidad de limitar la compra de equipos, los que si no disminuyeron más a partir de 1949 fue porque el gobierno otorgó preferencias para la introducción de máquinas para el agro.¹⁸ Mientras que las importaciones de bienes de consumo y de capital declinaron, la participación de insumos y de combustibles, cuya introducción se realizaba a un tipo de cambio preferencial, ascendieron hasta representar las dos terceras partes de las importaciones en 1951 (Belini y Haberfeld, 2020, Cuadro.7) La escasez de divisas y el deterioro de los términos del intercambio consolidaron esta distribución hasta el final del período peronista, revelando las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía argentina.

En relación a la política cambiaria, el gobierno peronista heredó un sistema de 6 tasas cambiarias. Entre 1946 y 1949, Miranda y su equipo decidieron mantener sin variaciones las cotizaciones (Cuadro 5). Por supuesto,

18. BCRA, *Memoria anual correspondiente a 1949*, Buenos Aires, 1950, p. 27.

la aceleración del ritmo de inflación interna provocó la apreciación del tipo de cambio real, perjudicó a los exportadores y alentó las importaciones.¹⁹

Con el reemplazo de Miranda por Gómez Morales, una devaluación parecía inminente aunque el equipo económico retrasó la medida hasta octubre de 1949. No obstante, se dispuso que entre el 20 y 30 % de los dólares que ingresaran por exportaciones quedaran afectados al pago de la deuda comercial con empresas estadounidenses. La devaluación se hizo inevitable, cuando en septiembre Gran Bretaña y otras naciones procedieron a depreciar sus monedas. Se crearon nuevos tipos compradores y vendedores para mejorar la colocación de bienes en el exterior y no perjudicar el nivel de actividad interno (Cuadro 5). Adicionalmente, en noviembre, se estableció un mercado de licitaciones, como el vigente entre 1941 y 1942, para la importación de todos los artículos que se consideraban no esenciales. La oferta de divisas provenía allí de las divisas generadas por la exportación de manufacturas.²⁰ Finalmente, se procedió a implantar un régimen de importaciones sin uso de divisas (es decir que empleaban los saldos a favor del país existentes en diversos convenios bilaterales o bien se pagaban con fondos existentes en el exterior), aunque solo para la introducción de equipos. Los cambios de las cotizaciones no repercutieron en términos reales ni siquiera para el dólar.

Las dificultades del sector externo durante 1950 provocarían una nueva reforma y otra devaluación, notablemente más pronunciada que la de septiembre de 1949. En efecto, en agosto, se anularon diversos tipos compradores y vendedores y se disolvió el mercado de licitaciones. Los tipos de cambio de exportación se devaluaron en términos nominales entre un 49 y 55 %, en tanto que los tipos de importación solo se ajustaron un 23 %. Por su parte, el libre saltó un 55 % (véase Cuadro 5). A diferencia de lo sucedido en 1949, la devaluación de agosto de 1950 tuvo un impacto en términos reales, aunque solo en las importaciones. Según los cálculos de Díaz Alejandro (1981), el tipo de cambio real del peso con el dólar para las importaciones se incrementó un 14 % entre 1949 y 1951, en tanto que el exportador sufrió variaciones menores (Belini y Habersfeld, 2020, Cuadro 9). Indudablemente eso representaba un impacto en los precios de las importaciones industriales, cuyo origen era predominantemente norteameri-

19. Entre 1945 y 1949, la apreciación del tipo de cambio real fue del 32 %. Véase Díaz Alejandro (1981).

20. BCRA, *Memoria anual correspondiente a 1949*, Buenos Aires, 1950, pp. 29-31.

cano. Sin embargo, el tipo de cambio real exportador con respecto a la libra experimentó una caída del 23 % para el mismo período, siendo el Reino Unido un tradicional destino de las exportaciones agropecuarias (Belini y Haberfeld, 2020, Cuadro 10).

Ahora bien, aunque es cierto que la devaluación permitió cerrar el déficit de las cuentas del IAPI para 1950 en lo que al trigo se refiere, sin aumentar el precio del pan, no es menos cierto que el impacto de la medida sobre los precios de los productos industriales fue uno de los factores que impulsaron la inflación, que pasó del 22 % en 1950 al 50 % en 1951 (véase Cuadro 7), afectando los salarios reales industriales en un 8,6 % (véase Cuadro 8).

Parece claro que, para comienzos de la década de 1950, solo las restricciones cuantitativas a las importaciones y la discriminación por origen ofrecían el principal instrumento para intentar resolver el estrangulamiento externo. No obstante, entre 1950 y 1951, el gobierno afrontó una coyuntura marcada por cambios en las condiciones locales e internacionales. Por un lado, la Guerra de Corea pareció iniciar un ciclo de mejora de los términos del intercambio (finalmente fallida) pero que alentó la flexibilización de las importaciones para abastecer al país de insumos que se pensaba podían escasear. Como se sabe, el fracaso de dos cosechas y una nueva caída de los términos del intercambio en 1951, provocada por las políticas de los países occidentales para organizar el abastecimiento de materias primas, puso a la economía argentina en una nueva y más aguda crisis de balanza de pagos. Entre 1948 y 1952 los términos de intercambio se derrumbaron un 33 % (véase Cuadro 1).

3. La etapa 1949-1951

3.1. *Las políticas económicas en un periodo de crisis*

La intensa utilización de las reservas de divisas con el incremento de las importaciones de bienes, el rescate de la deuda externa y las nacionalizaciones de las empresas de servicios públicos se combinó, a partir de 1948, con la dificultad para colocar las exportaciones agrícolas y con una aguda sequía de 1949-1950, que sería la primera de las dos mayores padecidas por el agro pampeano en el siglo XX. El deterioro de la situación externa condujo a la primera crisis de balanza de pagos de posguerra en el verano

de 1949. Ya en 1948 Miranda había tomado algunas medidas que revelaban la escasez de dólares y la aceleración de la inflación. En mayo, el BCRA suspendió el otorgamiento de dólares para la importación y, poco después, el Ministerio de Hacienda elevó el impuesto a las ventas sobre productos de exportación y bienes industriales. En junio, se dispuso que los incrementos salariales no podrían ser trasladados a los precios, aunque el gobierno no garantizaba el apaciguamiento de las demandas salariales.²¹ Por último, en octubre, Miranda ordenó subir la tasa de redescuento y disminuir el crédito a los bancos comerciales, la paralización de obras públicas que no fueran imprescindibles y la suspensión de nuevas emisiones de deuda pública.

Las dificultades económicas atizaron el conflicto en el equipo económico entre Miranda, cuyo enfoque consistía en reforzar el bilateralismo y confiar en una mejora externa por la demanda europea de alimentos, y Orlando Maroglio, presidente del BCRA, que propuso un cambio en la orientación de las políticas comerciales para mejorar la oferta de dólares. La crisis ministerial se resolvió inicialmente con la renuncia del presidente del BCRA, pero a fines de enero de 1949, Miranda fue desplazado. Unos meses antes, alentado por el canciller Bramuglia (que era el miembro del gobierno más cercano a los Estados Unidos), Perón había ordenado a un equipo de economistas, encabezado por Roberto Ares y Alfredo Gómez Morales, realizar un estudio sobre la situación económica y proponer soluciones.²² Su contenido fue lapidario y selló el destino de Miranda. El informe constataba un déficit externo del orden de 377 millones de dólares, que era atribuido al mal manejo de la política económica.²³ En primer lugar, la política de altos precios del IAPI que había acumulado tres cosechas de lino, dos de avena, un año de grasas y sebos. La administración del comercio de importación también había sido errada ya que se habían concedido permisos muy por encima de las posibilidades de divisas del país. Si bien una parte estaba en manos de organismos y empresas públicas (lo que facilitaba su revisión), se preveía aplicar “una severa política de restricciones a las importaciones”. En el área del dólar se estimaba que solo podrían autorizarse medicinas e importaciones esenciales.

21. Decreto N° 15.717 del 11 de junio de 1948, *Metahurgia*, Año XIII, N° 97, junio de 1948, p. 34.

22. Ares presidía la Dirección de Política Económica de la Cancillería; Gómez Morales era subsecretario de Comercio en la Secretaría de Industria y Comercio, encabezada por José Constantino Barro un exmilitante radical de ideología nacionalista.

23. Consejo Económico Nacional, *Examen de la situación económica del país al 31 de enero de 1949*, Buenos Aires, mimeo.

La solución consistía en impulsar las exportaciones, rebajando los precios del IAPI y revisando la política cambiaria, aunque no se pensaba en devaluar la moneda en lo inmediato. No obstante, no era seguro que pudiera colocar los productos en el mercado externo. Tampoco podía trasladarse el ajuste a los productores en la siguiente cosecha, ya que los costos de producción del agro pampeano se habían incrementado. En lo relativo a la política cambiaria, se afirmaba que los tipos vigentes no eran los adecuados para promover las exportaciones, considerando los costos locales e internacionales. Pero no se pensaba en devaluar la moneda. El país debía continuar empleando tipos de cambios múltiples, que ofrecía un mecanismo “flexible” para el manejo cambiario.

Finalmente, el informe abordaba una de las causas de la inflación. Advertía así que la economía argentina mostraba un fuerte desequilibrio entre la demanda y la oferta de bienes, que tenía un efecto importante sobre los precios. En ese plano, se censuraba la política monetaria y crediticia de Miranda. Por medio del redescuento, el BCRA había impulsado un “aumento desmesurado” del crédito bancario y del circulante por encima de los depósitos privados y en un contexto de caída de reservas. A diferencia de Miranda, se estimaba que no podía esperarse un incremento de la producción en el corto plazo, en parte por la caída de la productividad, lo que junto con el cierre de las importaciones podía tener consecuencias negativas sobre el nivel de precios.

¿Cuáles eran las soluciones propuestas? Para resolver la crisis del sector externo, se aconsejaba intensificar la política comercial, mediante la colocación de productos en poder del IAPI, el aliento de la producción exportable a través de la mejora de los tipos de cambio, una mayor restricción a las importaciones y la revisión de los convenios comerciales con España, Italia, Bélgica y Brasil, países con los cuales se tenían saldos positivos.

En lo relativo a la inflación, las medidas propuestas suponían un ajuste de las cuentas públicas, restricción del crédito y paralización de obras públicas. También se confiaba en moderar las tensiones inflacionarias con el uso más estricto de la legislación contra el agio y la especulación. Por otra parte, el equipo proponía contener la lucha por la distribución del ingreso mediante la limitación de los aumentos salariales al incremento de la productividad, la regulación de los convenios colectivos en lo relativo a su duración y a las cláusulas de retroactividad.²⁴

24. Ídem, pp. 10-11.

En lo inmediato, Perón designó a Ares y Gómez Morales al frente de las nuevas secretarías (luego ministerios) de Economía y Finanzas respectivamente, que fueron creados poco después de la reforma constitucional (Rougier y Stawsky, 2017). Ambos se hicieron cargo del IAPI y el BCRA.²⁵ El nuevo equipo económico anunció que no se modificarían los tipos de cambio. Recién en junio, se propició un cambio de la política económica. El denominado “Plan de Acción Económica” partía de un diagnóstico similar, pero el enfoque era algo más amplio dado que se advertían “síntomas de perturbación económica” en la producción, el consumo, los salarios y los precios.²⁶ Según Perón se había pasado a una etapa en que la inflación solo tenía efectos negativos: “El desajuste entre las diversas ramas de la economía, desaparece la estabilidad en los negocios, crisis de divisas, carrera de precios y salarios”. Por lo tanto, había que estabilizar el gasto público, reducir la asistencia crediticia al sector público, flexibilizar las restricciones crediticias al sector industrial y reducir los subsidios que tenían un efecto “inflacionista”. Además del ajuste de las políticas monetarias y crediticias, la lucha contra la inflación requería aumentar la producción agraria e industrial y racionalizar la comercialización.

A pesar de este diagnóstico, entre 1949 y 1952, la implementación de la política económica debió enfrentar dificultades y problemas de origen interno y externo. Entre los primeros se destacó el ciclo de sequías que derribaron la producción agropecuaria exportable. Entre los segundos, la tendencia al agravamiento del deterioro de los términos del intercambio que sólo se revirtió brevemente a mediados de 1950 con el inicio de la Guerra de Corea. No obstante, la decisión de los países industrializados de ordenar las compras de materias primas por medio de comités internacionales revirtió la recuperación de los precios y provocó una caída más aguda.

En estas condiciones, la política económica quedó prisionera de las tensiones desenvueltas en el período previo, consistentes en una intensa lucha por la distribución del ingreso y el incremento de los costos. Como se observa en el Cuadro 7, la inflación ascendió desde un 33 % en 1949 a un 50 % en 1951.

25. El resto del equipo económico continuó sus funciones: Cereijo como ministro de Hacienda y José C. Barro como secretario de Industria y Comercio. Poco después, José Figuerola fue reemplazado por Raúl Mendé en la Secretaría Técnica con lo que se consumaba el retiro del último integrante del equipo inicial.

26. “Plan de acción en materia económica. Resumen de la exposición realizada por el Excelentísimo Sr. Presidente de la Nación, en el Acuerdo de Gabinete realizado el 1 de junio de 1949”, p. 1.

En el plano de las políticas monetarias y crediticias, el gobierno dispuso inicialmente controles cuantitativos y cualitativos sobre el crédito y recorte de gastos públicos. Durante el trienio 1949-1951, el principal factor determinante de la política monetaria fue el crédito. En 1949, se produjo un duro ajuste sobre el crédito tanto hacia el sector privado como al público (Véase Cuadro 6). Al año siguiente, se reactivaron las presiones empresarias debido al aumento de los precios de los insumos y de los salarios. Muy pronto el equipo económico flexibilizó la política crediticia hacia el sector privado, especialmente hacia la industria, que había sido el sector más beneficiado entre 1946 y 1949 (Rougier, 2001 y Girbal-Blacha, 2003). Por lo tanto, el ajuste del crédito recayó en el sector público. Durante 1951, nuevamente aumentó la asistencia crediticia al sector privado. Entonces, si bien el crédito alcanzó a valores corrientes el nivel más elevado desde la segunda mitad de 1947, medido a precios constantes, apenas creció con respecto a 1950 (Cuadro 6). Un informe del equipo económico concluyó, a mediados de 1951, que a pesar del aumento “el crédito no ha sido suficiente para cubrir todas las necesidades”.²⁷ Para entonces, la aceleración de la inflación debido a la puja distributiva y la devaluación del año previo obligaba a expandir la emisión. No parecía haber otra posibilidad dada la cercanía de las elecciones presidenciales, adelantadas a noviembre de ese año. No obstante, en valores constantes, la variación neta de moneda en 1951 fue un 20 % menor a la de 1949 y un 35 % de la de 1948. (Belini y Haberfeld, 2020: 35).

En relación al gasto público, el equipo de Gómez Morales puso fin al periodo de gran expansión de Miranda, momento en que la política de nacionalizaciones, los planes de obras públicas, el aumento del presupuesto de las Fuerzas Armadas y los programas sociales habían provocado un espectacular aumento del gasto entre 1945 y 1948 del 97 % en precios constantes.²⁸ Esta expansión había sido financiada con una mayor presión tributaria, pero necesariamente se había recurrido al endeudamiento interno y la emisión monetaria. El déficit fiscal había llegado a representar un 13 % del PBI en 1948. Si bien a partir del año siguiente la política económica introdujo un severo ajuste, aún en 1951, el gasto era un 39 % mayor al de 1945. El déficit del IAPI, la expansión del aparato del estado y del empleo público y el

27. Consejo Económico Nacional, *El panorama económico del país en el segundo semestre de 1951 y perspectivas para 1952*, p. 17.

28. CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, México, (1959: 133-134). Estas cifras del gasto público difieren de otras estimaciones, pero las empleamos para estimar el grado de incremento. Sobre el tema véase Blanco (1956) y Jarach (1961).

retraso de las tarifas de las empresas públicas gravitaron negativamente. No obstante, el déficit fiscal descendió incluso por debajo del nivel de 1945.²⁹

Para financiar el gasto público, la política oficial recurrió al aumento de la presión tributaria, la colocación de títulos públicos en las Cajas de Previsión Social y al auxilio del BCRA. La presión tributaria ascendió del 14 % al 17% del PBI. A diferencia del periodo de Miranda, esta mayor presión revirtió la progresividad del sistema ya que el aporte de los impuestos directos cayó, entre 1949 y 1951, del 47 % al 43 %.³⁰ Además, debido a la caída del valor de las importaciones, la mayor presión impositiva cayó sobre el mercado interno. Los otros dos mecanismos de financiamiento del déficit volvieron a ser empleados. El uso de los fondos previsionales fue de gran importancia dado que, al ser de reciente creación, las Cajas tenían superávit. Pero el equipo económico estimó que los gastos públicos tenían un peso importante en el proceso inflacionario y debían ser recortados tratando de evitar la paralización de obras y servicios esenciales.³¹

La experiencia de esos años condujo al equipo a un diagnóstico más integral de la inflación. Por un lado, el fuerte aumento de los gastos públicos y la expansiva política crediticia eran indudablemente factores importantes. Por otro lado, la devaluación monetaria de 1950 y la puja distributiva entre empresarios y sindicatos se habían convertido en fuente de inflación. De esta manera, hacia finales de 1951, el equipo entendía que una política antinflacionaria requería atacar varios frentes a la vez. Es decir, debía detenerse la puja distributiva, incrementar la producción y contener el gasto público y el crédito. Si bien el ajuste fiscal y crediticio venía aplicándose con oscilaciones desde 1949, había llegado la hora de combinar esas medidas “estabilizadoras” con una tregua de precios y salarios. La falta de coordinación entre las políticas fiscales, monetarias y crediticias, con las políticas salariales, que habían estado bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, habían sido un límite importante en el periodo 1949-1951. La perspectiva de una nueva y más aguda crisis externa para 1952, que impondría la necesidad de mayores recortes de gastos y consumos, demandaba un programa integral que atendiera también la evolución de los salarios.

29. CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, p. 144.

30. Belini y Haberfeld, (2020: 39).

31. Consejo Económico Nacional, *Situación económica actual y perspectivas para 1952*, mimeo, noviembre de 1951, pp. 28-29.

3.2. *La actividad económica y la evolución de los salarios entre 1949 y 1951*

¿Cómo impactaron los cambios en el sector externo y las políticas fiscales, monetarias y crediticias sobre el nivel de actividad y los salarios? Como resultado de los cambios introducidos en enero y septiembre de 1949, cuando se decidió acompañar la devaluación de la libra esterlina, y la moderación limitada de las políticas crediticias derivaron en una caída inicial del PBI que marcó el paso a una etapa de estancamiento.

Sin embargo, como se observa en el Cuadro 7, en el siguiente trienio (1949-1951), la evolución de la economía no fue del todo uniforme. El cambio de enfoque de las políticas económicas y la sequía provocaron una caída en 1949, pero el inicio de la Guerra de Corea y la recuperación de la demanda y los precios de algunos productos primarios implicaron una tímida recuperación en 1950 y, sobre todo, gracias a la devaluación, una mejora del balance de pagos. Nuevamente en 1951, las exportaciones se recuperaron, alcanzando un nivel similar al de 1948, y el nivel de actividad económica se recuperó hasta alcanzar el 3,1 %, pero una nueva sequía -la más aguda del siglo XX- provocaría un derrumbe de las exportaciones y una aguda crisis externa en 1952. (Cuadro 2 y 3).

Los cambios en las cotizaciones internacionales de las exportaciones y las fluctuaciones en el volumen de las exportaciones condicionaron el desempeño económico. Las políticas monetarias y crediticias apenas se moderaron acompañando las presiones provenientes del sector externo, la inercia de las tendencias ascendentes del gasto público (que había crecido de manera extraordinaria entre 1946 y 1949) y la puja distributiva. Por lo tanto, la inflación lejos de desacelerarse ascendió. Tomando la inflación diciembre-diciembre, el gobierno logró cierto éxito en 1950, pero al año siguiente, en gran medida como resultado de la fuerte devaluación previa y la renovada lucha por la distribución del ingreso, la tasa de inflación ascendió a un 50 % anual, un nivel récord jamás alcanzado hasta entonces (Cuadro 7).

La evolución de los salarios ha sido objeto de controversias. No obstante, a partir de los trabajos de Gerchunoff (1989 y 2002), la historiografía ha aceptado que estos se incrementaron notablemente, en el orden del 60 %, entre 1945 y 1949.³² Como puede observarse en el Cuadro 8, que retoma los datos de la CEPAL para la industria, la administración pública y los fe-

32. Para una discusión del tema véase Newland y Cuesta (2017).

rocarriles, parece claro que el incremento se concentró fundamentalmente en los salarios industriales. En cambio, entre 1946 y 1949, los empleados del Estado y los trabajadores ferroviarios recuperaron parte de los salarios perdidos durante la Guerra. No obstante, a partir de 1950, los salarios reales comenzaron una etapa de deterioro que se prolongaría hasta 1952-1953. Pese a la alta inflación esta contracción salarial parece haber sido limitada por el poder de negociación que los sindicatos habían alcanzado en un mercado de trabajo que funcionaba a pleno empleo (Doyon, 2006). En este sentido, resulta notable que las políticas salariales y laborales continuaron siendo objeto de atención del Ministerio de Trabajo y Previsión, que entre 1946 y 1952 fue presidido por José María Freire, un dirigente sindical cercano a Eva Perón (Luciani, 2014b).

Más importante aún, si bien había algunas disposiciones que establecían cierta injerencia del Consejo Económico Nacional sobre los salarios, la política económica no logró que las políticas salariales se coordinaran con su esquema macroeconómico. Los sindicatos continuaron presionando por incrementos salariales y otros beneficios en el marco de una economía en pleno empleo e inflación ascendente, en tanto que el Ministerio de Trabajo continuó apoyando las reivindicaciones de los trabajadores. Si bien la legislación que consagraba un sindicato por rama de actividad había sido aprobada en 1945, hubo que esperar hasta 1953 para que se sancionara una Ley de Convenciones Colectivas de Trabajo (Luciani, 2014a) y otra de asociaciones profesionales de empresarios. De tal manera que, durante los críticos años de 1949 a 1952, el gobierno estuvo lejos de ejercer el control sobre las negociaciones laborales.

En un contexto de alta inflación y escasa coordinación de las políticas económicas y salariales, las políticas fiscales y crediticias apenas se moderaron. El ajuste principal lo sufrió el sector público mientras que el sector empresarial logró presionar para flexibilizar las medidas contractivas de 1948 y 1949. Para el gobierno de Perón otro camino era política y económicamente inviable dado que una contracción mayor del gasto público o de las políticas crediticias, hubiera profundizado la recesión, con efectos sobre el nivel del empleo. La fuerza adquirida por el movimiento obrero en el seno del gobierno y en el mercado laboral, impidió todo ajuste sobre los salarios vía moderación de los aumentos incorporados en las convenciones colectivas de trabajo. De todas formas, la aceleración de la inflación comenzó finalmente a debilitar el poder de compra de los asalariados. El contexto político sin dudas también influyó. El fuerte deterioro macroeconómico y

externo durante 1951, obligó al gobierno a adelantar las elecciones presidenciales para noviembre y preparar un plan antiinflacionario que lanzaría en el verano de 1952.

4. El Plan de Emergencia Económica de 1952 y sus resultados

El 18 de febrero de 1952, Perón anunció el “Plan de Emergencia Económica”. En su mensaje radial caracterizó a la crisis como un “desequilibrio” originado en factores externos e internos. Entre los primeros, responsabilizó a la Guerra de Corea por el incremento de los precios internacionales sobre algunos artículos y bienes. En relación con las causas internas, señaló la caída de la producción exportable debido al ciclo de sequías que padecía el agro pampeano, el aumento del consumo interno y el lento crecimiento de la producción.³³ En contraste, eludió referirse al papel de las políticas macroeconómicas como origen de la inflación. En una segunda intervención radial, se refirió al proceso inflacionario para ratificar que sus causas principales eran externas aunque se veían acentuadas por maniobras especulativas del empresariado.³⁴ Para enfrentar la crisis, que se manifestaba como déficit de la balanza de pagos y aumento de precios, Perón sostuvo que la política económica debía adoptar un triple enfoque consistente en el aumento de la producción, la reducción del consumo y el fomento del ahorro. El presidente sostuvo que la vuelta al “equilibrio” era posible en el corto plazo mediante la austeridad en el consumo: “si a la política de austeridad agregamos un aumento sólo del 20 % en la producción solucionaremos: el problema de las divisas, parte del problema de la inflación y consolidaremos la capitalización del país”.³⁵

Los instrumentos del primer programa de estabilización de posguerra combinaban, por un lado, la acentuación de políticas de aliento a la producción exportable, moderación del crédito y contracción de los gastos públicos, con otras políticas destinadas a quebrar la puja por la distribución del ingreso. En efecto, la dimensión más original del programa de estabili-

33. *Perón anuncia el Plan Económico de 1952 y los precios de la cosecha*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones, 1952, p. 8.

34. *Perón y el Plan económico de 1952. Ejecución y control*, Buenos Aires, Subsecretaría de Prensa y difusión, 1952, p. 19.

35. *Perón anuncia el Plan Económico de 1952 y los precios de la cosecha*, Buenos Aires, Subsecretaría de Informaciones, 1952, p. 8.

zación consistía en el congelamiento de precios y salarios, y la suspensión de las convenciones colectivas de trabajo hasta abril de 1954.

En realidad, esta novedad era resultado del fracaso oficial por lograr que la CGT y las entidades empresarias alcanzaran un acuerdo que permitiera estabilizar precios y salarios (Sowter, 2013). Entonces, en febrero, el gobierno intervino e impuso un incremento de los salarios del orden del 40 % al 80 %, sobre la base de las paritarias firmadas en 1949, y un congelamiento de los mismos por dos años. Asimismo, se dispuso el control sobre los precios y la eliminación de las trabas al incremento de la producción.³⁶

Las otras medidas tomadas en el marco del programa de estabilización tenían antecedentes en las políticas aplicadas desde 1949. En el caso de la producción agraria exportable, se anunció la intensificación de las medidas a favor del sector agrario con la fijación anticipada de los precios que abonaría el IAPI, el aliento a la mecanización y tractorización y la eliminación de las trabas al trabajo rural. En lo relativo al sector manufacturero, se auspiciaban medidas para alentar la producción y la productividad y la prohibición de la instalación de fábricas “antieconómicas”.

Por último, se anunció un conjunto de medidas destinadas a reducir el gasto público mediante la suspensión de obras públicas, la construcción de viviendas y la postergación del Segundo Plan Quinquenal para 1953. Perón anunció también el objetivo de “suprimir o reducir gradualmente los subsidios al consumo y en general, fijar precios sobre bases económicas”.³⁷ Más importante aún sería la necesaria contracción de la política crediticia, la elevación de la tasa de interés y la eliminación “de controles y restricciones que afecten las inversiones de largo aliento”.

Si bien no era la primera vez en que Perón se involucraba en la difusión pública de la política económica, en este caso, el ciclo de conferencias con que se anunció el plan ponía de relieve la importancia asignada por el mandatario al éxito de su política antinflacionaria, a la que otorgaba todo su respaldo político y la del propio Estado. La implementación del programa, iniciado en los últimos meses de la primera presidencia de Perón, estuvo a cargo del Consejo Económico Nacional en los primeros meses del año. Con el inicio del segundo mandato en junio, el presidente reorganizó su gabinete

36. *La Prensa*, 13 de febrero de 1952, p. 3. En diciembre de 1951, se había constituido la Confederación General de la Industria pero hubo que esperar hasta 1953 para que el gobierno lograra reunión a las organizaciones empresariales en torno de la Confederación General Económica. Belini (2014b: 128-133). Sobre la CGE véase Brennan y Rougier (2013).

37. *Perón anuncia*, p. 11.

e introdujo, por tercera vez desde 1946, un nuevo ordenamiento ministerial que afectó el área económica.³⁸ Además, se creó el Grupo Económico (GE) como un órgano de enlace de los miembros del equipo económico, al frente del cual designó al ministro de Asuntos Económicos, Alfredo Gómez Morales. Precisamente, el nuevo ordenamiento jerarquizaba la figura del ministro que era el único secretario de Estado que permanecería del equipo que conducía la política económica desde 1949.

4.1. El sector externo

La crisis del balance de pagos constituía una de las dimensiones más graves de la coyuntura. Ya en 1951, el balance había sido negativo y las previsiones del equipo económico sobre los resultados de la cosecha 1951-1952 eran pesimistas debido al impacto de la más grave sequía del siglo XX.³⁹ La caída del volumen de las exportaciones durante 1952 alcanzó niveles históricos tanto en el rubro de los cereales como en la venta de carne (Cuadro 2). En total, representaba poco menos de un tercio del nivel de 1948. En cuanto al valor, las exportaciones de 1952 representarían un 42 % de las de 1948, unos 688 millones de dólares (Cuadro 3). En consecuencia, la compresión de la disponibilidad de divisas sería de una magnitud sin antecedentes y tendría graves repercusiones sobre una economía semindustrializada.

Inicialmente el plan había incluido el anuncio anticipado de los precios que el IAPI abonaría a los productores como una manera de estimular la producción para la siguiente campaña, pero se había eludido el uso de la devaluación como instrumento para alentar las exportaciones y, al mismo tiempo, desestimular las importaciones. Esta decisión estaba fundada en la certidumbre de Gómez Morales de que en ese contexto una devaluación tendría efectos muy negativos sobre los salarios en tanto que no podía es-

38. Se creó el Ministerio de Asuntos Económicos y el de Comercio Exterior. Los nuevos miembros del equipo fueron. Dr. Miguel Revestido (Finanzas); Dr. Pedro Bonnani (Hacienda); Dr. Antonio Cafiero (Comercio Exterior); Rafael Amundarain (Industria y Comercio) y Escribano Carlos Hogan (Agricultura y Ganadería). El GE incluyó a todos ellos pero no al ministro de Trabajo, José María Freire, que permaneció en el cargo hasta 1953.

39. En noviembre de 1951, el Consejo estimó que en 1952 el balance de pagos, ajustando las importaciones a las imprescindibles y excluyendo los servicios financieros, arrojaría un saldo negativo de 594 millones de m\$, unos 119 millones de dólares al tipo de cambio comprador oficial. En cambio, si se buscaba cubrir las necesidades de la demanda interna, el déficit alcanzaría el récord de 800 millones de dólares. Consejo Económico Nacional, *Situación económica actual y perspectivas para 1952*, mimeo, noviembre de 1951, p. 7.

perarse un incremento de las exportaciones. No obstante, en junio de 1952, con la reorganización del equipo se pensó en un relanzamiento del programa de estabilización y, en ese marco, volvió a discutirse la modificación de los tipos de cambio. Cafiero propició una devaluación de la moneda como una manera de alentar las exportaciones tradicionales, impulsar otras de productos no pampeanos e incluso de manufacturas y reducir el déficit del IAPI, que finalmente requería financiamiento bancario. En contraste, Gómez Morales sostuvo su posición contraria por sus efectos sobre la inflación y los salarios urbanos ya afectados.⁴⁰ No obstante, el GE decidió introducir tipos de cambios especiales para alentar las exportaciones de diversos productos como algodón, arroz, tabaco, lanas, carnes conservadas y enlatadas.

En diciembre de ese año volvió a discutirse la cuestión ante la inminencia de un nuevo acuerdo con Gran Bretaña por la venta de carnes. El mantenimiento de los tipos de cambio y el incremento de los costos de producción y salarios habían obligado al IAPI a compensar a los frigoríficos debido a las diferencias entre el precio abonado por Gran Bretaña y los que pagaban los frigoríficos a los productores. Nuevamente Cafiero propuso devaluar la moneda en tanto que Gómez Morales insistió en el uso del margen de cambios para financiar los subsidios otorgados a las empresas de capital extranjero.

En cualquier caso, el Ministerio de Comercio Exterior inició una intensa campaña de fomento de las exportaciones de productos agrarios y no tradicionales, y la firma de nuevos convenios bilaterales con países de Europa del Este, incluida la Unión Soviética, y la concertación de varios acuerdos de “unión aduanera” con Chile y Paraguay en 1953 y, al año siguiente, Bolivia y Ecuador. Se fijaron nuevos tipos de cambio para estimular exportaciones, incluso de manufacturas, y se eliminó también el impuesto a las ventas para estos últimos artículos. La política comercial, aunque enmarcada en el bilateralismo, buscó abrir nuevos mercados y, al mismo tiempo, denunció en los organismos internacionales los graves perjuicios ocasionados por el deterioro de los términos del intercambio siguiendo los argumentos de la CEPAL.⁴¹

Las dificultades del comercio exterior argentino en los años cincuenta conducirían también a una revisión de la política oficial frente al capital

40. Entrevista a Alfredo Gómez Morales, *Proyecto de Historia Oral del Instituto Di Tella*, 17 de mayo de 1972, p. 63.

41. Ministerio de Relaciones Exteriores, *Precios internacionales y desarrollo económico integral. Posición de la Argentina en la VII Asamblea General de las Naciones Unidas*, Buenos Aires, 1953.

extranjero. En 1953, el Ministerio de Asuntos Económicos remitió al Congreso un proyecto de Ley de Inversiones Extranjeras. La nueva ley tenía como propósito promover las inversiones en sectores industriales estratégicos como una manera de reducir las importaciones de bienes finales y alentar un avance en la sustitución de importaciones. El proyecto incluía cláusulas restrictivas al ingreso de capitales especulativos y al egreso de divisas que podía generar la instalación de empresas extranjeras. De hecho, muchas empresas, especialmente norteamericanas, habían tenido dificultades para remitir utilidades a partir de 1948, cuando el BCRA había implantado restricciones frente a la crisis de divisas. La Ley 14.222 aseguró que las nuevas inversiones tendrían como beneficio la posibilidad de girar utilidades hasta el 8 % del capital invertido pero limitó el retiro de la inversión original a partir de los diez años de su radicación. En este sentido, la ley implicaba una comprensión de los problemas que la inversión extranjera podía traer a mediano plazo. Según Gómez Morales:

La ley ha sido promovida entre otros con el propósito de aliviar nuestro balance de pagos [...]. Si se radica una empresa que produce aquí lo que actualmente tenemos que importar y se lleva un diez por ciento de lo que produce, eso no puede ofrecer una situación de dificultades; al contrario, creo que cuantos más capitales vengan en esas condiciones, más liberados vamos a estar en cuanto al balance de pagos se refiere⁴²

El impacto de la Ley fue menor ya que entre 1953 y 1955 solo se radicaron inversiones por 12 millones de dólares a valores corrientes. Un solo proyecto, el de Industrias Kaiser Argentina S.A., explicó el 80 % de los capitales invertidos. Si bien se instalaron empresas metalmecánicas, químicas y farmacéuticas, los resultados distaron de ser importantes. El monto total del ingreso de capitales contrasta con los 500 millones de dólares que se radicaron en el país entre 1959 y 1962. Claro que entonces, en un contexto internacional más favorable, el gobierno de Arturo Frondizi había sancionado la Ley 14.780/58, que ofrecía ventajas más atractivas.

La resolución de la crisis externa no vendría ni de un aumento de las exportaciones ni de una llegada masiva de inversiones norteamericanas como propondrían Frondizi y Rogelio Frigerio a finales de la década. En efecto, la recuperación de la agricultura pampeana en 1953 y 1954 permitiría cierto alivio en el sector externo. El volumen y valor de las exportaciones se incre-

42. Ministerio de Asuntos Económicos, *Régimen para las Inversiones de Capital Extranjero*, Buenos Aires, 1954, pp.48-49.

mentó en esos años, permitiendo obtener pequeños saldos positivos (Cuadros 2 y 3). Sin embargo, en ese comportamiento incidió tanto la recuperación agraria como la fuerte caída de las importaciones, bienes intermedios y otros insumos de difícil sustitución, causada por la recesión industrial de 1952 y 1953. Muy pronto, la recuperación de la actividad industrial en 1954 volvió a colocar las importaciones a niveles de 1948 y redujo el saldo de la balanza comercial, que alcanzó apenas a 48 millones de dólares.

4.2. *La política monetaria y crediticia*

El diagnóstico del equipo económico sostuvo que la inflación estaba originada por la puja distributiva (inflación de costos) y por las políticas monetarias y crediticias que, si bien habían moderado su ritmo de expansión, requerían de nueva atención. Precisamente, el cambio fundamental introducido en 1952 fue el intento de acompañar la tregua de la carrera de precios y salarios con una contracción importante de las políticas monetarias y crediticias. Por un lado, el gobierno recortó el gasto público mediante la paralización de obras, la disminución de los gastos corrientes y la postergación del Segundo Plan Quinquenal. En segundo lugar, la contracción monetaria producida por el déficit del balance de pagos ayudó a reducir las presiones monetarias sobre la inflación (Belini y Haberfeld, 2020. Cuadro 12). En tercer lugar, la política de estímulo oficial al ahorro permitió el incremento de los depósitos (Rougier y Fiszbein, 2004).

Por último, pero no menos importante, el plan fue acompañado de un cambio apreciable en las políticas crediticias que se volvieron totalmente contractivas. El gobierno comprimió el crédito bancario al sector público (algo que venía operándose desde 1950) y especialmente al sector privado. En este sentido, se reorientó el crédito al agro y se produjo una fuerte disminución del crédito a la industria y el comercio. El argumento oficial era que los empresarios industriales se habían beneficiado durante años mediante el subsidio encubierto que suponían los créditos recibidos, pero no habían mejorado los costos de producción. Por el contrario, en un contexto de escasez de importaciones competitivas, habían acumulado stocks e incrementado los precios y el mercado negro. Por lo tanto, según las autoridades económicas, los empresarios debían proceder primero a vender sus stocks antes de solicitar nuevos préstamos. Esta orientación ayudaría además a combatir el ascenso de los precios de artículos de consumo masivo.

En el Cuadro 6 se observa que la contracción del crédito en precios

constantes fue muy aguda en 1952 y continuó en 1953. El sector privado fue el principal perjudicado con un descenso del 50 % entre 1951 y 1953, en tanto que el sector público vio incrementar los créditos un 387 % con respecto a 1951. El incremento del crédito al sector público estuvo orientado a la política de subsidios del IAPI a los artículos de consumo popular y, en menor medida, al proyecto de fabricación estatal de automóviles y tractores por medio del Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME).

Como dijimos, el recorte del crédito al sector privado se concentró en la industria donde los préstamos descendieron en precios constantes un 42 % entre 1951 y 1952.⁴³ Muy pronto las cámaras empresarias volvieron a presionar. Si bien el gobierno dispuso, en diciembre de 1952, incrementos en los redescuentos del BCRA destinados al sector para el pago de aguinaldos, ordenó que fueran “con carácter restrictivo”.⁴⁴ El auxilio crediticio continuó cayendo en 1953, lo que profundizó la recesión industrial. Recién a partir de 1954 hubo una recuperación del crédito al sector privado, en el contexto de la reactivación económica y de la renovación de los convenios de trabajo. Aun así, se mantuvo por debajo de los niveles previos a 1952 (véase Cuadro 6).

La fuerte contracción crediticia tuvo entonces como principal destinatario el sector privado y, especialmente, la industria que había sido en el pasado el sector privilegiado por las políticas oficiales. De todas formas, las necesidades fiscales y la política del IAPI condujeron a una importante expansión de los préstamos al Estado.

El brusco cambio de las políticas monetarias y crediticias entre 1952 y 1953 revelaba que según el diagnóstico del equipo económico la tregua impuesta a la puja distributiva debía ser acompañada por políticas monetarias y crediticias contractivas, como otra dimensión central para frenar la inflación. No obstante, las dudas del equipo económico sobre la efectividad de los controles de precios, el gobierno volvió a emplearlos, esta vez con mayor rigor. La Dirección Nacional de Vigilancia de Precios, en manos de la Policía Federal, redobló la fiscalización de los precios máximos y la aplicación de las multas que involucraban el cierre temporario e incluso definitivo de los comercios. Si bien la política de precios máximos es uno de los aspectos más recordados del plan de estabilización, sus límites fueron reconocidos

43. Cálculos propios basados en Banco Industrial de la República Argentina, *Memoria y Balance*. 1953, Buenos Aires, 1954.

44. *Actas del Grupo Económico*, Acta 21, 9/12/52, s/p.

por el equipo económico.

4.3. La política fiscal

Una de las causas de la gran expansión monetaria y crediticia durante la década de 1940 había sido el incremento de los gastos públicos. De acuerdo con el informe de la CEPAL, solo entre 1945 y 1954, estos se habían incrementado un 60 % a precios constantes.⁴⁵ Si bien la política económica de Gómez Morales a partir de 1949 se había puesto como objetivo una reducción del gasto, todavía en 1951 este era un 39 % mayor que a mediados de los años cuarenta. No obstante, el déficit fiscal como porcentaje del PBI había declinado del 13 % en 1948 y al 4,5 % en 1951.⁴⁶

Como dijimos el plan de 1952 incluyó un nuevo recorte de los gastos del Estado, la paralización de las obras públicas no prioritarias y los planes de viviendas. Pero el gasto público apenas fue un poco menor con respecto a 1951. El déficit fiscal ascendió a 5,6 % del PBI, lo que da cuenta de las dificultades de alcanzar el equilibrio fiscal en el marco de una aguda recesión de la actividad interna y la caída de las exportaciones. Luego de una década de expansión del gasto y en menor medida de los ingresos, el desequilibrio fiscal era difícil de resolver. Especialmente relevantes eran los planes de obras públicas del gobierno federal y las provincias, el déficit de las empresas públicas de transporte, el atraso de las tarifas y el incremento del personal. En el caso de las provincias, entre 1952 y 1953, la Tesorería debió transferir recursos para cubrir necesidades de varios Estados provinciales tanto en sus planes de obras públicas como los gastos ordinarios.⁴⁷

La demanda de recursos de las empresas públicas para cubrir sus déficits era el doble de la de las provincias. La Compañía de Transportes de Buenos Aires, los ferrocarriles y Aerolíneas Argentinas presentaban los mayores quebrantos.⁴⁸ Las soluciones no eran fáciles: ni una mayor presión impositiva ni nuevos aumentos de tarifas, el último aplicado en 1951, parecían con-

45. El incremento estaba dominado principalmente por el aumento de los rubros no reproductivos como el consumo, las subvenciones y transferencias. En cambio, las inversiones en capital fijo habían recibido una atención marginal. CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, Buenos Aires, 1959, p. 137.

46. Véase la tabla 15.6, en el apéndice estadístico de Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch, *The Political Economy of Argentina, 1946-1983*, Pittsburgh, UPR, 1989, p. 330.

47. AGE, Acta 13, 13 de octubre de 1952, pp.1-2.

48. AGE, Acta 6, 11 de agosto de 1952, pp.7-8.

sistentes con el programa antiinflacionario. Finalmente, el equipo decidió financiar estos déficits “colocando” nuevos títulos de la deuda pública en la Caja Nacional de Ahorro Postal.⁴⁹

A partir de 1953, el déficit fiscal volvería a crecer dinamizado por el desequilibrio de las finanzas provinciales, las empresas públicas de transporte y los quebrantos generados por la operatoria del IAPI. Resolver esos desequilibrios era complejo porque involucraba a diversos actores políticos y sociales y requería la coordinación y fiscalización de los gastos públicos. En el caso de las empresas públicas, la administración descentralizada de las mismas y la falta de coordinación con las políticas económicas y fiscales del Estado nacional exigía ahora amplias reformas y ajustes complejos de implementar. El Ministerio de Transporte comenzó a estudiar planes de racionalización de las empresas, modernización de equipos y reformas del estatuto de los empleados, pero estas tareas no podían tener efectos inmediatos. Por otro lado, mientras duró la implementación del Plan de Emergencia Económica, el equipo económico rechazó un ajuste de las tarifas. En cambio, prefirió el financiamiento del déficit recurriendo al Tesoro y este al BCRA.

En octubre de 1952, el equipo económico ordenó al Ministerio de Asuntos Técnicos que revisara las inversiones proyectadas en el Segundo Plan Quinquenal, dando prioridad al programa energético.⁵⁰ Incluso en ese plano, tan sensible al nacionalismo económico, el equipo pensó en nuevas formas de financiamiento mediante la asociación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) con capitales extranjeros que ya habían presentado propuestas. Pero ese intento de reformulación de la política petrolera fue postergado y se decidió implementar un plan de autofinanciamiento.⁵¹ Otros proyectos, como el de la construcción de la primera acería integrada de la Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA) requerían grandes desembolsos en divisas, imposibles de financiar sin crédito internacional.

Las demandas de las empresas públicas y nuevos desembolsos no previstos por la planificación oficial dificultaban la reducción del déficit público. Así, por ejemplo, en 1953, la Fuerza Área demandó y obtuvo importantes préstamos del Banco Industrial para su proyecto de instalación de fábricas de automóviles y tractores. Una comisión especial analizó el tema y el equipo económico autorizó un crédito al IAME de 330 millones de pesos

49. AGE, Acta 22, 12 de diciembre de 1952, p. 1.

50. AGE, Acta 14, 21 de octubre de 1952, p. 1.

51. AGE, Acta 10, 18 de septiembre de 1952, p. 3 y el Anexo 3.

durante 1953, y unos 190 millones adicionales para el bienio 1954-1955.⁵² Poco después, el gobierno nacionalizó las empresas del Grupo Bemberg, mediante la emisión de títulos de deuda en el marco del Segundo Plan. En cualquier caso, el equipo económico tomó nota de los riesgos de estas medidas y proyectó una reforma de la Ley de Empresas Públicas, la prohibición de creación de nuevas empresas sin el concurso del Congreso y la mejora de la eficiencia de las existentes.

En conjunto, el programa económico buscó reducir el nivel de déficit estatal. A pesar de que se lograron importantes ajustes en 1952, lo que profundizó la recesión, a partir de 1953, el déficit volvió a crecer como respuesta a los desequilibrios de las provincias y especialmente a los de las empresas públicas. Como veremos estas tendencias continuarían en los años finales del segundo mandato de Perón.

4.4. La actividad económica y el costo de vida entre 1952 y 1954

La aplicación del Plan de Emergencia tuvo un impacto recesivo en el corto y mediano plazo. El año 1952 estuvo marcado por una aguda caída del PBI originado por una coyuntura de caída de producción primaria, la acentuación de la inflación y el debilitamiento de la demanda, todo lo cual originó una aguda recesión en el sector urbano, que afectó con mayor fuerza a la construcción y el sector terciario. El congelamiento de los salarios, la limitación del crédito oficial y la caída general del ingreso aun cuando no fue acompañada de una devaluación tuvieron un profundo efecto recesivo. Medida en términos de PBI, la crisis de 1952 se caracterizó por una violenta declinación del orden del 6,6 % en el término de un año (Cuadro 7). Como concluiría la CEPAL, el programa de ajuste de 1952 era “un ejemplo del sacrificio que la economía tiene que hacer cuando quiere imponerse un freno demasiado enérgico a la inflación”.⁵³ Los indicadores muestran también una reactivación hacia 1953, impulsada por la recuperación del sector primario. En contraste, el sector manufacturero debió soportar una fuerte recesión que se prolongó hasta finales de ese año. Las ramas más afectadas fueron la de bienes de consumo no durables, especialmente textil, confección y calzado (Belini, 2009). En cambio, la fabricación de electrodomésticos o la industria cementera no enfrentaron una recesión. En conjunto, luego de

52. AGE, Acta 33, 12 de febrero de 1953, p. 9.

53. CEPAL, *Estudio económico de América Latina*. 1953, México, 1954, p. 75.

la fuerte caída de 1952, la economía peronista mostró hasta 1955 una tasa de crecimiento positiva (Cuadro 7).

¿Qué efectos tuvo el plan sobre los ingresos de los asalariados? Por un lado, como se observa en el Cuadro 8, los salarios reales volvieron a contraerse entre 1952 y 1953. Si bien no hay estadísticas oficiales la crisis no parece haber generado una gran desocupación. Esto se explica porque el gobierno y los sindicatos propiciaron la reducción de la jornada laboral antes que el despido de personal industrial.⁵⁴ En el sector manufacturero, uno de los más afectados, se observó una declinación importante de las hora-obrero trabajadas y de la ocupación obrera entre 1951 y 1953: 12 % y 13 % respectivamente. Estas caídas fueron mayores a la del volumen físico de la producción (-9,7 %) (Belini, 2014: 139).

La caída de los salarios reales desató una contracción del consumo y de las ventas. Incluso, en la Capital Federal, las ventas de alimentos mostraron una contracción importante, aunque solo temporal, en tanto que las ventas de textiles y confecciones ingresaron en una etapa de retracción que continuaría hasta 1955. El impacto de la crisis sobre los negocios fue muy fuerte. Los quebrantos ascendieron de 121 millones de m\$*n* en 1951 a 527 en 1952 y 519 en 1953. El comercio y la industria textil fueron los más afectados, representando el 40 % de los quebrantos en 1952 y el 19 % en 1953.⁵⁵ Asimismo, en otro estudio, se ha realizado una estimación del impacto del programa sobre los ingresos familiares, particularmente de lo que las estadísticas denominaban “familia obrera” compuesta por un trabajador masculino no especializado, una trabajadora y dos menores (Belini, 2014). A partir de una comparación de los salarios medios de la industria y de presupuestos de las familias obreras se concluye que durante los años iniciales del peronismo se produjo una importante mejora en los ingresos.⁵⁶ En efecto, para 1949, los salarios de los peones casi alcanzaban para solventar el presupuesto familiar, los ingresos de los oficiales lo superaban un 25 %, en tanto que los salarios medios de la industria eran un 20 % mayor que la canasta familiar. A partir de entonces, se muestra el deterioro de la relación salarios y presupuestos, que continúa hasta 1953 inclusive. Los

54. Ídem, p. 216.

55. CGE, *Informe económico*, Buenos Aires, 1955, pp. 121-126.

56. La información no permite distinguir entre trabajadores calificados y no calificados, pero brinda un punto medio que permite una mirada más ajustada. En segundo lugar, las estimaciones sobre presupuesto habían sido confeccionadas en 1943 e incluían sólo los consumos básicos de la familia obrera. Por tanto, los salarios de oficiales deberían compararse con gastos familiares más altos.

obreros oficiales fueron los que sufrieron más los efectos de la inflación, lo que es congruente con la afirmación de la tendencia al aplanamiento de la escala salarial durante el peronismo. Como en los años treinta, ese déficit debió cubrirse con un segundo empleo y/o el ingreso de mujeres e hijos al mercado laboral. En estas condiciones, puede comprenderse la reticencia del equipo económico para implementar medidas que podían impactar más negativamente sobre los ingresos de los asalariados.

5. La economía y la política económica en los años finales del peronismo, 1954-1955

A comienzos de 1954, la economía argentina parecía estar en condiciones de iniciar una nueva etapa de crecimiento, con la mejora del sector externo, la caída de la tasa de inflación y una tímida recuperación industrial. No obstante, la política antiinflacionaria comenzó a enfrentar diversos contratiempos. La puja distributiva volvió a primer plano con el vencimiento de la pausa impuesta a los convenios colectivos de trabajo. En marzo, se produjeron huelgas y en varios gremios se declaró el trabajo a reglamento ante el inicio de las negociaciones con las entidades empresarias. Los sindicatos demandaron aumentos mayores a los auspiciados por el gobierno y las cámaras empresariales, agrupadas en la Confederación General Económica (CGE), respondieron con el reclamo de eliminación de las cláusulas que afectaran la productividad. Particularmente activos fueron la Asociación Obrera Textil y la Unión Obrera Metalúrgica, que contaban con más de 100 mil cotizantes cada uno, y obtuvieron incrementos salariales del orden del 20 %.⁵⁷ Luego de la firma de los convenios en mayo, los empresarios reclamaron una flexibilización de los controles de precios y obtuvieron del gobierno la autorización para trasladar los incrementos de los costos laborales a los precios. A fines de ese año, el gobierno lanzó un programa de “Equilibrio de la Economía Nacional” a fin de fortalecer la estabilidad de precios y salarios y redefinir el papel del estado en la economía (Rougier, 2012, pp.185-189)

En este plano, el gobierno de Perón intentó alcanzar un nuevo acuerdo entre el capital y el trabajo. En 1955, organizó el Congreso Nacional de la

57. Para el gremio textil, véase, *The Review of the River Plate*, May 31, 1954, p.22. Para el caso de la UOM, *The Review of the River Plate*, June 11, 1954, p. 12-14.

Productividad con el apoyo de la CGT y la CGE. Los empresarios reiteraron sus reclamos consistentes en la eliminación de las trabas al incremento de la productividad y el recorte de la injerencia de los sindicatos en el seno de las plantas a través de las comisiones obreras. Las discusiones pusieron de relieve la ofensiva empresaria en un contexto de dificultades para la introducción de equipos y modernización de las empresas, y la resistencia de la CGT al recorte de “las conquistas sociales”. El resultado fue el Acuerdo Nacional de la Productividad, un convenio que apenas era una solución de compromiso entre ambos actores y no llegó a implementarse (Bitrán, 1994; James, 1990).

La reanudación de la puja distributiva no fue el único desafío que enfrentó la política económica. En efecto, las finanzas públicas mostraron nuevamente una tendencia al déficit y se incrementó el auxilio del Tesoro. Las empresas públicas, el gasto de los Estados provinciales y los subsidios que a través del IAPI se transfería a los productores primarios y a los consumidores requirieron financiamiento. En conjunto, para 1955, el déficit del Tesoro duplicó en valores constantes el nivel de 1951-1952. Gran parte del mismo se financió mediante créditos del sistema bancario, gracias al aumento del redescuento del Banco Central. El Estado también echó mano a la colocación de títulos públicos en los bancos oficiales.⁵⁸

En el caso de las empresas públicas la solución no era fácil. Los ferrocarriles explicaban la mayor parte del déficit, pero su resolución requería de la combinación de estrategias de racionalización, incrementos de productividad, despido de empleados y ajuste de tarifas.

El gobierno federal continuó auxiliando a las provincias y en el marco del Segundo Plan Quinquenal, transfirió recursos para los planes de obras públicas. Para 1955, las deudas consolidadas de las provincias y los municipios alcanzaban unos 3.889 millones de pesos, a los que debían sumarse las deudas contraídas con el Estado federal, unos 4.469 millones.⁵⁹

El fracaso del gobierno para reducir el déficit en las cuentas públicas no repercutió inmediatamente sobre el nivel de inflación, aunque introdujo tensiones apenas reprimidas sobre los precios y sobre las expectativas de los actores económicos. Es probable que el ajuste de las cuentas públicas

58. CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, p. 144. El monto de los títulos públicos colocados en los bancos ascendió a 2.573 millones en 1953, 1.600 millones al año siguiente, y 2.500 millones de pesos en 1955. Véase, Jarach (1961: 76).

59. Véase Blanco (1956: 46).

operado en 1952 no fuera para el equipo económico más que una pausa para combatir, desde lo monetario, la inflación. Lo cierto es que duró poco y no quebró la tendencia al incremento del gasto estatal que se había iniciado a principios de la década de 1940.⁶⁰

Los problemas apenas disimulados que afrontaba la macroeconomía a mediados de la década de 1950 difícilmente ocultaban los conflictos estructurales como la crisis crónica del sector externo impuesta por unas exportaciones que no superaban los mil millones de dólares anuales, el lento avance en la transición de la etapa fácil a la fase compleja de la ISI debido a la escasez de divisas para la introducción de equipos y maquinarias y el drenaje de divisas por la importación de combustibles, que representaba una cuarta parte de las compras externas. El Plan de Emergencia Económica no había tenido como propósito resolver estos problemas para los cuales el gobierno implementó, a partir de 1953, el Segundo Plan Quinquenal y la Ley 14.222 de Inversiones Extranjeras.

Una macroeconomía más ordenada alentó algunos avances en la resolución de estos problemas como la radicación de IKA, Fiat y un conjunto de empresas alemanas para la fabricación de automóviles, tractores, productos químicos y farmacéuticos. El equipo económico también logró un crédito del Exim Bank por 60 millones de dólares para financiar la construcción de SOMISA, un proyecto que demandaba una inversión de cercana a los 250 millones de dólares y la importación de tecnología e insumos. Pero el gobierno peronista fracasó en su intento de ampliar la producción de combustibles por medio de acuerdos con empresas extranjeras, la principal de ellas subsidiaria de la Standard Oil. El contrato naufragó en el Congreso, sobre todo por las críticas en el seno del propio peronismo y la denuncia de la oposición radical. Para entonces, el gobierno de Perón se encontraba ante una grave crisis política por su enfrentamiento con la Iglesia Católica y el debilitamiento del apoyo de las Fuerzas Armadas, dos actores que habían sido, junto con la clase trabajadora, sus principales apoyos.

6. El Plan Prebisch de 1955 y los dilemas de la política económica del posperonismo

60. En conjunto, a finales de la experiencia peronista, las deudas nacionales, provinciales y municipales, y las contraídas por el IAPI con sistema bancario constituían casi el 50 % del PBI de ese año (Blanco, 1956: 48).

Los militares y civiles que derrocaron a Perón en septiembre de 1955 propusieron desde un comienzo un giro de las políticas económicas que se habían ensayado durante los nueve años previos. Acusaron a Perón y sus equipos de provocar una severa crisis que había llevado al país al estancamiento y la inflación. Las coincidencias entre los distintos grupos antiperonistas (nacionalistas y liberales) terminaban en ese diagnóstico. Pocas semanas después de la toma del poder político, por invitación oficial, el secretario general de la CEPAL, Raúl Prebisch elaboró un primer informe sobre la situación económica, al que se sumarían en el verano de 1956 dos documentos “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de Restablecimiento Económico”.⁶¹

Conocidos como Informe Prebisch, estos documentos censuraron el enfoque de las políticas peronistas, a las que responsabilizaron el estancamiento que el país soportaba desde 1948. Tres eran los principales desaciertos del peronismo: en primer lugar, la política de precios del IAPI que había desalentado la producción primaria exportable, comprimiendo la capacidad de importación de la economía. Además, las políticas industriales del peronismo habían cometido el error de promover la industria liviana, desatendiendo el desarrollo de las ramas básicas, la explotación de petróleo y la generación de energía, todo lo cual creaba obstáculos para el desarrollo del país. Por último, el peronismo había alentado la inflación por medio de políticas monetarias y crediticias muy expansivas, y el incremento de los salarios por encima de la productividad. Apartándose parcialmente del pensamiento de la CEPAL, Prebisch sostuvo que la inflación tenía un origen monetario.⁶² Para empeorar las cosas, la combinación de tipos de cambio múltiples y fijos en un entorno inflacionario había producido un atraso cambiario que repercutía negativamente sobre la producción exportable y, gracias a los controles de importación, alentaba el surgimiento de industrias de bases endebles. El Plan de Prebisch combinaba recomendaciones de signo ortodoxo para combatir la inflación y mejorar el sector externo (devaluación y simplificación de los tipos de cambio, congelamiento de los salarios, reducción del déficit fiscal y aplicación de una política monetaria

61. Véanse los documentos reproducidos en BCRA, *Memoria anual correspondiente a 1955*, Buenos Aires, 1956.

62. Este diagnóstico de Prebisch fue objeto de discusión en el interior de la CEPAL, donde se enfrentaban quienes sostenían el origen monetario de la inflación y los que postulaban la tesis de la inflación estructural. Según Furtado, la adhesión de Prebisch al primer grupo debilitó su posición en el organismo. Véase Furtado (1985: 159).

y crediticia constrictivas), con propuestas de corte desarrollista: aliento a la siderurgia, explotación de petróleo y energía e intervención estatal en aquellas industrias que fuera necesario implantar.

El diagnóstico de Prebisch generó un debate intenso en la opinión pública. La mayoría de los partidos no peronistas (desde la UCR hasta el Partido Socialista y el Comunista) compartían el análisis de la herencia económica del peronismo, pero rechazaron las recomendaciones de política económica, especialmente las que sugerían nuevos sacrificios a los asalariados. Los peronistas, aunque proscriptos, acusaron al secretario de la CEPAL de inventar una crisis para la aplicación de medidas que significaban un retorno al orden económico previo a 1943.⁶³

Si bien el gobierno cívico-militar aplicó algunas de las medidas sugeridas como una importante devaluación monetaria, la liquidación del IAPI, la suspensión del Segundo Plan Quinquenal y la eliminación muy temporaria de los controles de precios, muy pronto quedó claro que los grupos en el poder no coincidían en un enfoque de política económica. De hecho, durante los treinta y dos meses que duró el gobierno cívico-militar, se sucedieron cuatro ministros de Hacienda de orientaciones diversas; tras el breve paso de Eugenio Folcini, la política económica quedó en manos del heterodoxo Eugenio Blanco, Roberto Verrier, quien aplicó un duro y breve ajuste monetario, y Adalbert Krieger Vasena, el encargado de implementar una política económica acorde a un periodo electoral. La ausencia de un enfoque coherente también estuvo determinada por la heterogénea composición del gobierno, la dinámica política y la promesa del retorno a la normalidad constitucional

Dos cambios importantes fueron el ingreso de la Argentina al FMI y el abandono del bilateralismo en 1956, y la reforma bancaria de fines de 1957, que desmontó el régimen bancario instaurado por el peronismo una década antes. El ingreso de Argentina al FMI y al Banco Mundial ponía fin a una década de negociaciones y resistencias del gobierno argentino a los requisitos que imponía el organismo internacional en materia cambiaria; concretamente la eliminación de los tipos múltiples y de la fijación oficial de los mismos. La adhesión al FMI requirió una compleja negociación con los países de Europa Occidental con los que la Argentina tenía deudas por

63. Arturo Jauretche, expresidente del Banco de la Provincia y militante radical, escribió un folleto en donde sostuvo la tesis que el plan conformaba un “retorno al coloniaje” (Arturo Jauretche. *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje*, Buenos Aires, 1955).

los créditos bilaterales y las importaciones con pago diferido que ascendían a unos 757 millones de dólares en 1955, un monto significativo considerando el desempeño exportador del país. Tras largas negociaciones en las que el gobierno debió ceder ante demandas de grandes empresas alemanas y francesas afectadas por las nacionalizaciones del peronismo, a fines de 1957 se firmó el acuerdo definitivo con el Club de París. En el mismo, el gobierno se comprometió a dar prioridad en el uso de divisas al pago de la deuda y las importaciones desde esos mercados (García Heras, 2008). La reforma bancaria se propuso sanear la situación de los bancos oficiales y, sobre todo, devolver a los bancos privados el manejo de sus carteras de depósitos y el destino de los créditos.

La ausencia de un programa estable y consistente tuvo resultados previsibles. Si bien la economía argentina continuó creciendo entre 1955 y 1958, la tasa de inflación volvió a trepar y retornó con mayor crudeza el desequilibrio externo.

7. Consideraciones finales

El análisis de la experiencia peronista frente a las dos primeras crisis de posguerra muestra que luego de la breve coyuntura inicial de holgada situación en el sector externo, el gobierno de Perón debió enfrentar las primeras manifestaciones de la crisis cíclica del balance de pagos que el país padecería hasta mediados de la década de 1960. Si bien el comportamiento cíclico de la economía sería una experiencia común en los países más grandes de la América Latina, la Argentina debió soportar las crisis de balanza de pagos con mayor crudeza, considerando la bonanza inicial de los términos del intercambio y su evolución posterior durante la década de 1950. Los errores del diagnóstico de Miranda y las políticas expansivas del trienio 1946-1949, desembocaron en una aguda crisis de balanza de pagos que fue tan repentina como compleja de interpretar. Para el nuevo equipo económico, no cabían dudas que la gravedad de la mala situación externa del país era responsabilidad de los errores cometidos por Miranda sobre la prolongación de un periodo de bonanza de precios, una estrategia comercial audaz y la gran expansión del gasto público y del crédito que había propiciado al menos hasta mediados de 1948. Por ello, las propuestas de Gómez Morales y su equipo consistían en modificar el enfoque anterior mediante la intensificación de la política comercial, la mejora de los precios

agrícolas internos y el aliento a la mecanización agraria. No obstante, la política económica debió enfrentar nuevas dificultades en el sector externo, con la devaluación de la libra y una acentuación de la escasez de dólares y, en el ámbito doméstico, la aceleración de la inflación que amenazaba deteriorar los incrementos de los salarios reales obtenidos en los primeros años del peronismo. Entre 1949 y 1951, la evolución de la economía mostró signos contradictorios que dificultaron la interpretación de los problemas estructurales. Con el inicio de la Guerra de Corea en 1950, los precios de las *commodities* volvieron a ascender (aunque ahora solo brevemente), se devaluó la moneda y mejoró la balanza comercial. En el frente interno, la aceleración de la inflación alentó la movilización de los sindicatos para exigir incrementos de salarios, lo que realimentó la puja distributiva. Pero en 1951 y 1952, el país enfrentó una nueva caída de precios y los efectos de la mayor sequía padecida por el agro pampeano en el siglo XX. Con una Europa en plena reconstrucción y la imposibilidad de hacerse de divisas de libre disponibilidad a cambio de las exportaciones de productos agropecuarios, el futuro de la industria argentina se veía amenazado por la falta de divisas para adquirir equipos y maquinarias e los insumos imprescindibles para su expansión. Ya no cabía esperar una mejora del sector externo originada en las compras de los Estados Unidos en el marco del Plan Marshall ni una recuperación de la demanda de Europa Occidental.

En estas condiciones, la política económica entre 1949 y 1951 quedó prisionera de las tensiones producidas por una intensa lucha por la distribución del ingreso y el incremento de los costos. Ante la falta de coordinación de las políticas económicas con la de ingresos, se flexibilizó el crédito como una forma de compensar a los empresarios por el crecimiento de los costos. Al calor de la creciente inflación, el deterioro fiscal y el lento ritmo de crecimiento de la economía, Gómez Morales modificó su diagnóstico sobre el origen de la inflación y la gravedad de la crisis externa. En cuanto a la primera, no habría posibilidad de detenerla sin poner un freno a la escalada de precios y salarios. Aunque el equipo confiaba en el uso de instrumentos de intervención en los mercados, había llegado a la conclusión de que los controles de precios y los sistemas de utilidades máximas permitidas habían mostrado un impacto limitado en la lucha antiinflacionaria.⁶⁴ Por otro lado, era necesario contener el gasto público, reducir el déficit fiscal,

64. Consejo Económico Nacional, *Situación económica actual y perspectivas para 1952*, mimeo, noviembre de 1951, p. 27.

y disminuir y reorientar el crédito de la banca oficial. Todas esas políticas tenían antecedentes previos en las medidas tomadas desde 1949 pero ahora era imprescindible acentuarlas. En cambio, lo que resultaba relativamente nuevo era el objetivo de coordinar estas medidas “estabilizadoras” con las políticas laborales y salariales.

La política económica finalmente aplicada a partir de 1952 abandonó la búsqueda de un acuerdo entre empresarios y trabajadores, e impuso una tregua de precios y salarios mediante el expediente de congelarlos y suspender las convenciones colectivas hasta 1954. Estas medidas heterodoxas fueron acompañadas de políticas fiscales, monetarias y crediticias constrictivas (y procíclicas) que provocaron una caída de los salarios reales y el consumo, y una severa recesión. Particularmente aguda fue la caída del gasto y del crédito al sector público, donde se suspendieron las obras públicas y se postergó el inicio del Segundo Plan Quinquenal hasta 1953. El sector industrial y el comercio padecieron una recesión inédita desde 1946 y si bien esta no parece haberse expresado en una desocupación significativa, los salarios reales en la industria se deterioraron otro año más alcanzando en 1952 el menor nivel desde 1948.

La recesión fue aguda pero breve. Una notable recuperación de la producción agropecuaria en 1953 y 1954, mejoró el sector externo, y el cambio de signo de las políticas crediticias hacia la industria hacia finales de 1953, reactivaron la actividad económica. Entre 1953 y 1955, la economía volvió a crecer a tasas del 4,5 % anual y la tasa de inflación minorista bajó abruptamente a un dígito. No obstante las rigidices que padecía la economía eran evidentes. Si bien en diciembre de 1952, el gobierno había anunciado que el Segundo Plan Quinquenal sería financiado con recursos internos, en agosto del año siguiente, envió al Congreso una Ley de Inversiones Extranjeras, destinada a integrar capitales y tecnología para avanzar en el proceso de industrialización. El freno impuesto al crecimiento de la economía por el estancamiento de la oferta de divisas provenientes de las exportaciones, obligó al Banco Central a intensificar las políticas de administración del comercio exterior vía controles cambiarios, cuotas y prohibiciones. También se estimularon las exportaciones de manufacturas con incentivos cambiarios que estaban muy lejos de colocar al sector en condiciones más ventajosas debido al atraso cambiario y la escasa competitividad sectorial. Entonces, Perón fue más audaz y se propuso revisar su política petrolera mediante el acuerdo con la Standard Oil de 1954, al cual seguirían otros contratos. Se trataba de resolver el problema de la salida de divisas en concepto de

importación de combustibles, que representaba no menos de la cuarta parte de las compras anuales. La iniciativa se estancó en las comisiones en medio de los debates internos del peronismo, que contaba con amplia mayoría en ambas cámaras. El problema de la puja distributiva y la inflación tampoco estaba resuelto. En 1954, la reanudación de las paritarias fue acompañada de huelgas y protestas, aunque finalmente los gremios aceptaron la pauta oficial de incrementos del 15 %. Las tensiones se trasladaron a los empresarios que reclamaron políticas compensatorias. Además, la CGE reclamó una revisión de las cláusulas que afectaban la autoridad del capital en el seno de las empresas y propuso introducir otras para alentar el incremento de la productividad. Más importante aún, luego del ajuste de las cuentas públicas en 1952, se reanudó el incremento del déficit de la Tesorería debido a las demandas de las empresas de Estado, las provincias y los subsidios del IAPI a rubros de consumo popular.

En suma, se trataba de un conjunto variado de desafíos que el gobierno y el equipo económico debían enfrentar si querían acelerar el crecimiento, la mejora de los salarios y la transición del modelo industrial hacia las ramas básicas y las tecnológicamente más complejas. Como se sabe, la política económica de Gómez Morales fue interrumpida abruptamente por la inestabilidad política. Luego de un luctuoso golpe fallido, en junio de 1955, una rebelión cívico-militar derrumbó el otrora sólido gobierno de Perón. Si bien la macroeconomía del peronismo tardío mostraba algunos avances en términos de inflación y sector externo, sin afectar la distribución del ingreso, el nuevo régimen se propuso desmontar las instituciones de la economía peronista y corregir las distorsiones provocadas por el atraso cambiario. Los resultados de las nuevas políticas, que escapan al objetivo del presente capítulo, alentaron nuevamente la inflación y una nueva crisis externa.

Cuadros

Cuadro 1. Términos del intercambio de América Latina (1928: 100)

	América Latina	Argentina	Brasil	Chile	México
1946	112	121	56	50	146
1947	113	122	63	54	150
1948	117	126	62	55	164
1949	110	111	70	60	138

1950	132	112	95	53	155
1951	131	106	83	57	164
1952	121	84	88	61	164
1953	129	98	92	66	132
1954	132	84	107	55	131
1955	123	84	93	60	138
1956	123	84	93	60	138
1957	122	74	88	57	128
1958	113	75	73	61	117
1959	105	79	70	66	115
1960	105	86	72	55	106

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, *América Latina. Relación de precios del intercambio*, Santiago de Chile, 1976.

Cuadro 2. Volumen de las exportaciones argentinas en toneladas,
1938-1955

Año	Total general	Ganadería	%	Agricultura	%
1938	8.531.460	1.237.967	14,51	7.293.493	85,49
1939	12.212.366	1.330.890	10,90	10.881.476	89,10
1940	8.942.101	1.163.872	13,02	7.778.229	86,98
1941	5.659.844	1.376.911	24,33	4.282.933	75,67
1942	4.645.474	1.341.376	28,87	3.304.098	71,13
1943	4.654.873	1.337.884	28,74	3.316.989	71,26
1944	5.639.241	1.506.618	26,72	4.132.623	73,28
1945	5.941.212	1.298.655	21,86	4.642.557	78,14
1946	7.627.196	1.392.452	18,26	6.234.744	81,74
1947	8.886.972	1.513.433	17,03	7.373.539	82,97
1948	8.482.091	1.361.367	16,05	7.120.724	83,95
1949	5.773.619	1.063.734	18,42	4.709.885	81,58
1950	7.187.432	1.081.989	15,05	6.105.443	84,95
1951	5.467.889	753.586	13,78	4.714.303	86,22
1952	2.812.145	709.898	25,24	2.102.247	74,76
1953	7.060.411	803.007	11,37	6.257.404	88,63
1954	9.493.673	736.724	7,76	8.756.949	92,24
1955	6.643.484	876.504	13,19	5.766.980	86,81

Fuente: Carmen Llorens de Azar, *Argentina. Evolución económica, 1915-1976*,

Fundación Banco de Boston, 1977.

Cuadro 3. Balanza comercial argentina, 1946-1955 (en millones de U\$S)

Años	Exportaciones	Importaciones	Saldo
1946	1159	588	571
1947	1612	1340	272
1948	1629	1561	68
1949	1043	1180	-137
1950	1178	964	214
1951	1169	1480	-311
1952	688	1179	-491
1953	1125	795	330
1954	1127	979	48
1955	929	1173	-244

Fuente: Carmen Llorens de Azar, *Argentina. Evolución económica, 1915-1976*, Fundación Banco de Boston, 1977.

Cuadro 4. Evolución de las importaciones desde Gran Bretaña y Estados Unidos, 1936-1955 (Miles de dólares)

Año	Reino Unido	Estados Unidos
1936-39	88.789	37.957
1946	77.627	167.763
1947	111.823	608.966
1948	195.505	576.756
1949	183.421	175.268
1950	113.846	157.464
1951	123.601	282.788
1952	70.486	208.623
1953	52.601	123.932
1954	72.263	128.241
1955	76.252	154.298

Fuente: Carmen Llorens de Azar, *Argentina. Evolución económica, 1915-1976*, Fundación Banco de Boston, 1977.

Cuadro 5. Tipos de cambios vigentes entre 1946 y 1955 (M\$.n. por dólar)

Al Fin de	Mercado Oficial							Mercado De Licitaciones	Mercado Libre	
	Tipo Comprador				Tipo Vendedor				Libre (1)	Paralelo
	Básico	Preferencial		Especial	Básico	Preferencial				
		A	B			A	B			
1945	3,35	3,98	-	-	4,22	3,73	-	-	-	4,07
1946	3,35	3,98	-	-	4,22	3,73	-	-	4,11	4,11
1947	3,35	3,98	-	-	4,22	3,73	-	-	4,02	4,81
1948	3,35	3,98	-	5,00	4,22	3,73	-	-	4,80	9,250
1949	3,35	4,83	5,72	7,19	6,08	5,00	5,374	9,325	9,02	15,80
1950	5,00	7,50	-	-	7,50	5,00	-	-	14,2	16,50
1951	5,00	7,50	-	-	7,50	5,00	-	-	14,3	27,00
1952	5,00	7,50	-	-	7,50	5,00	-	-	13,9	23,15
1953	5,00	7,50	-	-	7,50	5,00	-	-	13,9	26,70
1954	5,00	7,50	-	-	7,50	5,00	-	-	13,9	26,70
1955	5,00	7,50	-	-	7,50	5,00	-	-	13,9	26,70
1955 (2)	18,00	-	-	-	18,00	-	-	-	-	36,00

Fuente: María Elena Deligannis y Stella Maris Martínez, "Política Industrial, 1946-1955" en *Documento de Trabajo*, Fundación para el estudio de los problemas argentinos. Referencias: (1) El mercado libre fue regulado por el BCRA. (2) Estas tasas de cambio fueron establecidas el 26 de octubre de 1955.

Cuadro 6. Préstamos del sistema bancario, 1948-1955 (en millones de pesos de 1950)

	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
1. Préstamos	8.733	4.673	4.969	4.983	3.785	3.868	5.419	5.137
Préstamos al público	3.448	1.862	4.544	4.664	3.372	2.310	3.537	3.296
-Generales	-	-	3.036	3.439	2.330	1.216	1.854	1.522
-Hipotecarios	-	-	1.500	1.218	1.042	1.095	1.683	1.770
Préstamos oficiales	5.285	2.811	425	320	413	1.558	1.882	1.841
-Fomento y financiación	4.471	2.128	9	197	470	1.444	2.056	1.813
-Otros	814	683	416	122	-57	113	-174	28
2. Inversiones	396	311	377	161	149	56	385	269
3. Total	9.129	4.984	5.346	5.144	3.934	3.924	5.804	5.406

Fuente: elaboración propia en base a BCRA, *Memoria anual*, 1948-1955. Deflactado por el índice de precios mayoristas no agropecuarios, extraído de Carlos Díaz Alejandro (1975: 404).

Cuadro 7. Inflación y tasas de crecimiento, 1946-1955

Año	Inflación Dic-Dic	Inflación Dic-Dic 1945=100	Tasa de crecimiento PIB (1)
1946	18,74 %	118,74	8,9
1947	14,91 %	136,45	11,1
1948	18,85 %	162,17	5,5
1949	33,66 %	216,75	-1,4
1950	22,11 %	264,67	1,2
1951	50,21 %	397,57	3,1
1952	19,07 %	473,38	-6,6
1953	-0,71 %	470,02	5,6
1954	16,01 %	545,27	4,1
1955	7,47 %	586,02	4,6

Fuente: INDEC series históricas. (1) BCRA *Cuentas nacionales de la República Argentina*, vol. III (1976) en Gerchunoff, (1989).

Cuadro 8. Índice de los salarios reales en el sector industrial, la administración pública y los ferrocarriles, 1940-1956.

1936-1939: 100

	Salario medio Industrial	Salario medio Administración Pública	Salario medio Ferrocarriles
1940	97,4	99,6	95,1
1941	98,8	94,6	92,8
1942	97,0	84,3	88,4
1943	95,6	85,0	75,3
1944	109,3	81,1	77,1
1945	100,4	69,1	75,3
1946	107,8	70,4	73,9
1947	127,4	72,7	79,5
1948	146,8	83,2	100,9

1949	155,2	83,8	124,6
1950	153,0	73,2	117,9
1951	139,9	69,2	112,9
1952	136,6	71,8	110,8
1953	136,9	75,4	106,9
1954	147,9	79,1	112,3
1955	144,7	78,5	112,5
1956	136,0	-	131,6

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, *Estudio económico de América Latina*. 1957, Santiago de Chile, 1958, pp. 128-129.

Cuadro 9. Ingresos, gastos y déficit del Tesoro nacional, 1945-1955

	Miles de millones de pesos corrientes			Miles de millones de pesos de 1950		
	Gastos	Ingresos	Déficit	Gastos	Ingresos	Déficit
1945	4,4	3,2	1,2	8,6	6,3	2,3
1946	5,3	4,0	1,3	10,2	7,7	2,5
1947	8,5	6,7	1,8	15,5	12,2	3,3
1948	15,8	9,1	6,7	24,3	14,0	10,3
1949	14,8	12,4	2,4	18,0	15,1	2,9
1950	17,2	15,2	2,0	17,2	15,2	2,0
1951	23,0	21,2	1,8	15,5	14,3	1,2
1952	27,3	25,4	1,9	13,5	12,6	0,9
1953	32,1	29,4	2,7	14,7	13,4	1,3
1954	38,4	32,7	5,7	16,9	14,4	2,5
1955	40,9	35,1	5,8	16,4	14,0	2,4

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, Buenos Aires, 1959, p. 144.

Bibliografía

- Banco Central de la República Argentina (1976): *Cuentas nacionales de la República Argentina*, vol. III.
- Belini, C. (2006): "El Grupo Bunge y la política económica peronista, 1943-1952". *Latin American Research Review*, N° 1, Vol. 41, pp. 27-50.
- (2009), *La industria peronista. Políticas públicas y cambio estructural, 1946-*

- 1955, Buenos Aires, Edhasa.
- (2012): “Industrial Exports and Peronist Economic Policies in Post War Argentina”, en *Journal of Latin American Studies*, Vol. 44, Nº 2, pp. 285-317.
- (2014a). “Inflación, recesión y desequilibrio externo. La crisis de 1952, el plan de estabilización de Gómez Morales y los dilemas de la economía peronista”, en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, Nº 40, pp. 105-148.
- (2014b). *Convenciendo al capital. Peronismo, burocracia, empresarios y política industrial, 1946-1955*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Belini, C. y Habermeld, L. (2020): “Antes de la estabilización. La política económica peronista en el contexto del agravamiento de la crisis, 1949-1951”, *Documentos del IIEP*, Nº 53.
- Bitrán, R. (1994): *El Congreso de la Productividad. La reconversión económica durante el segundo gobierno peronista*, Buenos Aires, El Bloque.
- Blanco, E. (1956): *La política presupuestaria, la deuda pública y la economía nacional*. Ministerio de Hacienda.
- Brennan, J. y Rougier, M. (2013): *Perón y la burguesía argentina*, Carapachay, Lenguaje Claro.
- Cafiero, A. (1974): *De la economía social-justicialista al régimen liberal-capitalista*, Buenos Aires, Eudeba.
- Comisión Económica para América Latina (1959): *El desarrollo económico de la Argentina*, México.
- (1976): *América Latina. Relación de precios del intercambio*, Santiago de Chile.
- Cortés Conde, R. (2005): *La economía política de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires, Edhasa.
- Cortés Conde, R.; Ortiz Batalla, J.; D’Amato, L. y Della Paolera, G. (2020): *La economía de Perón (1946-1955)*, Buenos Aires, Edhasa.
- Cramer, G. (2002): “Pre-Peronist Argentina and the Origins of the IAPI”. *Iberoamericana*, Vol. 2, Nº 5, pp. 55-72.
- De La Vega, G. (2019): *Planificar la Argentina justa, libre y soberana. El Consejo Nacional de la Productividad*, Bernal, UNQ.
- Díaz Alejandro, C. (1975): *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Buenos Aires, Amorrortu.
- (1981): “Tipo de Cambio y términos del intercambio en la República Argentina, 1913-1976”, *Documento de Trabajo 22*, CEMA.
- Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (1990) (eds.): *Argentina, 1946-1983. The*

- Economic Ministers Speaks*. Palgrave, MacMillan.
- Dorn, G. (2005): *Peronistas and New Dealers. US-Argentine Rivalry and the Western Hemisphere, 1946-1950*, University Press of the South.
- Doyon, L. (2006): *Perón y los trabajadores. Los orígenes del sindicalismo peronista*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Escudé, C. (1983): *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Ferrer, A. (1962): *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (1977): *Crisis y alternativas de la política económica argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1988): *La fantasía organizada*, Buenos Aires, Eudeba.
- García Heras, R. (2008): *El Fondo Monetario y el Banco Mundial en la Argentina*, Buenos Aires, Lumiere.
- Gerchunoff, P. (1989): “Peronist Economic Policies, 1946-1955”, en Di Tella, G. y Dornbusch, R. (eds.), *The Political Economy of Argentina, 1946-83*. University of Pittsburgh Press, pp. 59-85.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. (2002): “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en Torre, J. C. (dir.), *Los años peronistas, 1943-1955*, Buenos Aires, Sudamericana. pp. 124-205.
- Girbal-Blacha, N. (2003): *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.
- Jarach, D. (1961): *Estudio sobre las finanzas argentinas, 1947-1957*, Buenos Aires, Depalma.
- James, D. (1990): *Resistencia e integración*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989): *El proceso de industrialización en Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Keldar, C. (2012): “Chronicle of an Inconclusive Negotiation: Perón, the International Monetary Fund, and the World Bank (1946-1955)”, *Hispanic American Historical Review*, 92, 4, pp. 639-668.
- Lewis, P. (1993): *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- López, M. J. (2008): “El problema ferroviario argentino y la nacionalización de las compañías de capital británico en 1948”, *Transporte, Servicios y Telecomunicaciones*, N° 15, pp.112-145.
- Luciani, M. P. (2014a): “El Estado peronista frente a las negociaciones colectivas: de las nuevas herramientas institucionales a la legalización de las convenciones colectivas”. *Revista ABRA*, N° 49, pp. 1-15.

- (2014b): “José María Freire de secretario a ministro. Un funcionario obrero en el área de Trabajo y Previsión” en Lobato, M. Z. y Suriano, J. (comps.), *La sociedad del trabajo*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 319-334
- Llach, J. J. (1984): “El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo”, en *Desarrollo Económico*, N° 92, enero-marzo, pp. 515-558.
- Llorens de Azar, C. (1977): *Argentina evolución económica, 1915-1976*, Buenos Aires, Fundación Banco de Boston.
- Milward, A. (1986: *Historia económica mundial del siglo XX. La Segunda Guerra Mundial, 1939-1945*, Barcelona, Crítica.
- Newland C. y Cuesta, M. (2017): “Peronismo y salarios reales: otra mirada al período 1939-1956”, *Investigaciones y Ensayos*, N°64, pp. 75-98.
- Novick, S. (1986): *El IAPI. Auge y decadencia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Rapoport, M. y Spiguel, C. (1994): *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina, 1949-1955*, Buenos Aires, GEL.
- Rougier, M. (2001): *El Banco de Crédito Industrial y la política crediticia del primer peronismo*, Buenos Aires, CEEED, Facultad de Ciencias Económicas.
- (2012): *La economía del peronismo*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Rougier M. y Fiszbein, M. (2004): “De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la economía peronista”, en Berrotarán, P, Jáuregui, A. y Rougier, M. (eds.), *Sueños de Bienestar en la Nueva Argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Rougier, M. y Stawski M. (2017): “Alfredo Gómez Morales: las tentativas de racionalizar la política económica peronista”, en Rein, R. y Panella, C. (comps.), *Los indispensables. Dirigentes de la segunda línea peronista*, San Martín, Universidad Nacional de San Martín, pp. 51-70.
- Sánchez Román, J. (2013) *Los argentinos y los impuestos*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Schvarzer, J. (1996): *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta.
- Skupch, P. (2008): *La crisis externa británica de 1947, el Plan Marshall y la Argentina*, en XXI Jornadas de Historia Económica, Buenos Aires, 23-27 de septiembre.
- Sourrouille, J. (2005): “La posición de activos y pasivos externos de la República Argentina entre 1946 y 1948”, en *Estudios y perspectivas*, N°29, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sourrouille, J. y Ramos, A. (2013): “El trigo y las ganancias del IAPI entre 1946 y 1949. Miranda y la política económica en los inicios del per-

- nismo”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 53, Nº 209-210, pp. 27-56.
- Sowter, L. (2013): *La legitimidad de la intervención estatal y el modelo de desarrollo en la Argentina peronista: Estado, empresarios y trabajadores en los consejos y comisiones de cooperación económica*”, Tesis de doctorado inédita, Flacso.
- Vázquez Presedo, V. (1988): *Estadísticas históricas argentina. Compendio 1873-1975*, Buenos Aires, Academia Nacional de Ciencias Económicas.



Episodio cíclico y cambio estructural. El Plan de Estabilización y Desarrollo, 1958-1962

RAÚL GARCÍA HERAS, DANIEL HEYMAN Y GUSTAVO MONTERO

1. Introducción

El truncado período presidencial de Arturo Frondizi marcó un hito en la evolución económica del país. En su transcurso, junto con intensos y por momentos turbulentos vaivenes macroeconómicos, se produjeron cambios en la estructura de producción y el elenco de los actores económicos salientes, cuyos efectos perduraron en los años siguientes. Este trabajo analiza la naturaleza de los procesos que determinaron las principales dinámicas económicas, y su interacción con un también agitado devenir político. Se trata particularmente de ilustrar cómo percepciones y conductas de los agentes fueron configurando la evolución de la economía. Para ello, al margen de la información macroeconómica cuantitativa, se presta especial atención a las expresiones de protagonistas y observadores contemporáneos.¹

La próxima sección delinea rasgos del entorno de ideas económicas, ejemplos regionales, y de la historia económica previa que conformaron las condiciones iniciales del período. La sección tercera trata sobre los primeros tiempos del gobierno entrante en 1958, con sus diagnósticos, criterios y compromisos previos, y comenta la deriva macroeconómica que caracterizó esos meses. La cuarta sección se concentra en el programa de estabilización macroeconómica lanzado a fines de 1958 y sus primeros efectos. Al margen de su importancia histórica, y de sus relevantes características particulares,

1. El relevamiento de información cualitativa de la época usada en este capítulo se basó en parte en material recopilado y puesto en versión inglesa en Heymann (1983).

dicho plan y su desenlace constituyeron una instancia canónica de las fluctuaciones macroeconómicas del país asociadas con el esquema analítico del *stop and go*, con sus rasgos salientes como el carácter contracíclico del tipo de cambio real.

En la sección quinta se comenta la fase del programa marcada por estabilización cambiaria, lentos movimientos de precios y un empuje ascendente de la inversión asociada con una reconfiguración del sector industrial. Más adelante, en la sexta sección, se analizan fragilidades de esa expansión, especialmente en cuanto a la aparición de considerables déficits externos cubiertos con créditos de corto plazo, y el surgimiento de tensiones financieras (la “iliquidez”) junto con el deterioro de la situación fiscal y monetaria. La aceleración de esos problemas y su corolario, una nueva crisis económica y política, son tema de la séptima sección. La sección octava concluye, y comenta brevemente legados del período respecto de la configuración y comportamiento de la economía. También se alude a las repercusiones de la experiencia sobre los esquemas de análisis macroeconómico elaborados y discutidos en el país.

2. Antecedentes y climas de época

En su momento, y con cierto grado de ironía, a las primeras décadas de la segunda posguerra se las denominó “los días de gloria” de la Teoría del Desarrollo (Krugman, 1993). La transformación económica y social que llevaría a las naciones de la pobreza a la prosperidad y del atraso productivo al “mundo moderno” ocupó un lugar central en las discusiones de política pública y el análisis económico. La abundante y rica literatura de la época sobre la economía del desarrollo² tuvo el valor de enfrentarse abiertamente con intrincadas dinámicas que abarcaban desde cambios en el comportamiento cotidiano de los individuos a grandes alteraciones sistémicas. Así también, a su modo, múltiples gobiernos en todo el mundo se fijaron ambiciosos objetivos para modificar la configuración y el funcionamiento económico e institucional de sus países y dejar atrás el subdesarrollo.³ En

2. Entre las numerosas obras de gran relieve producidas en esos tiempos se pueden contar: Prebisch (1948), Rosenstein Rodan (1943), Nurkse (1953), Hirschman (1961), Rostow (1960), Lewis (1954).

3. La teoría de la modernización estuvo muy en boga entre en las décadas de 1950 y 1960. Definía la modernidad tomando como punto de referencia los casos de Europa y Estados Unidos, y daba

América Latina, Brasil y México, los dos países más poblados, fueron casos emblemáticos de estas preocupaciones por el desarrollo y la modernización, con sus programas a gran escala conocidos como el “Plan de Metas” y el “Desarrollo Estabilizador”.⁴

En la Argentina, la discusión general sobre estrategias e instrumentos para el desarrollo se dio en el marco de la división política e ideológica motivada por la experiencia de gobierno del Peronismo y del régimen surgido de su derrocamiento. Los airados debates sobre la herencia económica del decenio peronista tuvieron un tono particularmente intenso en ocasión del Informe Prebisch (1955) presentado ante el gobierno provisional y la opinión pública como base de un programa de recuperación económica, a partir de un diagnóstico altamente negativo de la situación existente, a la que le atribuyó el carácter de crisis estructural.⁵

Como resalta Belini (2018), desde distintos ámbitos, especialmente aquellos cercanos al peronismo, se cuestionó con dureza dicha interpretación.⁶ En todo caso, durante la segunda mitad de los años cincuenta prevaleció una difundida desilusión con respecto a la reciente evolución económica del país. Las comparaciones del desempeño productivo de la Argentina con la rápida expansión contemporánea de Brasil y México (véase Gráfico 1)⁷ y con los “milagros económicos” europeos sugerían percepciones negativas

por sentado que, si transitaban el mismo camino de estas naciones, los países subdesarrollados experimentarían los mismos cambios políticos, sociales, económicos y culturales.

4. Véase, por ejemplo, Lafer y Luján (1970) y Ortiz Mena (1970). El período de “desarrollo estabilizador” mexicano comienza en 1954 y continúa hasta su crisis en los setenta. Estuvo marcado por un considerable crecimiento y baja inflación, con un tipo de cambio que se mantuvo fijo. También a mediados de los años cincuenta, bajo la presidencia de Juscelino Kubitschek, Brasil implementó un “Plan de Metas” con ambiciosos objetivos cuantitativos de ampliación de un conjunto de grandes sectores productivos, que el gobierno resumió en la consigna “Cincuenta Años en Cinco”. Como proyecto emblemático, el plan incluía la construcción de Brasilia, una nueva capital en el interior del país. En un mensaje transmitido en ocasión de la inauguración de Brasilia, el 21 de abril de 1960, el presidente Frondizi manifestó: “El vigoroso esfuerzo emprendido por la Argentina está dirigido, también, a desentrañar las riquezas que encierra cada una de sus latitudes, en la procura de una participación plena e integrada de toda la Nación en la empresa de su desarrollo, en sus sacrificios de hoy y en su prosperidad del ya cercano mañana”. Un punto en común del desarrollismo argentino con el brasileño se refería al propósito de promover la integración territorial.

5. Uno de los puntos más criticados fue la evaluación de Prebisch de que la Argentina atravesaba la crisis más aguda de su historia, lo que Raúl Scalabrini Ortiz calificó de crisis imaginaria. Véase Belini (2018).

6. Véase Cafiero (1961).

7. La versión del ensayo en formato documento de trabajo contiene un mayor número de ilustraciones numéricas en forma de tablas y gráficos que complementan la presentación contenida en el texto acerca del comportamiento de variables económicas relevantes.

La imagen de un flojo desempeño asociado con una marcada pérdida de posiciones en el mundo, y en la región, mostraba a veces tonos oscuros, compartidos por expresiones oficiales.⁸

Gráfico 1. PBI a precios constantes (tasa promedio anual)

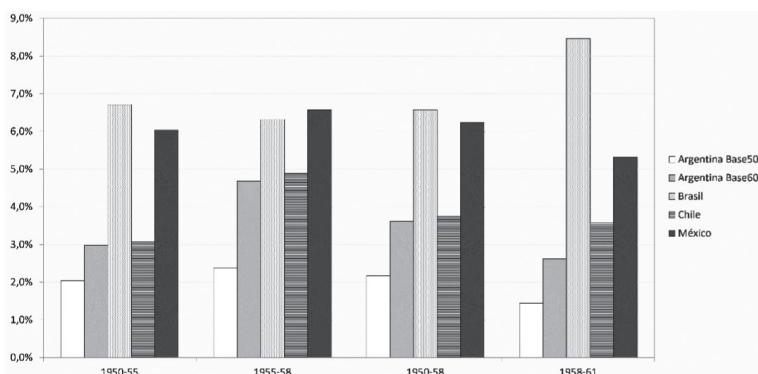


Tabla 1. Comparativo Cuentas Nacionales: base 1950 vs. base 1960.

A. Niveles reales: Tasas de variación promedio anual						
	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60
	PBI	PBI	IBIF	IBIF	Industrias Manufactureras	Industrias Manufactureras
1950-1955	2,0 %	3,0 %	0,5 %	3,8 %	2,0 %	3,9 %
1955-1958	2,4 %	4,7 %	5,3 %	8,4 %	2,9 %	7,7 %
1950-1958	2,2 %	3,6 %	2,3 %	5,5 %	2,3 %	5,3 %
1958-1961	1,4 %	2,6 %	3,5 %	11,7 %	1,1 %	2,8 %
B. Niveles reales, per cápita. Tasas de variación promedio anual						
	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60	Base 50	Base 60
	PBI	PBI	IBIF	IBIF	Industrias Manufactureras	Industrias Manufactureras

8. Véase, por ejemplo, la frase inicial de la Memoria del BCRA: “La crisis de desarrollo que aqueja a la economía argentina, reflejada en una declinación del producto medio por habitante a lo largo de toda una década que en el orden internacional será recordada precisamente como un período de elevación sin precedentes de la producción y del nivel de vida de las clases populares, y la progresiva acentuación en ella de desequilibrios estructurales que hacen tan ardua ahora su rehabilitación, han sido objeto de estudios técnicos exhaustivos cuya amplia discusión y difusión pública exime de toda una nueva reseña detallada de las causas que llevaron a la situación presente” (1957: 1).

1950-1955	0,0 %	1,0 %	-1,5 %	1,8 %	0,0 %	1,9 %
1955-1958	0,6 %	2,9 %	3,5 %	6,5 %	1,1 %	5,9 %
1950-1958	0,3 %	1,7 %	0,3 %	3,5 %	0,4 %	3,4 %
1958-1961	-0,2 %	1,0 %	1,8 %	9,9 %	-0,5 %	1,1 %

Fuente: con base en el Ministerio de Economía y CONADE-CEPAL.

Las mediciones sobre la evolución macroeconómica del país en esa época estuvieron sujetas a importantes revisiones. De hecho, las estadísticas del momento (base 1950) luego fueron revisadas con base 1960 (CONADE-CEPAL, 1965) y dieron como resultado estimaciones muy superiores del incremento del PBI, la inversión, y en especial del producto manufacturero, sobre todo en las ramas metalmecánicas y químicas (véase Tabla 1).

El período posterior al derrocamiento de Perón no se caracterizó así por un estancamiento económico en sentido estricto, pero mostró aspectos altamente problemáticos como una severa restricción externa y fuerte conflictividad social, mientras persistían déficits de infraestructura, particularmente en energía y transportes.

En un contexto de precariedad política y profundos disensos acerca del rumbo económico-social a seguir, el gobierno provisional modificó algunos elementos centrales del esquema económico previo. Se revirtió la anterior nacionalización de los depósitos bancarios y los bancos volvieron operar con un sistema de encaje fraccionario. Se eliminó la regulación del comercio exterior a través del IAPI, que fue disuelto, y se tendió a eliminar gradualmente los acuerdos bilaterales de intercambio y pagos. Paralelamente, en 1956 la Argentina consolidó deudas impagas con acreedores europeos nucleados a partir de ese momento en el Club de París.⁹ Asimismo, el país ingresó a los organismos multilaterales de crédito creados en la conferencia de Bretton Woods de 1944. En 1957 se accedió a un primer tramo de financiamiento externo en concepto de sus derechos de giro en el FMI, que le permitieron cubrir un faltante de divisas derivado del modesto desempeño exportador del país y la crisis del petróleo motivada por el cierre del Canal de Suez y la guerra entre árabes e israelíes en el Cercano Oriente.¹⁰

9. El episodio no dejaba de tener un aspecto melancólico: no mucho más de una década después de la guerra que asoló el continente europeo, el país se presentaba ante sus interlocutores, entre ellos los principales derrotados en el conflicto, como un deudor apremiado con necesidad de alivio financiero.

10. Véase, por ejemplo, Spinelli (2005) y respecto del contexto internacional, García Heras (1996).

Las tensiones cambiarias fueron una constante de ese período de transición. El régimen de compraventa de divisas se modificó al abandonarse el esquema de tipos de cambio múltiples vigente y desdoblarse el mercado cambiario en uno oficial y otro libre. Además, se produjo una apreciable devaluación del peso en el mercado oficial, compensada en parte con retenciones. Gracias a la incidencia de las carnes vacunas hubo un modesto aumento en el volumen de las exportaciones tradicionales, pero los precios medios disminuyeron, de modo que el valor total de las exportaciones no recuperó el nivel de 1953. Al mismo tiempo, se conformó una considerable demanda de importaciones, a tal punto que en 1957 su valor superó en un 65 % el de cuatro años antes. Los déficits comerciales repercutieron sobre la cuenta corriente y generaron una persistente necesidad de financiamiento externo que en parte se cubrió con reservas del Banco Central. Entretanto, como paliativo, se restringieron las compras en el exterior suspendiendo las importaciones de algunos bienes como los automotores, implantando depósitos previos, y estableciendo la obligatoriedad de canalizar ciertos pagos a través del mercado libre de cambios. Así, en paralelo con el ingreso al naciente régimen multilateral de comercio y de pagos, la agenda de políticas públicas del período mostró una urgente búsqueda de créditos externos en Europa y Estados Unidos. Al decir de Mallon y Sourrouille “el lapso entre 1955 y 1958 puede calificarse, entonces, como un período de crisis pospuestas del balance de pagos, durante el cual se hizo una tentativa para pasar gradualmente de un sistema de controles cuantitativos a uno de mayores incentivos de precios” (1975: 73).

Pese a la política de contención del déficit fiscal, la inflación, moderada en comparación con los niveles de décadas posteriores, se aceleró hasta alcanzar más de un 25 % anual en 1957. Aunque no se observó una caída intensa de los salarios reales, se redujo la participación laboral en el producto. En un clima de aguda tensión social, en algunos momentos (como fines de 1956) los difundidos conflictos laborales llegaron a impactar negativamente sobre el volumen agregado de la producción.

Las políticas del gobierno de la “Revolución Libertadora” definieron entonces un interregno, más que la insinuación de un sendero definido.¹¹ En esas condiciones, con el peronismo impedido de participar pero con un

11. Para un balance contemporáneo de estas políticas desde una perspectiva ortodoxa véase □Realizaciones y fracasos del gobierno de la Revolución”, en *Economic Survey*, 4 de marzo de 1958, pp. 4-5.

peso determinante en las decisiones de voto, las elecciones presidenciales de febrero de 1958 se presentaban como un momento crucial para determinar la futura configuración política y la dirección estratégica y de gestión de la política económica.

3. El nuevo gobierno

La administración del presidente Frondizi asumió en mayo de 1958 con un débil sustento político propio y sujeta a fuertes condicionamientos, cuyos vaivenes marcaron los casi cuatro años que duró el mandato.¹² La coalición triunfante comprendía a la UCRI, una fracción del histórico radicalismo y a diversos grupos políticos e intelectuales de inclinación progresista. Su éxito electoral había contado con una decisiva contribución extrapartidaria de votantes peronistas, cuya afinidad efectiva con el movimiento al que habían apoyado se perfilaba débil y altamente contingente.¹³ El nuevo gobierno también estaba sujeto al control y la presión de heterogéneas facciones militares, que solo compartían la desconfianza hacia su orientación ideológica y el cuestionamiento a algunos de sus principales colaboradores, con una notoria inclinación a ejercer perniciosa influencia en la política, y un rechazo cerrado contra el régimen peronista al cual habían depuesto en 1955.¹⁴ Así, desde sus comienzos el gobierno estuvo expuesto a tironeos y reclamos, muchas veces contrapuestos, de unos y otros.

Al mismo tiempo, el nuevo gobierno tenía una agenda propia definitivamente focalizada en el impulso al desarrollo económico.¹⁵ Dada esa prioridad,

12. Esa debilidad ha sido señalada como una diferencia crítica con el experimento desarrollista de Kubitschek en Brasil, que se apoyaba en una coalición establecida y se manejaba en un contexto menos polarizado. Véase, por ejemplo, Sikkink: "En Brasil, el debate sobre el desarrollo tuvo un carácter distinto que en la Argentina. Aun en los momentos de mayor intensidad prevalecía en él una cordialidad entre los adversarios que era inimaginable en ese último país. En Brasil era un debate entre elites que habían acordado discrepar, se regían por ciertas reglas de juego y se movían en los mismos círculos [...]. Otro punto que desdibuja el muy publicitado 'debate sobre el desarrollo' en Brasil es que, en muchos sentidos, para la época en que dicho debate tuvo lugar la batalla librada por el desarrollismo ya había sido ganada" (2009: 83).

13. Szusterman (1998); Rouquié (1975); Morando (2013).

14. Rouquié (1982); Potash (1982).

15. Años después, Frigerio notaba: "La palabra desarrollo se entonaba burlescamente y el mote de 'desarrollistas' nos fue aplicado como apodo descalificatorio" (1983). Las calificaciones negativas provenían retrospectivamente también de quien fuera ministro del gobierno: "El desarrollismo es la implementación del desarrollo a través de privilegios, ventajas, créditos, etcétera" (Alsogaray, 1993, citado en De Pablo). Las citas fueron tomadas de De Pablo (2007).

se proponía producir rápidamente cambios irreversibles y en gran escala en la economía. Como tema central, las nuevas autoridades percibían un estrecho vínculo entre la estructura productiva y el potencial de crecimiento del país. Así, rechazaban la tradicional especialización agropecuaria por considerar que limitaba la economía a una explotación primaria de recursos naturales y la volvía dependiente de los fluctuantes y poco dinámicos mercados de productos básicos. En todo caso, el incremento de la productividad agrícola sería un derivado deseable del crecimiento manufacturero. Con la industrialización como camino necesario, el desarrollismo establecía una jerarquía de actividades: “No es lo mismo aumentar la producción de hierro y acero que construir una fábrica de corbatas” (Frigerio, 1962:95). Se desprendía una evaluación de la industrialización liviana como insuficiente y limitada por su débil incorporación de tecnología y sus requerimientos de importaciones que restringían el crecimiento y lo sujetaban a recurrentes estrangulamientos por falta de divisas.

De ahí el énfasis en fomentar una rápida expansión en la oferta local de industrias consideradas críticas (siderurgia, química, metalmecánica, especialmente automotriz) y de los servicios básicos (electricidad y transportes). Para ello, se identificaba un requerimiento de espacio fiscal para abrir posibilidades a la inversión pública, y de recursos que financiaran una considerable incorporación de equipamiento productivo (en buena medida, de origen importado) sin presionar excesivamente sobre el consumo y la balanza de pagos. Para esto, la inversión extranjera directa (IED) se consideraba indispensable,¹⁶ mientras que la sustitución de importaciones de combustibles se veía como una gran posibilidad todavía inexplorada: “si tuviéramos que resumir nuestro programa de una manera simple, lo haríamos así: petróleo más carne igual hierro y acero más industria química pesada capaz de sostener una rápida industrialización” (Frigerio, 1962: 153).

Para inducir un salto en la inversión privada, este diagnóstico identificaba como estímulos relevantes a los bajos aranceles aduaneros a los bienes de capital importados, el desaliento a las importaciones competitivas de productos terminados y los estímulos específicos para ciertas actividades estratégicas. Junto con estos incentivos particulares, el nuevo gobierno

16. “El mayor aporte a la capitalización del país deberá provenir del esfuerzo y del ahorro nacional, pero la capacidad de ahorro local es todavía insuficiente para financiar el ritmo de progreso que el país necesita. En tales condiciones, el capital extranjero, aplicado a inversiones productivas, opera como factor de aceleración del proceso” (Frondizi, 1958, discurso inaugural).

enfaticaba la necesidad de condiciones básicas de estabilidad macroeconómica y previsibilidad: “La inestabilidad y los cambios de orientación oficial desalientan a los hombres de empresa, puesto que nadie se atreve a trazar planes para el futuro si no está seguro de que las condiciones tomadas como punto de partida se han de mantener en el plazo previsto. Si no puede haber previsión tampoco habrá inversión. Y sin inversiones productivas y realizadoras, el sistema económico languidece y declina el bienestar de la población”. Con un argumento similar se fundamentaba la necesidad de frenar la inflación y de producir reformas en el sector público: “Si estabilizamos realmente, si el Estado liquida su burocracia excesiva, cuántos créditos no obtendríamos, grandes como podrían parecer ahora, dado que agregaríamos al atractivo de un país rico solidez financiera y monetaria” (Frondizi, 1958, discurso inaugural).

Pese a esta perspectiva alentadora, en lo inmediato, el tono de la convocatoria era apremiante. Sobre el estado de las finanzas públicas y del sector externo: “La situación económica del país es dramática. El tesoro nacional está exhausto y los recursos normales que deben concurrir a sufragar las expensas de la Administración pública no alcanzan en forma alguna, a cubrir los enormes gastos comprometidos. Por el otro lado, las magras reservas de oro y divisas que aún quedan en el Banco Central están afectadas a obligaciones financieras de forzoso cumplimiento y a permisos de importación que ya tienen principio de ejecución”. El funcionamiento del sector público se diagnosticaba con crudeza: “Antes de plantear los lineamientos básicos de esa empresa de recuperación y realización nacional, debemos considerar uno de los aspectos más agudos del panorama actual. Hemos aludido al déficit presupuestario que gravita como un mal endémico sobre la economía nacional [...]. Es necesario e impostergable iniciar una acción de austeridad y racionalización que permita detener el proceso de hipertrofia administrativa tanto en el orden nacional como en el provincial y municipal”.

En la evaluación del gobierno, las urgencias del sector externo resaltaban la relevancia de la cuestión petrolera, un tema tan sensible que planteaba el espinoso problema de los arreglos contractuales que enmarcarían la actividad del sector: “Conjuntamente con la promoción industrial, deberá impulsarse enérgicamente e aprovechamiento de las riquezas energéticas y mineras [...]. Aceptaremos la cooperación del capital privado [...] pero sin dar lugar a concesiones ni a renunciadas del dominio del Estado sobre esa riqueza preexistente [...]. Frente a la crítica situación actual, la riqueza potencial de nuestros yacimientos petrolíferos abre el horizonte de un futuro

bienestar y grandeza nacional”.

Mientras tanto, la escasez de divisas requeriría una regulación más estricta de las importaciones: “En el estado actual de nuestra economía, basada principalmente en la comercialización de productos agropecuarios, el aumento del ingreso equivale a trazar una nueva y enérgica política de comercio exterior [...]. A corto plazo la única solución efectiva consistirá en limitar las importaciones a lo imprescindible [...]. La limitación racional de las importaciones no afectará la economía del país, puesto que, históricamente, el desarrollo económico ha sido más demorado por el exceso que por la falta de importaciones”.

También preocupaba la tendencia de la inflación: “El proceso inflacionario que se desarrolla desde las postrimerías de la última guerra no solo no ha podido ser contenido, sino que se encuentra notablemente agravado en la actualidad [...]. La emisión monetaria destinada a financiar excesivos gastos públicos, la reciente elevación del precio de los cereales, las medidas destinadas a salvaguardar el patrimonio ganadero, actualmente en liquidación y el incremento de los costos provocados por diversos factores concurrentes ya están operando como nuevas causas de elevación de los precios”.

Sin embargo, también se consideraba necesario atender requerimientos sociales y recompensar los apoyos electorales recibidos. En materia de organización gremial: “El Poder Ejecutivo ve con satisfacción los progresos que realizan los gremios en la tarea de reorganizar la Confederación General del Trabajo, pues considera que la existencia de una sola y única central obrera es un factor eficiente de estabilidad y de progreso social y económico en todo país adelantado”. En lo inmediato, no se ponía énfasis en la contención de las remuneraciones con propósitos antiinflacionarios: “No es reduciendo el consumo sino aumentando la producción como habremos [...] obtener una moneda de valor relativamente estable. El forcejeo entre los precios y los salarios es consecuencia de la legítima resistencia de los distintos sectores de la población a aceptar un decrecimiento de su nivel de ingresos, paralelo al proceso de empobrecimiento a que está sometido el país”. En virtud de que “la realidad social presenta síntomas de anormalidad y malestar” se concluía: “Frente al hecho comprobado de que la relación entre el salario y el costo de vida ha sufrido una profunda variación que perjudica a los trabajadores, el gobierno acordará un aumento de emergencia [...]. El Poder Ejecutivo está dispuesto a estudiar, junto con representantes de los sectores interesados, las medidas que deberán adoptarse para impedir todo abuso o especulación”.

En mayo de 1958, el gobierno acordó un ajuste salarial de un 60 % por

sobre los niveles de febrero de 1956, que representaba una suba neta del 40 % aproximadamente. La política monetaria acompañó ese movimiento con líneas de crédito del Banco Central a efectos de acomodar los consiguientes incrementos en los costos de producción.¹⁷

Entretanto, en un contexto marcado por las presiones y demandas del momento, el gobierno también comenzó a tomar significativas medidas referidas a su agenda productiva. Con una actitud de urgencia, se negociaron litigios pendientes con empresas extranjeras de servicios eléctricos: “El problema de la falta de energía en Buenos Aires y sus alrededores es muy grave y podría resultar dramático si perdurara la situación actual” (Fronidzi, discurso, 28 de septiembre de 1958).¹⁸ Para reducir las importaciones de petróleo y avanzar hacia el autoabastecimiento, rápidamente YPF, la emblemática empresa estatal, firmó controvertidos contratos de explotación con compañías internacionales.¹⁹ El marco general de ambas acciones fue la sanción de una nueva ley que concedía a los inversores privados extranjeros iguales derechos que los nacionales y los eximía del cumplimiento de controles cambiarios para remitir sus ganancias al exterior.

El segundo semestre de 1958 estuvo signado por una considerable aceleración inflacionaria, un mayor déficit fiscal y una creciente expansión monetaria asociada en buena medida con el financiamiento al gobierno.²⁰ La suba de precios erosionó rápidamente las ganancias iniciales de los salarios. En un comienzo, el gobierno suspendió el otorgamiento de permisos

17. Esta decisión se fundamentó en los siguientes términos. “A fin de que estos aumentos [salariales] de emergencia no afecten la actividad de las empresas ni reduzcan su capacidad de producción, el Estado, en uso de sus poderes crediticios, concurrirá en auxilio de quienes lo requieran”. Según las actas de las reuniones de directorio del Banco Central, en junio y julio de 1958 la entidad autorizó una liberación parcial de los fondos que diversos bancos privados mantenían en concepto de excedentes de depósitos para que atendieran las demandas adicionales de crédito de sus clientes con motivo de los aumentos salariales dispuestos por el gobierno. Sin embargo, a comienzos de julio el directorio señalaba la conveniencia de mantener “una prudente regulación de la expansión del crédito bancario”. A comienzos de noviembre el Banco Industrial aprobó una línea de préstamos extraordinarios con una tasa de interés del 9 por ciento anual a las empresas vinculadas con la institución para el pago del sueldo anual complementario correspondiente a 1958 (Acta de la reunión de directorio del Banco Industrial de la República Argentina del 11 de noviembre de 1958).

18. Este análisis se basa en García Heras (2018).

19. “El objetivo de autoabastecimiento [de petróleo] podrá ser alcanzado en un plazo de tres años [...] La falta de licitación ha sido un procedimiento perfectamente legal, pero excepcional, que no queremos seguir aplicando” (Fronidzi, discurso, 28 de septiembre de 1958).

20. “Consecuencias presupuestarias del aumento del 60 % sobre los salarios de 1956”, en *Economic Survey*, 1 de julio de 1958, p. 6; “Argentina Beset By Inflationary Rise”, en *The New York Times*, 3 August 1958, p. 28; “La Situación Monetaria”, en *La Nación*, 30 de octubre de 1958, p. 6.

de importación. Más adelante, sin embargo, los controles se relajaron. La actividad agregada creció y hubo una sostenida demanda de importaciones. Con una balanza comercial que se mantuvo deficitaria, disminuyeron las reservas internacionales y se manifestó una considerable brecha entre el tipo de cambio libre y el oficial. Una vez más una expansión del gasto interno y de la actividad se veía limitada por la restricción externa. En condiciones de deterioro macroeconómico, se manifestaron requerimientos por parte de sectores empresarios y de la diplomacia de los Estados Unidos para que el gobierno profundizara el movimiento esbozado con la nueva política de explotación petrolera y los acuerdos en el sector eléctrico.²¹

A fines de 1958 el gobierno anunció un drástico programa económico, con rasgos afines a aquellos que se habían aplicado en países de la región como Chile y Bolivia, que fue respaldado por el FMI, el Departamento del Tesoro, y la banca privada norteamericana. Esta decisión marcó una ruptura de la coalición electoral de febrero y generó descontento por parte de líderes políticos que habían sido cercanos al presidente, mientras que provocó apoyos en sectores hasta entonces disconformes.²²

4. Un programa de *shock*

El programa lanzado a fines de 1958 traía el augurio hacia adelante de mejoras sustanciales en la economía, incluyendo el freno permanente a la inflación, pero también proyectaba serias dificultades en los años próximos.²³

21. "Un llamado de atención sobre la conducción económica", conferencia pronunciada por el señor presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Dr. Eustaquio Méndez Delfino, el 9 de octubre de 1958; "El peligro de una nueva inflación mediante el uso del crédito por el Estado", en *Economic Survey*, 9 de setiembre de 1958 pp. 2-3; "Frondizi Pressed to Alter Policy", en *The New York Times*, 28 September 1958, p. 28; Memorandum del embajador Williard B. Beaulac fechado el 13 de octubre de 1958, entregado tras regresar de una serie de consultas en Washington y entrevistarse con el presidente Frondizi; extracto del memorándum de Greville John Mac Gillivray a Leslie F. Crick en una visita a Argentina en junio de 1958, Bank of England Archive (Londres) Representative Country Files: Argentina OV 102/105. Mac Gillivray era un funcionario del Banco de Inglaterra experimentado en asuntos de América del Sud. Crick era el subdirector de la Overseas Office del Banco.

22. Para el análisis de estas respuestas véanse Young (2013) y Babb (2007).

23. El programa, que tenía elementos de ruptura con las políticas previas, fue presentado como un corolario de estas: "Este programa de estabilización, que ha sido estudiado desde que asumimos el gobierno, es la respuesta lógica [...] a una situación que la Argentina arrastra desde hace años y que en estos momentos hace crisis. Este programa es una ineludible e impostergable necesidad, y si no lo hemos aplicado apenas nos hicimos cargo del gobierno ha sido, en primer lugar, porque [...]"

En su presentación, el plan aparecía como una respuesta a los problemas económicos inmediatos y también como una ruptura definitiva con políticas previas: “estas decisiones de orden económico señalan también el final de una era y marcan el comienzo de lo que debe ser una vida nueva para toda la nación” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre de 1958).²⁴ La transición iba a ser costosa porque las condiciones vigentes eran insostenibles: “No hay arte de magia que permita al país eludir su propia realidad. El Programa de Estabilización impedirá la crisis total de la economía y con ello evitará al pueblo excesivos sufrimientos. Pero no puede [...] suprimir las consecuencias de un empobrecimiento que ya es notorio. El nivel de vida de los argentinos ha de descender en los próximos veinticuatro meses [...]. Pero ese nivel de vida ha de elevarse para alcanzar alturas insospechadas” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre de 1958).

El programa incluía medidas coyunturales y cambios en aspectos centrales del funcionamiento económico. Entre estos últimos, se contaban nuevos regímenes cambiarios y de comercio exterior.²⁵ Las restricciones cuantitativas a las importaciones fueron eliminadas; al mismo tiempo, se rediseñó la estructura arancelaria. Mientras que se desgravaban importaciones de productos considerados esenciales, particularmente bienes de equipo, se aplicaron muy altas tarifas sobre compras de bienes competitivos con la producción doméstica. También se desalentaron ciertas importaciones imponiendo depósitos previos de hasta un 150 % durante un período de seis meses (sin reconocer intereses), y se estableció un requisito de autorización previa del Banco Central para operaciones financiadas con créditos de proveedores a plazos de más de seis meses. Al mismo tiempo, se impusieron derechos de exportación de un 20 % a las exportaciones de granos y carnes.

El régimen de tipos de cambio múltiples fue eliminado; en el ahora mercado único de divisas el tipo de cambio estaría en principio determinado por libre flotación.²⁶ De todos modos, al imponer una tasa de un 250 % a la liquidación de operaciones de cambio a futuro, que hasta ese momento el Banco Central había autorizado a una cotización de 18 pesos por dólar, el

fue previo poner en marcha el programa de expansión nacional, basado en la intensificación de nuestra producción de petróleo, carbón, siderurgia y energía [...]. En segundo lugar, debían existir condiciones mínimas de estabilidad político-social” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre de 1958).
24. Manzetti (1991) y Heras (2000).

25. Para las modificaciones en el régimen cambiario véase FIEL (1989) y Bertolomei (1972).

26. El acuerdo con el FMI restringía las ventas de divisas por parte del Banco Central a un máximo de 55 millones de dólares. En cambio, no se establecían límites a las compras.

gobierno indicó su expectativa (o su intención) de que el precio del dólar se aproximara al nivel de unos 65 pesos que anteriormente se observara en el mercado libre. Con la eliminación del mercado oficial, dicha cotización implicaría un abrupto aumento en los valores en pesos de las importaciones.

Como era esperable, el acuerdo con el FMI contemplaba un considerable ajuste fiscal. Por lo pronto, según el gobierno, el estado de las finanzas públicas y los consecuentes requerimientos de financiamiento monetario eran problemas centrales que requerían medidas drásticas. En función de ese diagnóstico, se manifestó la intención de reducir el empleo público, empezando por un congelamiento de vacantes y un cumplimiento estricto de las edades de retiro establecidas, pendientes acciones más amplias de “racionalización”. Sin embargo, no se esperaba un apreciable efecto inmediato de esas medidas. Como acciones de impacto más rápido, se programaron recortes en la inversión pública, mientras que se frenaron ajustes de salarios en el sector público. Por el lado de los ingresos, se contaba con los derechos aduaneros y con fuertes incrementos en los precios de las empresas públicas: las tarifas ferroviarias se elevaron un 50 %, y el precio de las naftas en un 200 %. En el campo monetario se anticipaba una política netamente restrictiva.²⁷

Un programa que en el corto plazo anticipaba precios más altos de los alimentos y de los servicios públicos, la perspectiva de un menor empleo estatal y una débil demanda de trabajo en el sector privado tenía poco para satisfacer a los sindicatos. Los anuncios hacían prever sacrificios tanto para quienes desde un principio habían apoyado al gobierno como para quienes no lo habían hecho.²⁸ Por el contrario, las principales organizaciones empresarias expresaron su beneplácito por la nueva orientación.²⁹ Sin

27. “En la etapa de estabilización monetaria, el crédito deberá ajustarse al propósito fundamental de eliminar tendencias inflacionarias. El crédito no aumentará sino en la medida en que aumente efectivamente la capacidad productiva y la disponibilidad de bienes” (Frondizi, discurso, 29 de diciembre de 1958).

28. Véanse las declaraciones de dos agrupaciones gremiales de orientaciones ideológicas divergentes: “Los mismos que poco tiempo atrás hacían promesas ahora anuncian que debemos someternos por la razón o por la fuerza a más trabajo y menores salarios” (32 Gremios Democráticos, 3 de enero de 1959). Desde la vertiente peronista: “El Estado proyecta despedir miles de trabajadores. Cuando estos se vuelquen al sector privado, las consecuencias serán desempleo y caos” (62 Organizaciones, 9 de enero de 1959).

29. Véanse, por ejemplo: “Las soluciones proyectadas son correctas en su ataque a las causas de nuestros males económicos” (Bolsa de Comercio de Buenos Aires, 2 de enero de 1959); “Las medidas están de acuerdo con la posición de la Sociedad Rural en favor del libre comercio” (Sociedad Rural, 2 de enero de 1959; pese a los impuestos sobre exportaciones); “Sí señor

embargo, los industriales pronto hicieron pública su preocupación acerca de los efectos recesivos del encarecimiento de las importaciones por la devaluación del peso y la suba de los aranceles aduaneros: “La industria enfrenta una crisis de supervivencia porque sus recursos financieros son insuficientes para afrontar las subas de costos. Esto impedirá el retiro de mercadería de la Aduana. En consecuencia, bajará la producción por falta de materias primas y las empresas se verán forzadas a reducir el empleo” (UIA, 16 de enero 1959). También manifestaron temores frente a una previsible retracción de la demanda interna: “los bienes no encontrarán tomadores, porque los precios excederán toda posibilidad de compra”. La mira se ponía especialmente en los depósitos previos sobre las importaciones que, según los industriales, “impresionan por su extrema gravedad; a menudo absorben todo, absolutamente todo el capital de una empresa”.

Estas reacciones probablemente no sorprendieron al gobierno, dado que sus propios análisis anticipaban un impacto contractivo en lo inmediato. En todo caso, el descontento laboral, la percepción negativa de la actividad de parte de los industriales, así como las dudas de los grupos afines al nuevo programa acerca de la capacidad del gobierno para llevar adelante sus propósitos anunciados volvían dudosas las expectativas y las hacían contingentes al propio desempeño macroeconómico y a la evolución de la coyuntura política.

En los primeros meses de 1959 se manifestaron intensas turbulencias sociales y económicas que no contribuían a reforzar la credibilidad del programa. Al reabrirse el mercado cambiario, en enero de 1959, el tipo de cambio osciló cerca de 65 pesos por dólar, alrededor de 70 % por encima del anterior tipo promedio para transacciones comerciales (cociente del valor en pesos y en dólares de los flujos correspondientes). Esta brusca depreciación reflejó la difícil situación previa, marcada por pérdida de reservas, y una considerable demanda de divisas para pagos de importaciones ya pactadas.³⁰ También puede haber influido en el salto del tipo de cambio las indicaciones que el gobierno había dado sobre el valor que quedaría definido en el mercado. En todo caso, la cotización del dólar se convirtió en un tema de

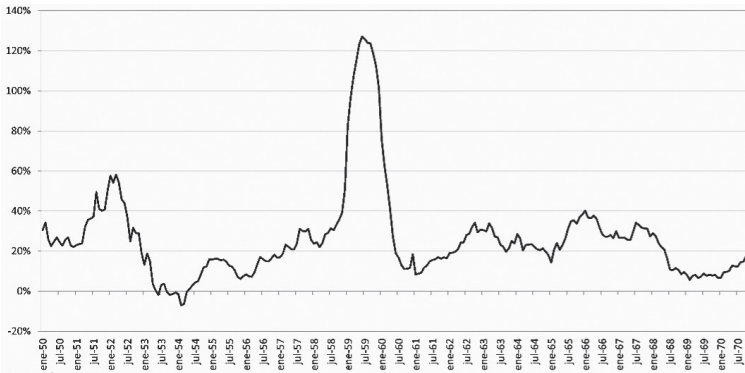
presidente. Ud. tiene razón [...] Los trabajadores se engañan. Para mejorar su nivel de vida usan el método fácil de pedir mayores salarios” (Unión Industrial Argentina, 2 de enero 1959). Véase también Roberto Verrier a Leslie Crick, Buenos Aires, 23 de febrero de 1959, Bank of England Archive, Representative Contry Files: Argentina OV 102/61.

30. Díaz Alejandro (1965) menciona la posibilidad de que las empresas anticiparan una devaluación ulterior si el gobierno se viera inducido a relajar las restricciones no cambiarias a las importaciones.

interés cotidiano, y en una señal directa de su relación esperable con la evolución de los precios, en especial los de la canasta básica de alimentos.³¹

La respuesta de los precios de los bienes transables fue rápida e intensa. Entre diciembre de 1958 y febrero de 1959 los precios mayoristas de los productos importados crecieron un 55 % y los bienes agrícolas en un 24 %. El traslado a los precios de productos no agropecuarios también resultó considerable, con una suba de 30 % del índice mayorista en el mes de enero. En marzo, la variación anual del IPC superó el 100 % (Gráfico 2). Todo esto en un clima de marcada incertidumbre en los mercados de bienes, que un diario describía citando a fuentes empresarias como: “Los precios de las materias primas cambian imprevisiblemente. Esto ha llevado a los proveedores a negarse a cotizar precios o contratar ventas a precios predeterminados [...] Ellos se han negado inclusive a cumplir con ventas ya comprometidas” (*La Nación*, 23 de enero de 1959).

Gráfico 2. Índice de precios al consumidor (tasa variación anual)



Fuente: en base a INDEC

El salto de los precios (Gráfico 2) resultó en una intensa caída del poder de compra de los salarios mientras se contraía el empleo. Esto no se produjo sin fuertes resistencias. Pero la activa reacción laboral chocó

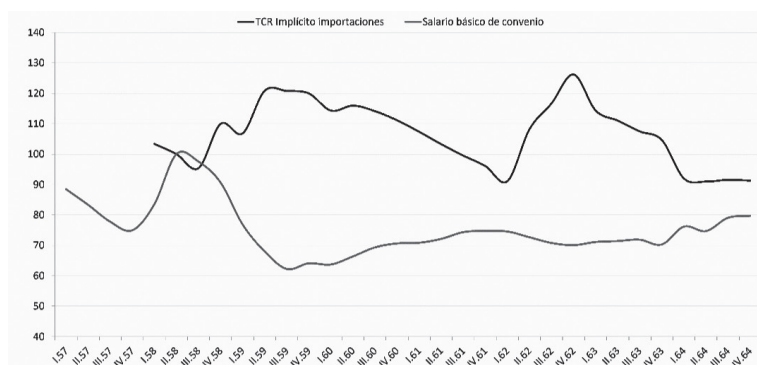
31. Luzzi y Wilkis (2019: 75-76) documentan como ejemplo de la centralidad del tipo de cambio en las percepciones del público que por esa época el diario *Clarín* comenzó a publicar conjuntamente la cotización diaria del dólar y el precio minorista del bife de lomo. Eso indicaba el interés público por los movimientos cotidianos del precio del dólar, y su asociación percibida con las variaciones de los precios de bienes de consumo usual.

con una inflexible postura oficial y empresaria. Pocas semanas después del anuncio del programa, la decisión del gobierno de privatizar el conocido y emblemático Frigorífico Nacional y la consecuente posibilidad de despidos dio lugar a una masiva protesta que fue reprimida sin contemplaciones. Una larga huelga bancaria en el segundo trimestre interrumpió las operaciones de *clearing*, dificultó los pagos comerciales y la recaudación impositiva y obligó al Banco Central a flexibilizar los requisitos de encaje bancario vigentes.

De ese modo, los primeros impactos económicos y sociales del programa dificultaron la administración fiscal y monetaria. La merma en los gastos reales en personal en el sector público fue ampliamente compensada por la caída en los ingresos originada en la contracción del nivel de actividad, el efecto de rezago fiscal y la aceptación por parte del gobierno, ante los reclamos empresarios, del pago en cuotas del impuesto extraordinario sobre los contratos cambiarios a futuro. Así, el gobierno debió recurrir nuevamente a cuantiosos créditos del sistema bancario y del Banco Central.

Esta inyección monetaria indeseada por el gobierno no sostuvo a la demanda agregada. Las variaciones de precios y del nivel de actividad se correspondieron con el patrón recurrente en las grandes devaluaciones en el país: una aceleración marcada de la inflación que neutraliza parte pero no todo el efecto sobre el tipo de cambio real, y licúa el salario real en un clima recesivo, que a su vez atenúa la traslación del mayor costo de los insumos importados. Se observó así (Gráficos 3 y 4) un comportamiento que se repitió en ulteriores instancias, y luego estimuló una rica literatura analítica sobre el impacto contractivo de las depreciaciones cambiarias en economías semi-industrializadas.

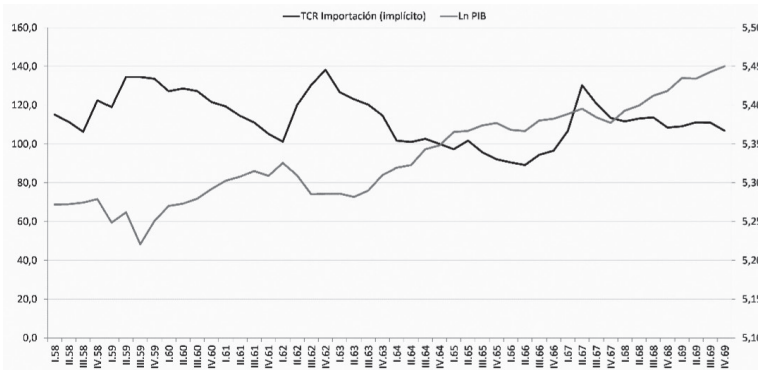
Gráfico 3. Salario real y tipo de cambio real (Base II58 = 100)



Observación: salario básico de convenio, total general, excluyendo agricultura, caza y pesca.

Fuente: en base INDEC y CEPAL.

Gráfico 4. PBI y tipo de cambio real (TCR base IV64 = 100, Ln del PBI)



Fuente: en base CEPAL, CONADE-CEPAL y Heyman (1980).

Agravada por problemas políticos, la incertidumbre sobre el rumbo económico contribuyó a las amplias oscilaciones del tipo de cambio durante segundo trimestre de 1959, cuando la cotización del dólar superó ampliamente los 100 pesos. Los sindicatos criticaban duramente al gobierno por la situación laboral, mientras que los empresarios criticaban a los “desarrollistas” por falta de compromiso con el programa de estabilización. Por su parte, como en posteriores instancias durante las cuales las Fuerzas Armadas condicionaron la continuidad del gobierno constitucional, en junio la difusión pública del supuesto texto del pacto Perón-Frondizi que habría definido el resultado de la elección presidencial precipitó un ultimátum militar que culminó con una crisis de gabinete y el alejamiento de algunos de los principales colaboradores iniciales del presidente.³²

Sorpresivamente, el gobierno designó ministro de Economía y Trabajo a Álvaro Alsogaray, fundador y dirigente de un pequeño partido liberal-conservador, quien venía reclamando un fuerte ajuste económico.³³ Alsogaray

32. Los alejamientos más destacables fueron los de Carlos Florit, ministro de Relaciones Exteriores; Rogelio Frigerio, el influyente secretario de Relaciones Socioeconómicas de la Presidencia de la Nación, y el ministro de Economía Emilio Donato del Carril (véase Rouquié, 1982).

33. Alsogaray había enviado en su momento al presidente Frondizi diversos memorándums

proclamó su apoyo al programa económico vigente, pero no logró disipar el descontento y la desconfianza de los antiguos partidarios de Frondizi.³⁴

En su discurso inicial, el nuevo ministro señaló sus expectativas de una próxima recuperación económica en términos hasta hoy muy recordados: “En vez de pedir un aumento masivo de salarios para compensar el alza del costo de vida, déjenme la oportunidad de atacar y reducir la inflación [...]. Necesito solo unos meses; este es el sentido preciso que debe darse a la expresión: ‘Hay que pasar el invierno’ [...]. Es cuestión de superar este período de cualquier modo, usando los últimos recursos, trabajando horas extra o tomando un trabajo extra” (Alsogaray, 6 de julio 1959, discurso).

Finalizada la huelga bancaria, que el gobierno enfrentara con dureza, la política monetaria tuvo una orientación contractiva, al exigir el Banco Central la integración plena de los encajes establecidos. Si bien durante el tercer trimestre de 1959 la base monetaria mantuvo una rápida tasa de crecimiento, los agregados de depósitos bancarios lo hicieron a un ritmo menor.

Tras la fuerte depreciación del peso de los meses previos, la astringencia monetaria estuvo asociada con un marcado descenso del tipo de cambio y con un incipiente influjo de capitales. Ante ese vuelco en el mercado cambiario, el Banco Central intervino para frenar la apreciación y estableció una paridad fija de facto en 83 pesos por dólar, que se mantuvo hasta 1962.

Los precios de los bienes importados y de productos agropecuarios rápidamente acompañaron la estabilización del tipo de cambio. La respuesta de los precios industriales fue algo más tardía pero también apreciable: durante el cuarto trimestre de 1959 el índice de precios mayoristas de los bienes nacionales no agropecuarios se elevó a una tasa menor al 1 % mensual. La conflictividad laboral se mantuvo intensa: prolongados conflictos paralizaron los sectores textil y metalúrgico y se reflejaron en una considerable caída del producto manufacturero durante el tercer trimestre del año. Las demandas sindicales se enfrentaron a una cerrada resistencia; se ha sugerido que muchas empresas aprovecharon los paros para desembarazarse de excesivos inventarios acumulados hasta ese momento por la caída en la demanda (Díaz Alejandro, 1965: 171). En este contexto, los ajustes definidos en los acuerdos salariales resultaron inferiores a la tasa de inflación y convalidaron

exhortándolo a abandonar su política económica inicial y a alinearse con las ideas de “las fuerzas sanas y activas del país”. Estos documentos se conservan en el archivo Frondizi depositado en la Biblioteca Nacional.

34. Frigerio, R. (1961) y Jauretche (1960: 8-9).

una apreciable caída en las remuneraciones reales.³⁵

En el lapso de unos meses la economía transitó entonces desde un brusco y fuerte salto de la tasa de inflación a una atenuación marcada de los aumentos de precios. Tanto en la suba como en la baja, las fricciones inerciales se mostraron poco intensas. Las transiciones fueron rápidas, pero no tranquilas. A comienzos del año, las afirmaciones gubernamentales sobre su objetivo de producir una estabilización duradera tuvieron poco efecto y hubo signos de acentuación de las expectativas inflacionarias ante las agudas subas al inicio del programa. Simétricamente, la posterior desaceleración del tipo de cambio, unida a la (tensa) moderación salarial y a la respuesta observable de los precios internos tuvo efectos sobre las percepciones acerca de la sustentabilidad del programa macroeconómico. La UIA exageraba al alertar sobre “los peligros de la deflación” (*La Nación*, 8 de octubre de 1959), pero al afirmar que las cotizaciones del dólar y los precios internos se habían estabilizado marcaba una tónica distinta respecto de lo observado unos meses atrás. Los incipientes ingresos de capitales no solo reflejaron una mayor robustez de la política monetaria, sino que indicaban una mayor predisposición a demandar activos internos: el crecimiento de los precios de las acciones y las mayores importaciones de bienes de capital hacia finales de 1959 sugerían una mejora de las previsiones de ganancias de las empresas y anticiparon el boom de inversiones que vino luego.

5. Impulso de inversión: nuevos sectores y actores

Con un horizonte más despejado por la resolución de la crisis ministerial de mediados de 1959 y la renovación del acuerdo *stand by* con el FMI, el gobierno atendió con mayor énfasis su agenda de más largo plazo, mientras subrayaba la complementariedad entre el crecimiento y la estabilidad: pese a insistir en la necesidad de reducir el tamaño del sector público, se enfatizaba la necesidad de la promoción estatal de actividades productivas.³⁶ En este

35. Así, por caso, la Unión Obrera Metalúrgica aceptó un ajuste salarial del 25 %, que dejaba el nivel real en valores apreciablemente inferiores a los previos al programa de estabilización. El líder de la UOM comentó: “No es una solución satisfactoria, pero es lo máximo que pudimos conseguir” (citado en Cavarozzi, 1979: 78).

36. “[...] la expansión económica debe ser considerada en términos prácticos desde dos ángulos. El primero es el de la acción concentrada que puede llevar a cabo el gobierno para estimular en forma deliberada la implantación de determinadas industrias de interés nacional o el incremento de actividades económicas específicas. En segundo lugar, debe señalarse otro criterio también

punto, comenzaba a incubarse un creciente conflicto entre los funcionarios desarrollistas y el ministro Alsogaray.³⁷

Pese a la considerable inversión pública, gracias a la mayor recaudación impositiva y al alza en los ingresos de las empresas estatales, en 1960 y 1961 se redujo apreciablemente el déficit fiscal. El gobierno también operó para modificar sus fuentes de financiamiento. Así, el Estado nacional y diversos entes públicos colocaron bonos en el mercado local. Tardíamente en comparación con el caso de otros países de la región, un primer préstamo del Banco Mundial para obras viales a mediados de 1961 allanó el camino para las primeras colocaciones de bonos en el exterior durante la segunda posguerra.³⁸

Esa evolución fiscal y financiera se asoció con una menor demanda de préstamos del Banco Central por parte del gobierno nacional en 1960 y parte del año siguiente. El programa monetario del ejercicio 1960 cumplió sin grandes dificultades las metas comprometidas con el FMI que fijaban un aumento máximo del 11 % en los activos internos del Banco Central. Esta moderada expansión, unida a la monetización del aumento de reservas y menores requisitos de encaje bancario, dio lugar a un crecimiento del orden de 25 % en los agregados monetarios que satisfizo una mayor demanda de dinero inducida por la recuperación de la actividad y las menores expectativas inflacionarias.

fundamental, que es el de promover el desarrollo económico en su conjunto, no por la vía de una acción concentrada y directa del gobierno para estimular tales o cuales actividades, sino estableciendo condiciones básicas por sí solas propicias para la expansión y el desarrollo de centenares de miles de pequeñas, medianas y también grandes empresas privadas. Y en este sentido, ya se está observando una tendencia fundamentalmente favorable para el país. [...] Toda demora, cualquier retroceso en el plan de expansión económica nacional, torna ilusorio el objetivo de lograr una real y verdadera estabilización financiera. La circunstancia de haber logrado en poco tiempo la estabilidad monetaria [...] y el axioma innegable de que sin dicha estabilidad la recuperación económica y la expansión resultan vanos ideales no deben, sin embargo, inducirnos a error. La estabilidad monetaria de que gozamos es, fundamentalmente, consecuencia de la restricción impuesta a las importaciones y de la limitación del consumo interno. Ambos factores son y deben ser de excepción y transitorios [...]. Por ello, la acción del gobierno debe intensificarse en la reducción drástica de los gastos del Estado, cuyo déficit provoca anemia a la nación, cercena su desarrollo y esteriliza el esfuerzo que la estabilización impone al pueblo." (Frondizi, 1 de mayo 1960, Mensaje al Congreso).

37. Uno de los temas de debate fue el aparente desinterés de Alsogaray por impulsar la construcción del complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados, que para los desarrollistas era un ícono de la nueva era y tenía un alto valor simbólico, tal vez comparable al traslado de la capital de Brasil a la nueva ciudad de Brasilia durante la presidencia de Kubitschek.

38. "El mercado de títulos-valores públicos", en *Boletín Informativo TECHINT*, N° 184, octubre-noviembre-diciembre 1971 y García Heras (2014).

Así, tras el impacto de la devaluación, los flujos positivos de divisas aportaron a una mayor liquidez con el tipo de cambio fijo. La distensión monetaria facilitó la recuperación de la demanda interna, mientras se recobraban parcialmente los salarios reales y los precios de mercancías dirigidas al mercado interno. De este modo, la recesión y el posterior repunte productivo siguieron un patrón general asociado con los ciclos de actividad y balanza de pagos en el país.

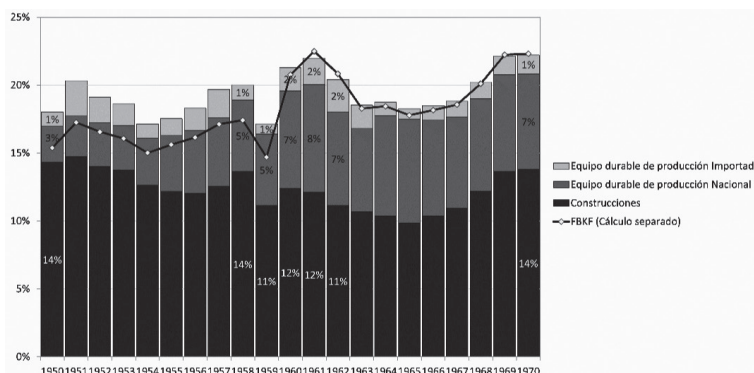
Sin embargo, el episodio tuvo significativas características propias. Una fue el temprano retorno de los déficits comerciales, que pudieron financiarse junto con una acumulación de reservas del Banco Central en virtud del ingreso de capitales. Por otra parte, el incremento de la actividad agregada se concentró en nuevos segmentos industriales particularmente dinámicos (Tabla 2) y estuvo vinculado con un marcado aumento de la inversión (Gráfico 5).

Tabla 2. Tasas de crecimiento sectorial industria manufacturera, promedios anuales

	Nivel general	Alimentos y Bebidas	Químicos	Metalmecánica
1950-55	4,1 %	1,3 %	6,6 %	9,4 %
1955-58	8,0 %	6,6 %	7,9 %	13,4 %
1950-58	5,6 %	3,2 %	7,1 %	10,9 %
1958-61	3,1 %	-2,2 %	5,6 %	10,7 %
1961-65	5,0 %	3,9 %	8,4 %	5,8 %
1965-69	4,7 %	4,3 %	6,9 %	5,0 %
1958-69	4,4 %	2,3 %	7,1 %	6,8 %

Fuente: con base en Heymann (1980).

Gráfico 5. Inversión bruta en capital físico (porcentaje del PBI a precios constantes)



Fuente: en base a Kidyba y Suárez (2017).

Desde su inicio el gobierno enfatizó la intención de promover grandes sectores productores de bienes intermedios sustitutivos de importaciones. De hecho, las industrias de hierro y acero y la química (en el caso de la primera, con una participación central del Estado) aumentaron considerablemente su capacidad y su volumen de producción. Sin embargo, el desempeño manufacturero del período tuvo como su rasgo más saliente la irrupción de la industria automotriz. Atraídas por un tratamiento fiscal favorable y las perspectivas de una demanda ávida de larga data, más de una veintena de empresas de armadura se incorporaron al mercado.³⁹

Partiendo de un bajo nivel, entre 1958 y 1961 la producción automotriz se triplicó, lo cual representó un aumento de casi un 8 % en el producto manufacturero y alrededor de un 80 % de la suba de ese agregado (cf. Heymann, 1980). La expansión del rubro automotor contrastó marcadamente con la débil recuperación de las industrias tradicionales. Los niveles de actividad de sectores como el alimenticio y el textil repuntaron respecto de los observados en la recesión, pero quedaron por debajo de los valores

39. Véase Sourrouille (1980), Randall (1978, cap. 6). Algunas de las numerosas firmas entrantes tuvieron corta vida: en 1961, seis de ellas habían ya suspendido la producción. El régimen de promoción contemplaba una gradual sustitución de partes importadas por nacionales, tendiendo a un muy alto contenido nacional. Sin embargo, la industria parece haber resultado más importación-intensiva de lo que esperaban las autoridades. El Banco Central (Memoria, 1960: 31) mencionaba con preocupación que las mayores compras externas de partes para automotores y tractores mostraban el 80 % del incremento (de cerca de 20 %) en las importaciones de bienes intermedios en el año.

de 1958. Dentro del mismo conjunto metalmecánico se apreció una neta diferencia entre segmentos de alto crecimiento y segmentos rezagados.

Las importaciones de bienes de capital se multiplicaron a más del doble entre 1958 y 1961.⁴⁰ Aunque las nuevas manufacturas fueron el foco principal de las inversiones, aparentemente la incorporación de nuevos equipos estuvo difundida entre sectores. Eso se correspondió con un incremento considerable de las deudas empresarias. Itzcovich y Feldman (1969) han estimado que durante esos años los pasivos financieros de las firmas privadas (incluyendo emisión de acciones y crédito comercial) aumentaron un 70 % en términos reales. Al tiempo que incorporaban capital fijo, las empresas se colocaban en posiciones financieras menos líquidas.

Quedaba abierta la pregunta sobre el grado en que los beneficios realizados validarían las expectativas con las cuales se decidieron estas inversiones. También restaba por establecer si la disponibilidad de crédito permitiría la correspondencia entre el plazo de generación de excedentes y el calendario de los repagos. Los mayores niveles de ganancias y la disposición a prestar de los financiadores externos podían invitar al optimismo. Sin embargo, ya en 1960, la suba de las tasas de interés extra bancarias y el declive incipiente del hasta entonces animado mercado de acciones indicaban una mayor competencia por fondos. Esto aparentemente fue una evolución sorpresiva. Así, por ejemplo, el Banco Central expresó preocupación por el crecimiento del mercado financiero no regulado, que asociaba con la ampliación del crédito para la adquisición de bienes de consumo durable, automotores, sobre todo.⁴¹

Al mismo tiempo, el mercado de trabajo mostró solo una débil recuperación. El repunte del empleo que, se esperaba, iba a compensar las pérdidas de los salarios reales no se materializó. Entre 1958 y 1961 la ocupación en la industria manufacturera declinó casi un 4 %, con caídas en los sectores tradicionales y apenas un leve incremento en la dotación de

40. En realidad, el punto máximo de esas importaciones se alcanzó en 1962, sin duda debido al cumplimiento de órdenes de compra contratadas previamente. El valor de las importaciones de maquinaria y equipos en 1961-1962 solo fue superado diez años más tarde.

41. "El nuevo régimen para la producción y armado de automóviles, entre otros factores, ha creado una nueva y masiva demanda de préstamos, dispuesta a soportar costos similares a los hasta ahora típicos del así llamado mercado negro. Las tasas de interés han subido nuevamente y, hasta que esa demanda no se haya saturado, los títulos públicos no serán atractivos. Así, un problema que había parecido resuelto ha vuelto a surgir" (BCRA, Memoria 1960). Itzcovich y Feldman (1969) estiman que las tasas de interés para financiar la compra de autos estaban en el orden de 2,5-3 % mensual, considerablemente mayores que la tasa de inflación.

personal en la actividad metalúrgica.⁴² Pese a la debilidad de la demanda de trabajo, en una fase expansiva del ciclo económico, los trabajadores y sus respectivos sindicatos no veían razones para renunciar a una recomposición salarial. Se acentuaron entonces las tensiones laborales y finalmente en 1961 hubo apreciables ajustes en las remuneraciones.

6. Fragilidades: “ilíquidez”, déficit externo, debilidad fiscal

En una época marcada por el lanzamiento de la Alianza por el Progreso, en función de la orientación de sus políticas y de las relaciones personales forjadas en el ámbito internacional por el presidente y algunos de sus principales funcionarios, durante el bienio 1960-1961, el gobierno desarrollista estableció una estrecha relación con los Estados Unidos. Si bien grandes proyectos de infraestructura básica, como el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná y el complejo hidroeléctrico Chocón-Cerros Colorados, quedaron demorados hasta comienzos de la década siguiente, el presidente aprovechó la inauguración del primer horno de la empresa siderúrgica estatal SOMISA para marcar el comienzo de “una nueva etapa de transformación estructural” del país.⁴³

En su momento, la Argentina fue percibida en círculos internacionales como un caso ejemplar de reformas económicas bien encaminadas, que la convertían en una muestra saliente de los beneficios del enfoque de políticas aplicado.⁴⁴ Sin embargo, paulatinamente, pero en un lapso relativamente corto, el desempeño económico y el clima político en el país se fueron deteriorando. Para finales de 1961, la inflación interanual se había elevado a cerca de 20 %, el crecimiento del producto se había interrumpido y la caída

42. Según Katz: “Un aspecto central [de la política industrial] fue que favoreció la sustitución de factores en la producción. Esto resultó no solo del menor costo de los servicios de capital, pero también de la nueva legislación laboral que facilitaba los despidos de trabajadores. Diferentes tipos de subsidios indujeron un importante número de nuevas inversiones. Los más baratos servicios de capital favorecían tecnologías más capital-intensivas” (1969).

43. “La siderurgia, base de la transformación económica nacional”. Discurso pronunciado en ocasión de la puesta en marcha del primer alto horno de la planta siderúrgica General Manuel Savio, en San Nicolás, el 25 de julio de 1960.

44. Documentos del Departamento de Estado y del Banco de Inglaterra muestran que a mediados de 1960 el embajador norteamericano en la Argentina y el director ejecutivo de Inglaterra en el Banco Mundial consideraban que el éxito del programa de estabilización y desarrollo de la Argentina era fundamental para consolidar la estabilidad y el progreso y para ilustrar las bondades de las ideas económicas pro- empresa en la región.

de reservas presagiaba una nueva devaluación.

Desde comienzos de 1961, el equipo económico expresó en público una fuerte preocupación acerca de la situación fiscal: “El presupuesto fue sancionado bajo el supuesto de que habría acciones positivas para cortar gastos. Además, advertimos que esta era la última oportunidad para estabilizar la economía. Esto implicaba que teníamos que movernos muy rápido. En muchos sectores tenemos un considerable retraso. Medidas monetarias y financieras no pueden sostener indefinidamente la economía de un país” (Alsogaray, 27 de marzo de 1961). Además, si bien en los hechos el desequilibrio en las cuentas públicas había disminuido, en un tono igualmente dramático importantes asociaciones empresarias como la Unión Industrial Argentina alertaban acerca de los peligros fiscales que generaría atender cuantiosas demandas insatisfechas.⁴⁵

Estas afirmaciones parecían marcar la persistencia de fricciones en los heterogéneos equipos de gobierno, donde los partidarios de Alsogaray dificultosamente coexistían con funcionarios desarrollistas que no comulgaban del todo con el programa de estabilización.⁴⁶ Las discusiones se focalizaron principalmente en la muy anunciada “racionalización” del sector público.⁴⁷ Otro punto igualmente conflictivo fue la falta de reducción de recargos aduaneros a determinadas importaciones que el FMI cuestionaba desde 1959, pero que apuntalaban la recaudación impositiva y se correspondían con los criterios de la política industrial vigente.⁴⁸

Por último, Alsogaray renunció en abril de 1961. Lo reemplazó Roberto Alemann, un conocido economista de formación ortodoxa, que hasta ese momento había sido consejero económico en la Embajada argentina

45. Mallon y Sourrouille (1975). Véanse además las siguientes afirmaciones de la UIA en una nota al presidente: “La Unión Industrial sabe que ningún empresario argentino o inversor extranjero puede determinar planes si no hay confianza en una política estable, seria y coherente. Cualquier concesión que signifique una desviación de este programa puede retrasar fatalmente la recuperación económica [...]. Dados varios hechos recientes, tememos que algunos influirán sobre el Ejecutivo para aplicar una orientación económica del tipo que hemos conocido en el pasado [...]. Le urgimos no modificar el programa económico” (*La Nación*, 22 de marzo de 1961).

46. El gobernador Celestino Gelsi de Tucumán estaba muy interesado en la construcción del importante dique El Cadillal, en tanto que los gobernadores Silvestre Begnis de Santa Fe y Salvador Uranga de Entre Ríos impulsaban la construcción del túnel subfluvial Santa Fe-Paraná para abrir vías de comunicación con la Mesopotamia.

47. Lewis (1993).

48. Este reclamo tensó las relaciones con el FMI y culminó con un intercambio de cartas entre el ministro Alsogaray y el director gerente del organismo. En esta oportunidad, el ministro remarcó los problemas políticos y fiscales que acarrearía atender dicha exigencia y pidió que se respaldara a un equipo genuinamente interesado en institucionalizar una economía de mercado en el país.

en Estados Unidos. El nuevo ministro manifestó de inmediato su acuerdo con el programa de estabilización en curso y con el énfasis en la retracción fiscal.⁴⁹ Siguió una iniciativa de fuertes reformas en el sector estatal. Así, el gobierno publicó una larga lista de empresas públicas a ser privatizadas y se congelaron vacantes en el sector público. Pero el esfuerzo principal se concentró en los ferrocarriles, de gran incidencia en el déficit fiscal, que eran criticados por sus problemas financieros y de funcionamiento. En un fuerte discurso en junio de 1961, el presidente anunció el comienzo de una drástica política (identificada con una batalla) para atacar “un problema dramático, cuya solución interesa a todos los argentinos y no puede postergarse un día más [...] tenemos un pésimo sistema ferroviario y sus finanzas están en bancarrota” (Frondizi, discurso, 5 de junio de 1961). En esta área también se hacían sentir reclamos.⁵⁰ La implementación del plan ferroviario también era condición indispensable para acceder a un préstamo y a la asistencia técnica del Banco Mundial que contribuirían a implementarlo.⁵¹ Así, el gobierno entró en un enfrentamiento crucial con los sindicatos del sector.

En ese punto, las señales oficiales respecto de las perspectivas del programa de estabilización eran ambiguas. Por un lado, el equipo económico entrante reafirmaba el rumbo en curso y su determinación por llevar adelante una gestión pública más eficiente y de más bajo perfil que la de Alsogaray. Por otro lado, a medida que transcurría el año 1961, se notaban crecientes preocupaciones sobre la consolidación del programa y el estado de la economía.⁵²

El déficit fiscal se mantuvo en un nivel moderado hasta el último tri-

49. “La política económica de los últimos tres años no tiene alternativa [...]. Nuestro objetivo debe ser mantener la estabilidad monetaria y al mismo tiempo dar impulso al desarrollo. Para hacer esto, no ahorraremos ningún esfuerzo para erradicar los males endémicos del presupuesto. Los gastos improductivos serán cortados, los subsidios remanentes a las empresas públicas serán gradualmente eliminados y las inversiones serán programadas” (Alemann, discurso, 26 de abril de 1961).

50. Véase por ejemplo la minuta de una reunión del ministro de Obras Públicas con una misión del FMI en Buenos Aires el 13 de mayo de 1960, International Monetary Fund Archives (Washington, D.C.), Cf Mission Files, Folder c/Argentina 810, Mission Gesualdo Costanzo and Staff, May 1960.

51. A comienzos de 1961 el Banco Mundial le había aclarado al ministro de Economía Alsogaray que apoyaría la reorganización ferroviaria si el gobierno argentino tomaba medidas concretas. Record of a conversation between J.E. Chadwick (British embassy) and Mr. Burke Knapp (Vicepresident of the World Bank), CONFIDENTIAL, Buenos Aires, 22 April 1961, Bank of England Archive (Londres), Representative Country Files: Argentina OV102/200.

52. Véase por ejemplo Conversación del Sr. presidente con el ministro de Economía, Dr. Alemann, el día 12 de setiembre de 1961”, memorándum sin fecha ni firma. Centro de Estudios Nacionales (Buenos Aires), Arturo Frondizi, Archivo Personal, Carpeta Asuntos Económico, 4 (L).

mestre de 1961. Sin embargo, tras mantenerse en bajos registros a lo largo de 1960, la inflación se aceleró desde comienzos del año siguiente. El Índice de Precios Mayoristas (IPM) aumentó un 5 % durante el primer trimestre y mantuvo el ritmo luego. Esta tendencia no se originó en un renovado impulso en los precios de importación, que se mantuvieron bastante estables. Por contraste, los precios agropecuarios mostraron un deslizamiento similar al nivel general, tal vez asociado con reducciones de los derechos de exportación. También se aceleraron los precios de los bienes para el mercado interno. Algunos observadores, entre los cuales estaban las autoridades del Banco Central, interpretaban la creciente militancia gremial como respuesta al estímulo de grupos dentro del gobierno, aunque la pérdida de ingresos laborales que se había registrado en el *shock* inicial del programa proveía una motivación directa.⁵³ Finalmente, como resultado de negociaciones paritarias cada vez más tensas, en 1961 los salarios se incrementaron en alrededor de un 20 %, en línea con inflación.

Las subas nominales de salarios y precios no tuvieron una contrapartida equivalente en la demanda de bienes y trabajo, con la marcada excepción del sector automotor. Las actividades productoras de bienes de consumo no durables y algunas de bienes durables tuvieron dificultades para mantener el nivel de sus ventas y su actividad se contrajo a partir del tercer trimestre de 1961. Las ramas industriales más dinámicas siguieron creciendo hasta los últimos meses del año, pero luego una retracción difundida anticipó la recesión general que vino después.

Como ya se vio, el volumen de financiamiento al sector privado se había expandido apreciablemente a través de diversos canales. Pero ahora las firmas enfrentaban una disyuntiva entre mantener el nivel de sus ventas mediante créditos comerciales adicionales a clientes cuyo cumplimiento de obligaciones previas se demoraba, o aceptar una caída en su producción. Según Itzcovich y Feldman (*op. cit.* y Tablas 3 y 4), el crédito comercial siguió aumentando a lo largo del año, pero al mismo tiempo comenzaron a observarse crecientes quejas contra la baja demanda y el aumento de las deudas impagas.⁵⁴ En consecuencia, aparentemente muchas firmas enfren-

53. Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual (1961: 2-3).

54. Por caso: "Las empresas comerciales reclaman por sus bajos ingresos durante julio. En muchos casos, el volumen solo alcanzó 50 % del volumen normal, y las firmas que alcanzaron 70 u 80 % se consideran afortunadas. Globalmente, las ventas han caído, y solo pueden ser estimuladas otorgando mayores plazos de pago. Cuando se les instruye a los vendedores que pidan pronto pago contestan: "cómo vender, entonces" (*La Nación*, 6 de agosto de 1961). "Hay cientos de millones

taron problemas para afrontar sus compromisos de pago. Al mismo tiempo, a medida que avanzaba el año se difundían las quejas acerca del costo del crédito extrabancario, que algunos reportes ubicaban en el 5 % mensual. La tensión financiera era atribuida por grupos empresarios a una política monetaria indebidamente restrictiva. De ahí derivaban reclamos de un urgente giro hacia una postura más laxa, posibilidad que era rechazada por las autoridades económicas.

Los indicios de un aparente exceso de demanda de dinero coincidieron con una declinación de las reservas internacionales del Banco Central. En 1961 las exportaciones disminuyeron, en parte debido a una mala cosecha. La mayor producción de combustibles permitió sustituir onerosas compras en el exterior, pero otras importaciones, especialmente las de bienes de capital, siguieron aumentando en forma considerable. De esta manera, el déficit comercial alcanzó un nivel cercano al 50 % del valor total de las exportaciones, pero (a diferencia de lo que venía sucediendo hasta ese momento) los ingresos de capitales no llegaron a cubrir dicha diferencia.

El impacto del desequilibrio del balance comercial, el debilitamiento de los flujos de capitales y la pérdida de reservas internacionales reavivaron las preocupaciones en el exterior acerca de la capacidad del país para atender sus obligaciones externas, y sobre todo las de corto plazo.⁵⁵ Tras la percepción positiva inicial en ámbitos locales acerca de las bondades del financiamiento externo como pilar del programa económico, este recurso empezó a ser visto como una fuente de graves e inminentes dificultades.⁵⁶

de pesos de pagarés impagos que los mayoristas no levantan por falta de fondos. Nos estamos convirtiendo en banqueros de los mayoristas” (Industriales textiles, reportado en *La Nación*, 24 de diciembre de 1961). “La industria, el comercio y la agricultura enfrentan un estado de depresión dadas las menores ventas y los lentos pagos [...]. Como signos de ese estado, podemos mencionar el creciente número de quiebras, el volumen de cheques protestados por los bancos y otros aspectos de la astringencia financiera, revelada en la abundancia de cheques sin fondos, la negativa a cumplir compromisos comerciales, y aún la demora en pagar salarios, impuestos y contribuciones a la seguridad social” (ACIEL; reportado en *La Nación*, 12 de agosto, 1961). Al respecto, el retraso en el cumplimiento impositivo fue aparentemente una forma de financiamiento difundida en el período. A partir de un análisis de balances, Itzcovich y Feldman (*op. cit.*) encuentran que las empresas eran deudoras netas del sector público.

55. En diversos documentos de los archivos del Banco Mundial, el Fondo Monetario y el Banco de Inglaterra se observa que sus directivos y funcionarios analizaban este problema desde tiempo atrás. Un tema recurrente fueron los controvertidos créditos de proveedores.

56. Según el Banco Central: “las facilidades que ofrecía el crédito de proveedores [externos] fueron utilizadas en medida creciente por los particulares y el Estado, sin tomar en cuenta el grado de endeudamiento con relación a la capacidad de pagos del país [...] un programa de [desarrollo] de tal naturaleza requiere el aumento sustancial de las importaciones; el desequilibrio que el mismo genera debe ser compensado por la reducción de la importación de otros rubros –combustibles,

Tabla 3. Intermediarios financieros no bancarios (millones de pesos de 1960 y porcentajes)

	Préstamos al sector privado			
	Total	Firmas privadas	Hogares	Int. No bancarios/ Bancos
1958	308	242	66	14,7 %
1959	160	125	35	12,4 %
1960	324	188	134	19,4 %
1961	501	325	176	26,8 %
1962	431	297	134	29,8 %
1963	500	381	119	37,1 %
1964	578	417	161	37,8 %
1965	688	522	166	44,8 %

Fuente: Itzcovich y Feldman (1969).

Tabla 4. Empresas privadas: activos y pasivos financieros (millones de pesos de 1960)

	1958	1959	1960	1961	1962	1963
ACTIVOS	3818	3282	4653	5435	4835	4740
Sector público	539	513	682	698	643	537
Hogares	873	458	839	1118	777	991
Bancos	570	532	596	584	452	447
Int. No bancarios	21	18	56	66	53	64

en nuestro caso— y la promoción e incremento de las exportaciones. Los créditos de estabilización tienden precisamente a solventar el déficit de la balanza de pagos mientras se producen dichos cambios estructurales. Pero van transcurridos tres años desde que se implantó el programa sin que se advierta la posibilidad de cerrar la brecha abierta en el déficit de nuestro intercambio comercial [...]. Cabe advertir que el amplio crédito de confianza con que se inició el año [1961], reflejado en la iniciación y concertación un programa de empréstitos externos a largo plazo, se fue deteriorando [...]” (Banco Central, Memoria anual 1961: 3-4). Por su parte, poderosos empresarios privados de neta orientación liberal hacían públicas similares preocupaciones en los siguientes términos: “La aceleración de nuestro crecimiento económico y los esfuerzos por desarrollar algunos sectores de la economía han producido un serio desequilibrio en nuestro comercio exterior. Las autoridades no pueden permanecer pasivas ante un déficit comercial que podría alcanzar los 400 millones de dólares [la cifra real fue 500 millones, N. de los A]. Los créditos comerciales solo demoran los efectos de los déficits, pero no los eliminan y, como una gran parte de esos préstamos tiene cortos plazos, la Argentina pronto experimentará dificultades en sus pagos externos” (ACIEL, reportado en *La Nación*, 10 de septiembre de 1961).

Crédito comercial	1815	1761	2480	2969	2910	2701
PASIVOS	5221	4795	7034	8884	7968	7425
Sector público	801	997	1298	1469	1469	1409
Acciones	709	734	1391	1861	1435	1209
Bancos	1382	910	1340	1603	1243	1161
Int. No bancarios	321	197	308	493	439	520
Sector Externo	193	196	487	489	472	425
Crédito comercial	1815	1761	2480	2969	2910	2701

Fuente: Itzcovich y Feldman (1969).

Presionado por los reclamos empresarios en favor de rápidas medidas para superar la iliquidez monetaria y el creciente déficit del balance de pagos, el Banco Central se encontró ante un agudo dilema: aceptar las reglas del esquema de tipo de cambio fijo en vigor que se tornaban insostenibles, o relajar la política monetaria y afrontar sus consecuencias inflacionarias y devaluatorias.⁵⁷ Ante esta situación se optó por lo que las autoridades monetarias describieron como “una línea de acción intermedia” mediante la cual se autorizaron “sucesivas reducciones de los requisitos de encaje” que no cambiaron el “tono restrictivo” prevaleciente en el mercado local (Banco Central, Memoria Anual 1961: 11).

Esta política se reflejó en los movimientos de los agregados monetarios. Durante los tres primeros trimestres de 1961 la creación de base se movió lentamente porque el Banco Central compensó el moderado incremento de su crédito interno mediante una absorción vía venta de divisas. Al mismo tiempo, ante el incremento del multiplicador bancario, la liquidez privada se expandió a mayor velocidad. Así, el financiamiento del Banco Central al gobierno no fue el principal motor de la expansión en los agregados monetarios observado durante este período. En todo caso, no se interrumpió el drenaje de reservas, y persistieron las quejas por las tensiones en el sistema

57. “En un sistema como el vigente en la actualidad, basado sobre la estabilidad de los tipos de cambio y la libertad de los pagos al exterior, es bien sabido que la política monetaria interna tiene que orientarse en forma de asegurar el equilibrio del balance de pagos. De tal modo el déficit externo no solo entrañaba *ex se* una influencia constrictiva sobre la oferta monetaria, sino también la necesidad de una política de restricción en la conducción monetaria interna. Pero, por otra parte, si el sistema monetario no proporcionaba ningún alivio a la intensa presión financiera existente en el mercado interno, una caída en el ritmo de la producción y aun en el nivel de empleo habrían sido inevitable” (BCRA; Memoria anual 1961: 10-11). Para un análisis desde la óptica de los empresarios privados británicos en el país véase “Central Bank and Development. Dr. Méndez Delfino’s Dilemma”, en *The Review of the River Plate*, 30 November 1961, p. 20.

de pagos, con las consiguientes presiones por parte de sectores empresarios, a las cuales se agregaron reclamos de asistencia crediticia adicional por parte de la banca estatal.⁵⁸ Todo esto ocurrió durante el proceso de renovación y puesta en marcha de un nuevo acuerdo *stand by* con el FMI que contemplaba serias restricciones a las políticas monetaria y crediticia que el gobierno podría aplicar. Empujadas en el frente interno para adoptar políticas más expansivas, y con un estrecho margen de maniobra, el banco central decidió reducir transitoriamente los encajes bancarios a fin de dar mayor liquidez a la economía tratando de no vulnerar las metas monetarias comprometidas. Sin embargo, las autoridades enfrentaron duros cuestionamientos del Fondo Monetario.⁵⁹

Los agudos problemas financieros se fueron agravando, con una tasa de inflación que había alcanzado casi un 20 % anual, un PBI que había dejado de crecer, y caída de los depósitos bancarios, mientras que la sangría de reservas se acentuaba, en un clima de escepticismo acerca de la sustentabilidad del tipo de cambio vigente, presagiando una nueva devaluación. A esto se agregó el estallido de un costoso conflicto motivado por la irreductible oposición gremial contra la política de racionalización ferroviaria anunciada a mediados de 1961.

7. Crisis, otra vez

Tras complejas negociaciones, el gobierno y los sindicatos ferroviarios no llegaron a un acuerdo sobre las nuevas condiciones de trabajo y las futuras escalas salariales en el sector, que eran parte del plan de reordenamiento. Entonces, en un esfuerzo por demostrar su determinación y fortaleza política, las autoridades decidieron actuar unilateralmente. Mediante varios decretos se dispuso un programa de privatización de unidades auxiliares, recortes de personal que preveían una reducción efectiva del orden de un 35 % en la

58. Acta de la reunión de directorio del Banco de la Nación Argentina del 7 de diciembre de 1961 y Versión taquigráfica correspondiente a la reunión efectuada por el Honorable Directorio del Banco Central de la República Argentina con fecha 28 de diciembre de 1961.

59. Documentos internos del FMI muestran que el director gerente del organismo y algunos importantes funcionarios del Departamento del Hemisferio Occidental cuestionaban la decisión del Banco Central argumentando que no cumplían con los compromisos detallados en la reciente carta de intención, y el memorándum de entendimiento pertinente. Además, por su experiencia reciente en la Argentina, dudaban de que las decisiones de política monetaria se justificaran y realmente tuviesen un carácter transitorio.

planta permanente, y se estableció que los aumentos de salarios dependieran de una reducción en los costos operativos o un incremento en los ingresos de la empresa. En respuesta, una masiva huelga respaldada por la CGT y los principales partidos de la oposición paralizó todos los servicios durante casi un mes y medio entre octubre y diciembre de 1961. A los efectos de concluir el paro, el gobierno prácticamente aceptó su derrota y suspendió la aplicación del programa inicial, mientras accedía a que modestas reformas quedaran sujetas a la aprobación de los gremios ferroviarios. Los trabajadores lograron aumentos salariales, y consiguieron que quienes se acogieran a un programa de retiros voluntarios recibiesen significativas compensaciones.

La solución “costosa e imprecisa” (así calificada por el BCRA en su Memoria del año 1961) del conflicto ferroviario tuvo serias consecuencias. El Banco Mundial canceló el préstamo que contemplaba por no cumplirse las premisas anticipadas.⁶⁰ Alemann y Acevedo, ministros de Economía y de Transportes, renunciaron por considerar que el Ejecutivo los había desautorizado y virtualmente había abandonado el plan de estabilización que ellos respaldaban.⁶¹ El incumplimiento de las metas monetarias comprometidas acordadas con el FMI resultó en la caída del acuerdo vigente y en la interrupción de desembolsos.

En la última parte de 1961 y los primeros meses de 1962 crecieron considerablemente las necesidades de financiamiento del Tesoro. Tras debates internos, el gobierno decidió recurrir al BCRA. Como resultado, aumentaron abruptamente los adelantos de fondos de los bancos (Central y comerciales).⁶² Al mismo tiempo, el conflicto ferroviario y las renunciaciones de Alemann y Acevedo sembraron fuertes dudas acerca del curso de la

60. Si bien se continuó con las trabajosas tramitaciones que culminarían en enero de 1962 con un préstamo para financiar parcialmente un plan de expansión y modernización de SEGBA, la empresa eléctrica estatal, el organismo suspendió sus operaciones crediticias con el país hasta 1968.

61. Alemann y Acevedo eran sostenedores convencidos del frustrado plan de racionalización ferroviaria. Alemann objetaba fuertemente el costo fiscal del acuerdo con los gremios y la imposibilidad de retocar el tipo de cambio para calmar las tensiones del mercado local y ajustarlo a la tasa de inflación.

62. Los préstamos otorgados al sector público pusieron al BCRA en situación de incumplimiento del programa con el FMI. Por este motivo, el gobierno no pudo utilizar líneas de crédito del Fondo destinadas al reforzamiento de las reservas (Banco Central, Memoria anual 1961: 23). A comienzos de marzo de 1962 se produjo un duro intercambio epistolar entre Eustaquio Méndez Delfino, presidente del BCRA y el director gerente del FMI, cuando este objetó el acomodamiento monetario de los requerimientos fiscales y aseguró que esta inyección de liquidez alimentaría la especulación cambiaria y llevaría a una mayor pérdida de reservas internacionales. International Monetary Fund Archives (Washington, D.C.) Western Hemisphere Department Files, Acc No 74/136, Folder D13: Argentina 1962.

política económica, y de las perspectivas del mercado cambiario. En el frente político, fue creciendo la incertidumbre acerca del posible resultado de las cruciales elecciones legislativas y de gobernadores del mes de marzo de 1962, y, también, la desconfianza frente las posibles medidas efectistas a las cuales el gobierno podía recurrir para mejorar sus chances de éxito.⁶³

El nombramiento como ministro de Economía de Carlos Coll Benegas, un liberal moderado, y los insistentes pronunciamientos oficiales que relativizaban la gravedad de la situación económica y enfatizaban la determinación oficial de no cambiar el curso de la política económica, no disiparon el creciente escepticismo reinante.⁶⁴ El estado público que tomaron las fuertes discrepancias entre el nuevo ministro de Economía y el presidente del Banco Central, centradas en la política monetaria y la inacción oficial ante el problema del endeudamiento externo, fue un elemento adicional de perturbación, que repercutió sobre el mercado de cambios.⁶⁵

Con su credibilidad dañada, el gobierno carecía de argumentos para contrarrestar las expectativas de que sobrevendría un mayor deterioro que desembocaría en una devaluación del peso. El horizonte de decisión de las políticas se contrajo entonces rápidamente. Varias medidas de última instan-

63. "Argentine Creditworthiness", memorándum de la Overseas Office del Banco de Inglaterra, Londres, 5 de enero de 1962, Bank of England Archive (Londres) Representative Country Files: OV102/84.

64. Al cumplirse un mes de su gestión, el ministro Coll Benegas dio una conferencia de prensa por la cual de inmediato recibió duras críticas. Véanse por ejemplo "Política y Economía" (Editorial), en *La Nación*, 26 de febrero de 1962, p. 8 y "La dilación es inadecuada como medida de la política económica", en *Economic Survey*, 20 de febrero de 1962, pp. 103-106. El comentario del *Survey* insistía en remarcar el deterioro generalizado de la situación económica, que el gobierno ocultaría en función de sus necesidades electorales, mientras demoraba decisiones contundentes.

65. En enero de 1962, una nota del Banco Central al Ejecutivo advertía que "el volumen de nuestras reservas internacionales se achica diaria y peligrosamente". Menos de un mes después, otra dramática comunicación pre- anunciaba el final de la fijación cambiaria: "Si durante el corriente mes [febrero] continúa el drenaje operado en enero, será preciso seguir vendiendo [...]. Frente a esta situación, y ante una tendencia que parece incontenible, solo se justificaría la persistencia en la regulación tendiente a mantener al tipo actual de cambios, si se contara con un programa definido y coherente que nos permitiera a corto plazo rehacer nuestras reservas. Pero tal programa no existe [...]. No existe estructura financiera capaz de soportar una pérdida de confianza [...]. Para superar impactos de tal naturaleza hacen falta cuantiosos apoyos financieros de que carecemos [...]. Ahora el tiempo apremia y las medidas de fondo, aunque se adopten, no llegarían en término [...]. Se hace necesario, pues, adoptar medidas de emergencia antes que la emergencia nos sorprenda y las imponga. El mes de abril, por razón de nuestras obligaciones financieras nos está fijando un plazo angustiosamente breve, pues, de persistir la actual tendencia, la crisis puede producirse aun antes de esa fecha. Abril tiene también un significado político, pero, si lo que se quiere es prolongar la situación por razones de esa índole [...] se correrá el peligro de un colapso [...]" (Banco Central, Memoria 1962: 23-25).

cia graficaban el estado de emergencia. Por la fuerte demanda compradora en el mercado cambiario, el Banco Central tuvo que desprenderse de tenencias de oro que formaban parte de sus reservas internacionales (Banco Central de la República Argentina, Memoria Anual 1962: 14 y 23). Con un sentido de urgencia, pero sin efecto perceptible, se reimpusieron aranceles aduaneros a las importaciones de bienes de capital, y se eliminaron los derechos de exportación. En un esfuerzo por demostrar su respaldo internacional, el Ejecutivo filtró a la prensa una versión convenientemente editada de una carta reciente del presidente del Banco Mundial a Frondizi.⁶⁶ Finalmente, merced a un acelerado trámite realizado sin recurrir a los habituales canales diplomáticos, con el argumento de que “la experiencia argentina de desarrollo en libertad” era muy importante y justificaba “medios imaginativos” para que se lo respaldara, poco antes de las elecciones se gestionó un préstamo de emergencia del gobierno de Estados Unidos por U\$S 150 millones para reemplazar al menos parte de los recursos provenientes de los interrumpidos créditos del FMI y el Banco Mundial.⁶⁷

Sin embargo, los acontecimientos políticos agregaron más incertidumbre macroeconómica y finalmente precipitaron el abrupto final del gobierno de Frondizi y de su programa. La negativa de la delegación argentina a votar por la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en una reunión especial de cancilleres de la región convocada para enero de 1962 y el inmediato cuestionamiento público de las Fuerzas Armadas precipitaron una seria crisis que llevó a la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba. Dos meses después, los resultados de las elecciones de marzo y, sobre todo, la victoria del peronismo en la crucial elección de gobernador de la provincia de Buenos Aires jaquearon la continuidad del gobierno y revivieron las perspectivas de un eventual retorno del peronismo al poder.

Los militares se negaron a aceptar esa posibilidad y volvieron a arrogarse el rol de hacedores y derribadores de gobiernos. Reflejando una arraigada desconfianza respecto de la filiación ideológica y de las verdaderas intencio-

66. Eugene Black a Arturo Frondizi, Washington, 7 de febrero de 1962. En dicha carta Black elogiaba algunas políticas, pero advertía acerca de otros problemas y que era necesario profundizar la racionalización de las empresas estatales y reordenar la política de financiamiento externo de los proyectos de desarrollo.

67. Frondizi a Kennedy, Buenos Aires, 1 de febrero de 1962, Archivo rivado de Emilio Donato del Carril (Buenos Aires), Carpeta presidente John F. Kennedy; *La Nación*, 26 de febrero de 1962, p. 1; American embassy to the Department of State, Biweekly Economic Review, Buenos Aires, 8 March 1962, The National Archives at College Park, General Records of the Department of State, Central Decimal File, Argentina 1960-1963, Box 2435.

nes de Frondizi, unas profundamente divididas Fuerzas Armadas removieron al gobierno el 29 de marzo de 1962. Así, el programa de estabilización y desarrollo encontró un final abrupto. Rápidamente, el nuevo régimen abandonó la intervención en el mercado de divisas, lo que se reflejó en una brusca depreciación del peso.⁶⁸ Siguió una traumática recesión marcada por apreciables estrecheces financieras. Absorbido el impacto, la economía se recuperó, como lo ilustra el siguiente capítulo y en el decenio siguiente el nivel de actividad creció, sin experimentar caídas absolutas en sus niveles anuales, un desempeño que contrasta favorablemente con la experiencia posterior. Sin embargo, no obstante esa atenuación de los ciclos económicos, el país experimentó agudas tensiones sociales y políticas, y una búsqueda inconclusa de un patrón productivo dinámico, lo que dificultó el afianzamiento de un proceso de desarrollo sostenido.⁶⁹

8. Conclusiones

El experimento centrado en el plan de estabilización y desarrollo invita al análisis desde varios ángulos.⁷⁰ Como ensayo de cambio estructural, plantea la pregunta sobre sus impactos duraderos en el ritmo y la configuración del crecimiento. En tanto episodio cíclico saliente, interroga sobre los mecanismos, expectativas y comportamientos que, en acotados intervalos de tiempo, dieron lugar a cambios considerables en el escenario macroeconómico. Visto en cuanto instancia de “política económica en una sociedad conflictiva”, llama a considerar la influencia recíproca entre el desempeño económico y la generación y procesamiento de incompatibilidades distributivas y de desarreglos políticos.

En un entorno de inestabilidad, marcado por episodios de zozobra en un intervalo de tiempo relativamente corto, el programa de estabilización y desarrollo marcó un punto de inflexión en la industrialización del país. Si bien la recuperación de la industria manufacturera en su conjunto tras el *shock* inicial en 1959 no resultó particularmente intensa, la redirección de la actividad indicó un cambio marcado en el patrón de crecimiento. Las

68. La estanflación de 1962-1963 se trata en el siguiente capítulo, en la contribución de Jáuregui y Keifman (2021).

69. Véase Mallon y Sourrouille (1975) y O'Donnell, G. (1977).

70. Para un conjunto de documentos con testimonios de protagonistas de la época, véanse Frigerio (1962); Montemayor (1963); Musich (1962); Florit (1963); Cuneo (1967); Luna (1963).

industrias metalmecánicas, que venían de experimentar crecimientos considerables, expandieron con fuerza su capacidad de producción y mantuvieron más adelante un carácter de sector líder, con una especial prominencia del segmento automotor, que entre 1958 y 1961 triplicó de un 3 a un 9 por ciento su participación en el valor agregado manufacturero, y aunque a menor ritmo, lo siguió incrementando a lo largo de la década.

Esta irrupción no significó de hecho una sustitución de importaciones, sino más bien el llenado de una demanda insatisfecha en un rubro con considerables requerimientos de equipos y partes del exterior (Petrecolla, 1970). En todo caso, la entrada de las “nuevas” actividades, aunque fuese con tecnologías atrasadas en relación con la frontera internacional,⁷¹ significó la incorporación de métodos de producción y gestión más modernos que se difundieron hacia industrias relacionadas y dieron lugar a adaptaciones y modificaciones locales (Katz, 1967).

Luego de la sacudida causada por la recesión que marcó el fin del programa, y dejó fuera del mercado a una amplia gama de frágiles emprendimientos, la industria automotriz quedó concentrada en empresas subsidiarias de fuertes jugadores internacionales. Como en otros países de la región, repercutieron las estrategias de grandes corporaciones, particularmente en ramas productoras de bienes durables de consumo, de trasladar sus actividades manufactureras hacia países de ingreso medio para captar demandas internas y “saltar” por encima de los aranceles a las importaciones.

La instalación de estos actores implicó una modificación considerable del conjunto de agentes económicamente (y políticamente) relevantes. Las ventajas e inconvenientes de un esquema de crecimiento con presencia significativa (y, en el límite, predominante) de las “Contra” (Compañías Transnacionales) se contaron entre los temas salientes de los debates sobre el desarrollo económico en los años que siguieron.

Por otro lado, a lo largo del tiempo se fueron generando discusiones sobre las posibilidades ulteriores y, sobre todo, sobre las limitaciones de la industrialización sustitutiva prevaleciente, en especial en cuanto a la dificultad creciente para escalar en la cadena de insumo- producto con actividades capital y tecnología-intensivas y el problemático aprovechamiento de economías de escala en actividades orientadas a un mercado interno

71. Así, en tono crítico, se ha sostenido que las inversiones automotrices en la región trajeron “vehículos arcaicos y obsoletos como el ‘Escarabajo’ Volkswagen en Brasil, el Chevette de General Motors en México o el Ford Falcon en la Argentina”; Mortimer (1998).

relativamente pequeño (véanse, por ejemplo, los trabajos recopilados en Brodersohn, 1974; también Rougier y Odisio, 2019). Sin embargo, aunque no fue inusual la percepción de estancamiento económico (cf. por ejemplo Braun y Joy, 1968) hasta el violento cambio de rumbo político y económico a mediados de la década siguiente, las inquietudes sobre las tendencias económicas a futuro parecían tomar como referencia de partida sin demasiados cuestionamientos a la estructura industrial esbozada a principios de los años sesenta.

Las fluctuaciones macroeconómicas experimentadas durante la aplicación del programa desarrollista y su corolario también motivaron un sustancial esfuerzo de reflexión en los años sucesivos. En esa época, la experiencia argentina dio lugar a construcciones analíticas de interés general, uno de cuyos temas centrales fueron las tendencias inflacionarias de ciertas economías como las latinoamericanas y su vinculación con rasgos estructurales reflejados en comportamientos como la limitada movilidad de factores y la rigidez de los precios a la baja,⁷² y que dieron lugar a debates de alcance internacional (por ejemplo, Baer y Kerstenetsky, 1964). A su vez, las “estanflaciones” asociadas con episodios devaluatorios, que contrastaban con los modelos usuales de depreciaciones expansivas, llamaron la atención sobre la posible relevancia de las variaciones en la distribución factorial de ingresos para el gasto agregado (Díaz Alejandro, 1963, retomado en Krugman y Taylor, 1978) y sobre la existencia de mecanismos específicos en economías exportadoras de bienes primarios e importadoras de artículos complementarios de la producción local. Más adelante, se agregaron representaciones de la determinación de la actividad que buscaron contemplar esos elementos estructurales en conjunto con efectos de índole monetaria (Sidrauski, 1970; Porto, 1975).⁷³ En una contribución particularmente original, Belozercovsky (1970) tomó como referencia la crisis de 1962 para anticipar el argumento sobre los impactos contractivos de la revaluación de deudas en moneda extranjera ante grandes depreciaciones reales.

La narrativa de la evolución temporal de la economía presentada

72. Vale la pena recordar la presentación del argumento de Olivera: “El proceso inflacionario que, con severidad y persistencia afecta desde hace tiempo la economía de algunos países latinoamericanos, ha suscitado en ellos una viva controversia en torno a su origen y a sus posibles remedios [...]. El fracaso de sucesivos programas de estabilización, no siempre imputable a defectos en su implementación práctica, ha tendido a fortalecer la credibilidad de los diagnósticos no monetarios” (1964).

73. Puede verse también Heymann (1984); Heymann y Nakab (2017).

previamente invita a contemplar consideraciones adicionales, referidas a los problemas de coordinación emergentes del procesamiento de grandes cambios en la intensidad y la dirección de los incentivos a la producción y el gasto como los que ocurrieron en el período.

De hecho, una vez pasado el fuerte impacto del *shock* que significó el lanzamiento del programa de estabilización, en un clima que había girado hacia el optimismo empresarial y una difundida actitud proclive al aprovechamiento de nuevas oportunidades de inversión, el contexto circundante planteaba interrogantes fundamentales en cuanto a la formación de expectativas y la toma de decisiones. Esto se aplicaba para el conjunto de los agentes económicos, tanto privados como públicos, y particularmente para los sectores empresarios en los rubros urbanos “tradicionales”, quienes debían calibrar los efectos de potenciales estímulos en dirección contraria. Por un lado, esas actividades podían percibir un ambiente general más favorable a los negocios, con salarios contenidos, facilidades para la importación de bienes de capital y apertura potencial de mayores fuentes de financiamiento. Al mismo tiempo, podían estar sujetos a recibir impactos negativos derivados de efectos de desplazamiento inducidos por los nuevos sectores, en la forma de sustitución en el gasto de los consumidores, competencia más intensa por el crédito, y presiones en el mercado de cambios (que acotarían la demanda interna), especialmente cuando llegara el momento de cancelar las deudas externas a plazo bastante corto que se generaban a raíz de las inversiones en curso.

Aunque lo reconocieran explícitamente o no, en un contexto sustancialmente novedoso, los agentes de decisión tenían planteada la tarea de formarse una composición de lugar sobre las condiciones económicas que enfrentarían en adelante, en función del comportamiento colectivo de actores que se encontraban ante situaciones a su modo similares. La evidencia, cualitativa, pero clara, de las manifestaciones públicas de grupos relevantes, indica que muchos se vieron sorprendidos por las crecientes dificultades que se les fueron presentando.⁷⁴ No por primera, ni por última vez, el país se

74. Véase, por ejemplo, el airado planteo de la UIA sobre el sector automotor: “Inicialmente, era difícil anticipar con precisión las diversas implicancias del régimen de promoción para el armado de automóviles [...]. Demasiado optimismo se puso en ese mecanismo. Pero los hechos indican la conveniencia de revisar ese régimen, dado que debe ajustarse a una situación que muestra signos de un serio desequilibrio [...]. El incipiente desorden económico ya provocado por esa actividad, mostrado en su atracción del ahorro doméstico y la presión que ejerce sobre la balanza comercial hace necesario adoptar medidas moderadoras y correctivas. También, de parte de industriales textiles” (*La Nación*, 7 de agosto de 1961); “La industria textil está luchando por más créditos. El

encontró sintiéndose menos rico de lo que había presumido poco antes, y con compromisos difíciles de cumplimentar. Así, el frenazo cíclico que terminó con el programa tuvo un componente de crisis de deuda, externa e interna.

Las agudas tensiones sociales y políticas fueron sin duda también elementos altamente relevantes para la evolución económica y esto fue recíproco. El período estuvo marcado por episodios de manifiestos desacuerdos dentro del gobierno y de conflictos de alta volatilidad, sea con influyentes sectores militares, sea con fuerzas sindicales, con un apoyo contingente y volátil de parte de grupos empresarios. Fuera de estas instancias salientes, el escenario político se caracterizó por un persistente “ruido de fondo”, dado principalmente por el indefinido estatus del peronismo, cuya fortaleza, aunque tal vez incierta, era claramente considerable. En la fase final, el enrarecimiento del clima político se realimentó con el deterioro económico para conformar una crisis de considerable intensidad.

Bibliografía

- Alacevich, M. (2008): *The political economy of the World Bank: The early years*, The World Bank.
- Babb, S. (2007): “Embeddedness, inflation, and international regimes: the IMF in the early postwar period”, en *American Journal of Sociology*, 113(1), pp. 128-164.
- Baer, W. y Kerstenetzky, I. (1964): *Inflation and growth in Latin America*, Irwin, Homewood, III.
- Banco Central de la República Argentina (1958): “Memoria anual 1957”, Vol. 23.
- (1961): “Memoria anual 1960”, Vol. 26.
- (1962): “Memoria anual 1961”, Vol. 27.
- (1963): “Memoria anual 1962”, Vol. 28.
- Belini, C. F. (2018): “El Plan Prebisch de 1955, los dilemas del desarrollo argentino y las controversias en torno a los legados económicos del peronismo”, en *Revista de Indias*, Vol 78, N° 273.
- Belozercovsky, N. (1970): “Devaluación, deuda extranjera y el proceso de ajuste”, en *Económica*, N° 16.

gobierno ha estimulado su expansión [...] Nuestras inversiones nos han hecho contraer deudas que ahora no podemos pagar” (*La Nación*, 27 de diciembre de 1961).

- Bertolomei, J. A. (1972): "El Mercado Cambiario Argentino. 1959-1971", en *Revista de Economía y Estadística*, Instituto de Economía y Finanzas, Universidad Nacional de Córdoba, Tercera Época, Vol. 16 (1-2-3-4), pp. 7-45.
- Brodersohn, M. (1974): "Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en Argentina, 1950-1972", en AA.VV., *Problemas económicos argentinos, diagnóstico y política*, Buenos Aires, Macci.
- Braun, O. y Joy, L. (1968): "A Model of Economic Stagnation - A Case Study of the Argentine Economy", en *The Economic Journal*, 78(312), pp. 868-887.
- Cafiero, A. (1961): *5 años después... de la economía social-justicialista al régimen liberal capitalista*, Buenos Aires, s.e.
- Cavarozzi, M. (1979): "Consolidación del sindicalismo peronista y emergencia de la fórmula política argentina durante el gobierno frondizista", en *CEDES*, Vol. 2, N° 7/8.
- Cuneo, D. (1967): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires, Pleamar.
- De Pablo, J. C. (2007): "Teorías, Doctrinas y Política Económica en la Argentina", en Alfredo Navarro (ed.), *Medio Siglo de Economía*, Buenos Aires, Temas-AAEP.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1965): *Exchange-rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentina, 1955-1961*, Massachusetts Institute of Technology.
- Florit, C. A. (1963): *Las fuerzas armadas y la guerra psicológica (Vol. 1)*, Buenos Aires, Arayú.
- Frigerio, R. (1961): *La falacia de la estabilización económica*, Buenos Aires, Concordia.
- (1962): *Los cuatro años (1958-1962): política económica para argentinos*, Buenos Aires, Concordia.
- Frondizi, A. (1958): Mensaje de asunción del presidente Dr. Arturo Frondizi 1º de mayo de 1958. Dossier Legislativo, Biblioteca del Congreso de la Nación, Año VI, N° 152, mayo 2018. Disponible en: <https://bcn.gob.ar/uploads/Frondizi-DOSSIER-legislativoAVIN152-Mensajes-presidenciales.-Mensaje-de-asuncion.-Congreso-Legislativo-de-la-Nacion-Argentina.pdf>
- (1978): *Mensajes presidenciales, 1958-1962*, Ediciones Centro de Estudios Nacionales, Vol. 1-3. Disponible es: <http://lanic.utexas.edu/larrp/pm/sample2/argentin/frondizi/index.html>

- (2012): *Mensajes presidenciales, 1958-1962*, Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi, Tomo 1-3. Disponible en: <http://www.fundacionfrondizi.org.ar/discursos/>
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (1989): *El Control de cambios en la Argentina: liberación cambiaria y crecimiento*, Buenos Aires, Manantial.
- García Heras, R. (1996): “La Argentina y el Club de París: comercio y pagos multilaterales con la Europa occidental, 1955-1958”, en *El Trimestre Económico*, Vol. LXIII: 4 (252), pp. 1277-1308.
- (2000): “El plan de estabilización económica de 1958 en la Argentina”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 11(2).
- (2014): “Deuda externa, banca internacional y política económica: los comienzos de una relación perdurable en la Argentina, 1955-1973”.
- (2018): “‘Desarrollismo’ e infraestructura energética: el proyecto de la usina del Dock Sud en Buenos Aires, 1955-1962, en *Investigaciones de Historia Económica*, 14(2), pp. 107-117.
- Heymann, D. (1980): “Fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978”, en *Cuadernos de la CEPAL*, N° 34.
- (1983): *A study in economic instability: the case of Argentina* (Doctoral dissertation, University of California, Los Angeles).
- Heymann, D. y Nakab, A. (2017): “Temas tradicionales. Sobre ciclos stop-go y devaluaciones contractivas”, en *Desarrollo Económico*, 57(222), pp. 203-229.
- Hirschman, A. (1961): *Latin American issues; essays and comments*, Twentieth Century Fund.
- (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Itzcovich, S., y E. Feldman, F. (1969): *Un sistema de transacciones financieras para la Argentina (1955-1965)*, Buenos Aires, Instituto Di Tella.
- Jáuregui, A. y S. Keifman (2021): “1962-1966: Crisis y expansión económica bajo el control pretoriano”, en *Serie Documentos de Trabajo del IIEP*, N 58, abril.
- Katz, J. M. (1967): “Características estructurales del crecimiento industrial argentino. 1946-1961”, en *Desarrollo Económico*, pp. 59-76.
- (1969): “Una interpretación de largo plazo del crecimiento industrial argentino”, en *Desarrollo Económico*, pp. 511-542.
- Kidyba, S. y Suárez, L. (2017): “Aplicación de los índices encadenados al empalme de series. Argentina 1950-2015”, Documento de Trabajo,

- Universidad de Buenos Aires.
- Krugman, P. (1993): "Toward a Counter-Counterrevolution in Development Theory", en Summers, L. H. y Shah, S. (eds.), *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington, DC, The World Bank, pp. 15-61.
- Krugman, P. y Taylor, L. (1978): "Contractionary effects of devaluation", en *Journal of international economics*, 8(3), pp. 445-456.
- Lafer, C. y Luján, M. (1970): "El planeamiento en el Brasil. Observaciones sobre el Plan de Metas (1956-1961)", en *Desarrollo Económico*, 10(39/40), pp. 309-330.
- Lewis, P. H. (1993): *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, W. A. (1954): "Economic development with unlimited supplies of labour", en *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22, 2(May), pp. 139-191.
- Luna, F. (1963): *Diálogos con Frondizi*, Buenos Aires, Editorial Desarrollo.
- Mallon, R. y Sourrouille, J. (1975): *Política económica en una sociedad conflictiva*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Manzetti, L. (1991): *The international monetary fund and economic stabilization: the Argentine case*, Praeger Publishers.
- Morando, M. (2013): *Frigerio, el ideólogo de Frondizi: apogeo, ocaso y renacimiento del desarrollismo argentino*, Buenos Aires, AZ editora.
- Mortimer, M. W. P. (1998): "Empresas transnacionales e industrialización en economías pequeñas y abiertas: Costa Rica y República Dominicana", en Stumpo, G. (comp.), *Empresas Transnacionales procesos de reestructuración industrial y políticas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Alianza.
- Montemayor, M. (1963): *Claves para entender a un gobierno*, Buenos Aires, Concordia.
- Musich, A. T. (1962): *La política económica argentina y su proyección internacional*, Buenos Aires, Concordia.
- Nurkse, R. (1953): *Problems of capital formation in underdeveloped countries*, Oxford, Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1977): "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", en *Desarrollo Económico*, 16(64), pp. 523-554.
- Olivera, J. H. (1964): "On Structural Inflation and Latin-American 'Structuralism'", en *Oxford economic papers*, pp. 321-332.
- Ortiz Mena, A. (1970): "Desarrollo estabilizador: Una década de estrategia

- económica en México”, en *El Trimestre Económico*, 37, 146 (2), pp. 417-449.
- Petrecolla, A. (1970): “Sustitución de importaciones y formación de capital”, en *Económica*, N° 16.
- (1984): *Desarrollo Desequilibrado, 1958-1962*, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Porto, A. (1975): “Un modelo simple sobre el comportamiento macroeconómico argentino en el corto plazo”, *Desarrollo Económico*, pp. 353-371.
- Potash, R. A. (1982): *El ejército y la política en la Argentina: 1945-1962: de Perón a Frondizi*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Prebisch, R. (1948): “El posible desarrollo de la teoría económica en la Argentina”, manuscrito, en Archivo de Trabajo del Dr. Prebisch.
- (1949): *El desarrollo económico de la América latina y algunos de sus principales problemas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (1955): *Informe preliminar acerca de la situación económica*, Buenos Aires, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2019): “El “canto de cisne” de la industrialización argentina. Desempeño y alternativas en la etapa final de la ISI”, en *Revista de Estudios Sociales*, (68), pp. 51-67.
- Rouquié, A. (1975): *Radicales y desarrollistas*, Buenos Aires, Schapire.
- (1982): *Poder militar y sociedad política en la Argentina 1943-1973*, Emecé, Buenos Aires.
- Rosenstein-Rodan, P. N. (1943): “Problems of industrialisation of eastern and south-eastern Europe”, en *The economic journal*, 53(210/211), pp. 202-211.
- Rostow, W. W. (1960): *The stages of growth: A non-communist manifesto*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sidrauski, M. (1968): “Devaluación, inflación y desempleo”, en *Económica*, 14(1-2), pp. 79-107.
- Sikkink, K. (2009): *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Spinelli, M. E. (2005): *Los vencedores vencidos: el antiperonismo y la “Revolución libertadora”*, Buenos Aires, Biblos.
- Szusterman, C. (1998): *Frondizi, la política del desconcierto*, Buenos Aires, Emecé.
- Young, K. (2013): “Purging the Forces of Darkness: The United States, Monetary Stabilization, and the Containment of the Bolivian Revolution”, en *Diplomatic History*, 37(3), pp. 509-537.

Revistas y artículos de diario

- “Realizaciones y fracasos del gobierno de la Revolución”, *Economic Survey* (Buenos Aires), 4 de marzo de 1958, pp. 4-5.
- “Consecuencias presupuestarias del aumento del 60 % sobre los salarios de 1956”, *Economic Survey*, 1 de julio de 1958, p. 6.
- Economic Survey* (Buenos Aires), 9 de marzo de 1965, p. 153.
- “El peligro de una nueva inflación mediante el uso del crédito por el Estado”, *Economic Survey*, 9 de setiembre de 1958, pp. 2-3.
- “La dilación es inadecuada como medida de la política económica”, *Economic Survey* (Buenos Aires), 20 de febrero de 1962, pp. 103-106.
- Arturo Jauretche, “Del Programa de Avellaneda al Programa de Alsogaray”, *El Popular* (Buenos Aires), 13 de octubre de 1960, pp. 8-9.
- “Argentina Beset By Inflationary Rise”, *The New York Times*, 3 August 1958, p. 28.
- “Frondizi Pressed to Alter Policy”, *The New York Times*, 28 September 1958, p. 28.
- “La Situación Monetaria”, *La Nación* (Buenos Aires), 30 de octubre de 1958, p. 6.
- “Política y Economía” (Editorial), *La Nación* (Buenos Aires), 26 de febrero de 1962, p. 8.
- “Que todos paguen los platos rotos”, *Qué Sucedió en Siete Días* (Buenos Aires), 16 de diciembre de 1958, pp. 10-11.
- “El mercado de títulos-valores públicos”, *Boletín Informativo TECHINT*, N° 184, octubre-noviembre-diciembre 1971.
- “Central Bank and Development. Dr. Méndez Delfino’s Dilemma”, *The Review of the River Plate* (Buenos Aires), 30 November 1961, p. 20.
- La Nación* (Buenos Aires), 23 de enero, 1959.
- (Buenos Aires), 22 de marzo de 1961.
- (Buenos Aires), 6 de agosto de 1961.
- (Buenos Aires), 12 de agosto, 1961.
- (Buenos Aires), 10 de septiembre 1961.
- (Buenos Aires), 26 de febrero de 1962.
- (Buenos Aires), 24 de diciembre de 1961.
- (Buenos Aires) 26 de febrero de 1962, p.1.

Conferencias y discursos

“Un llamado de atención sobre la conducción económica”. Conferencia pronunciada por el señor presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Dr. Eustaquio Méndez Delfino, el 9 de octubre de 1958.

“La siderurgia, base de la transformación económica nacional”. Discurso pronunciado en ocasión de la puesta en marcha del primer alto horno de la planta siderúrgica General Manuel Savio, en San Nicolás, el 25 de julio de 1960.

Alsogaray, discurso, 6 de julio 1959.

Alemann, discurso, 26 de abril de 1961.

Documentos de archivo, memorándums y otros

“Argentine Creditworthiness”, memorándum de la Overseas Office del Banco de Inglaterra, Londres, 5 de enero de 1962, Bank of England Archive (Londres) Representative Country Files: OV102/84.

American Embassy to the Department of State, Biweekly Economic Review, Buenos Aires, 8 March 1962.

The National Archives at College Park, General Records of the Department of State, Central Decimal File, Argentina 1960-1963, Box 2435.

International Monetary Fund Archives (Washington, D.C.), Cf Mission Files, Folder c/Argentina 810, Mission Gesualdo Costanzo and Staff May 1960.

Record of a conversation between J.E. Chadwick (British Embassy) and Mr. Burke Knapp (Vicepresident of the World Bank), CONFIDENTIAL, Buenos Aires, 22 April 1961, Bank of England Archive (Londres), Representative Country Files: Argentina OV102/200.

Argentina of June 1958 from Greville John Mac Gillivray to Leslie F. Crick, Bank of England Archive (Londres) Representative Country Files: Argentina OV 102/105.

Roberto Verrier a Leslie Crick, Buenos Aires, 23 de febrero de 1959, Bank of England Archive, Representative Contry Files: Argentina OV 102/61.

Memorándum del embajador Williard B. Beaulac fechado el 13 de octubre de 1958.

Fronzizi a Kennedy, Buenos Aires, 1º de febrero de 1962, archivo privado de Emilio Donato del Carril (Buenos Aires) carpeta presidente John F. Kennedy.

“Conversación del sr. presidente con el ministro de Economía, Dr. Alemann,

el día 12 de setiembre de 1961". Memorándum sin fecha ni firma. Centro de Estudios Nacionales (Buenos Aires), Arturo Frondizi, Archivo Personal, Carpeta Asuntos Económico, 4 (L).



1962-1966: Crisis y desarrollo bajo control pretoriano

ANÍBAL JÁUREGUI Y SAÚL N. KEIFMAN

1. Presentación

Tras la experiencia peronista, la más exitosa en términos de apoyo social y continuidad que tuviera el país después de la crisis de 1930, la Argentina se embarcó, desde la “Revolución Libertadora”, en una sucesión de gobiernos dictatoriales y semidemocráticos que concluyó en la “Revolución Argentina”. Estas alteraciones del marco político normativo acontecieron bajo, y por la influencia, del pretorianismo¹ activo de las Fuerzas Armadas, que encontraron en la prevención de la conflictividad social y en la lucha contra el comunismo los temas unificadores que encubrían los desacuerdos en otros asuntos y operaron como arietes de la tutela institucional, aprovechando las debilidades gubernamentales.

Estas habían quedado notablemente expuestas cuando el intento desarrollista del presidente Frondizi de romper el bloqueo político y social fracasó tanto por deficiencias propias de su diseño como por la resistencia de la oposición civil y militar. Sin embargo, la extraordinaria suba de la inversión industrial de esos años generó un cambio estructural de la economía argentina que se tradujo poco después en un fuerte crecimiento de la producción manufacturera.

El imperfecto golpe de marzo de 1962, que puso fin al mandato de

1. Huntington define al pretorianismo como “la intervención de los militares en la política y esta no se da por la naturaleza de la institución armada sino por la debilidad de las instituciones” (Huntington, 1997: 198).

Fronzizi, abrió un período inestable concluido en otro golpe militar, el de 1966, el que dio lugar a la mencionada “Revolución Argentina”. Entre uno y otro evento se extiende un tiempo; primero, de una aguda crisis política y económica y luego, de una notable recuperación; dos momentos definidos respectivamente por el gobierno interino de José María Guido y la presidencia constitucional del Dr. Arturo Illia. Aunque desde el punto de vista institucional la experiencia fue claramente negativa, permitió ensayar políticas e instituciones económicas valiosas. En medio del descalabro económico, se generaron las condiciones para el incremento de la influencia de una nueva heterodoxia, técnicamente sólida, conectada con la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) que sería implementada bajo el mandato constitucional de Illia.

Ambos gobiernos resultaban sumamente contradictorios entre sí en términos de legalidad y contenidos de la orientación económica y social de sus políticas. Dialécticamente, el gobierno de Illia se construyó en la negación del de Guido. El conjunto se hallaba dominado por el factor externo, la Guerra Fría, frente a la cual distintos actores, según Halperín Donghi, sobrereaccionaron de manera notable (1995: 248). Las pujas entre los bloques potenciaron las tensiones políticas internas, al agudizar no solo el enfrentamiento entre antiperonismo y peronismo sino también la confrontación al interior de ambos campos. La alta conflictividad político-social y el movimiento cíclico de la economía argentina interactuaron y se superpusieron para dificultar acuerdos políticos y soluciones negociadas.

Este período continuó la marcada oscilación de los años de Fronzizi. Las fuertes fluctuaciones (expansión y recesión inflacionarias) estuvieron vinculadas a problemas del balance de pagos, y al cambio estructural (sustitución de importaciones en sectores capital-intensivos). La vulnerabilidad climática, el ciclo ganadero, el alto peso (25 %) de las carnes en las exportaciones y la concentración de aquellas en el mercado británico influyen en la inestabilidad de los ingresos externos. Revirtiendo una larga etapa de estancamiento, la producción agropecuaria finalmente empieza a crecer mejorando los ingresos de exportación. Los números desmienten la percepción contemporánea de estancamiento de la economía. En rigor, el crecimiento anual del producto bruto interno (PBI) per cápita se acelera: medido entre picos pasa de 0,8 % entre 1948 y 1958, a 1 % entre 1958 y 1961, y a 2,1 % entre 1961 y 1965; la fortaleza del ciclo ascendente queda acreditada por su continuidad hasta 1974.

Los regímenes de política económica imperantes en las administraciones

de Guido e Illia fueron notablemente distintos ya que, más allá del cambio de contexto político, revelaban concepciones contrastantes en los temas de la agenda: los roles del mercado y el Estado, la relación entre estabilización y desarrollo, la distribución del ingreso y el papel del capital extranjero. Mientras que el primero puso en marcha un plan de ajuste de tipo tradicional siguiendo las pautas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno de Illia encarnó un desarrollismo de nuevo estilo, caracterizado por el gradualismo en la búsqueda de los equilibrios económicos y sociales.

En este documento queremos estudiar las condiciones en que se desarrollaron ambos gobiernos, sus respectivas políticas económicas y sus efectos reales, los cambios en los consensos económicos y las condiciones que permitieron arribar al golpe de 1966.

2. Contexto internacional: crecimiento económico, regionalismo y Guerra Fría

El quinquenio 1962-1966 fue uno de los períodos de mayor crecimiento económico mundial del producto per cápita, 3,3 % anual. Ritmos similares solo se vuelven a registrar en los años que precedieron a la crisis financiera de 2008, motorizados principalmente por la expansión de los países en desarrollo. En cambio, en la década de 1960, el crecimiento estuvo liderado por los países desarrollados y los países asiáticos. El crecimiento de Estados Unidos es el más rápido en tiempos de paz en el siglo XX (excluyendo la recuperación de la Gran Depresión en 1934-1941) y similar al de 1922-1926 en los *roaring twenties*. En contraste, América Latina fue la región de menor crecimiento y el desempeño de Argentina no fue mejor (Cuadro I).

Pese al lento crecimiento de la década anterior, la economía argentina aún conservaba en 1961 un lugar significativo en el mundo. Si bien su PBI per cápita era algo más de la mitad del de Estados Unidos, estaba muy cerca del de los países más ricos de Europa Occidental, superaba a los de España e Italia, y era claramente el más rico de América Latina y el Caribe, con una amplia ventaja sobre Uruguay; lo cual se puede observar en el siguiente ranking regional (Cuadro II).

Sin embargo, esta posición en el mundo implicaba a la vez un retroceso relativo importante respecto al lugar ocupado anteriormente. En 1929, el PBI per cápita de Argentina había ocupado el cuarto lugar entre los cincuenta y nueve países medidos entonces, detrás de Estados Unidos, Australia y

Canadá. En ese mismo grupo de cincuenta y nueve países, Argentina cayó al puesto quince en 1961.²

Cuadro I. Crecimiento del PBI per cápita en 1962-1966 (en %)

Mundo	3,3
Japón	8,0
Corea del Sur	4,7
Estados Unidos	4,4
Asia	4,2
Europa Oriental ^a	3,8
Europa Occidental ^b	3,5
Unión Soviética	3,2
África	2,4
América Latina ^c	1,8
Argentina	1,5 (2,1 ^d)

a: Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania y Yugoslavia.

b: Alemania Federal, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Suecia, Suiza y Reino Unido.

c: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

d: Crecimiento entre picos cíclicos, es decir, entre 1961 y 1965.

Fuente: elaboración propia con base en Maddison, Historical Statistics of the World Economy: 1-2008 AD, http://www.ggd.net/Maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_02-2010.xls

Cuadro II. PBI per cápita de Argentina/PBI per cápita de países seleccionados en 1961^a (en %)

Estados Unidos	52
Reino Unido	76
Alemania Federal	80
Francia	88
Italia	123
Uruguay	135
España	158

a: la medida de PBI per cápita utilizada es cgdppc, la apropiada para comparaciones

2. La variable y la fuente utilizadas para estos rankings son las mismas del Cuadro II.

de niveles entre países.

Fuente: elaboración propia con base en Maddison Project Database versión 2018, Bolt *et al.* (2018). <https://www.rug.nl/ggdc/historicaldevelopment/maddison/releases/maddison-project-database-2018>

Esta experiencia de estancamiento relativo informaba los debates económicos locales de la época, caracterizados por interpretaciones muy distintas sobre las causas y los remedios recomendados, que giraban en torno a la pregunta ¿qué clase de país era la Argentina? Este tema se desarrollará en la sección 4 de este capítulo.

Con todo, a pesar de ser una década de fuerte crecimiento mundial, la Argentina tenía un fuerte limitante en sus mercados de exportación. La declinación económica de Gran Bretaña colocaba en dificultades a nuestro principal comprador que además amenazaba con disminuir sus compras al aumentar su autoabastecimiento de carnes. Por su parte, la demanda de alimentos de Europa continental se vio muy limitada por la formación de la Comunidad Económica Europea a fines de 1950 y, especialmente, la Política Agraria Común desde 1962. A su vez, Estados Unidos no permitía el acceso de la carne argentina a su mercado y regalaba granos en el marco de la Ley 480 (*Agricultural Trade Development and Assistance Act* de 1954). Recuérdese que el sector agrícola había sido prácticamente excluido de las sucesivas rondas de negociación del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (Mucchielli, 1994: 127). En consecuencia, Argentina enfrentaba problemas serios para colocar su producción. La búsqueda de nuevos mercados llevaría a firmar un primer convenio con China, durante la presidencia de Frondizi. Un hecho auspicioso fue la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en 1960 con el fin de promover el comercio dentro de la región, lo cual favoreció la expansión de las exportaciones industriales argentinas, la mitad de las cuales se destinaban a América Latina.

En relación al sistema monetario y financiero internacional, se observa que las instituciones financieras internacionales tuvieron muchas dificultades para manejar adecuadamente los problemas de liquidez, ajuste y financiamiento de largo plazo de los países en desarrollo. Los recursos del FMI fueron insuficientes, la condicionalidad fue polémica y padeció del problema de una doble vara para países desarrollados y en desarrollo.³

3. El caso más evidente de doble vara fue el *stand by* otorgado al Reino Unido en noviembre de 1967 que prácticamente carecía de condicionalidad en contraste con la habitualmente exigida en los programas de asistencia a los países en desarrollo (Dell, 1981).

Los problemas del régimen de tipos de cambio fijos y ajustables de Bretton Woods se hicieron más evidentes en la década de 1960 por la inflación reptante en los países desarrollados, la inflación estructural en los países en desarrollo y la creciente movilidad internacional del capital. Mientras que, en el caso de la libra esterlina, el ajuste de la paridad se postergó hasta 1967 cuando ya era prácticamente un hecho consumado, la demanda de maxidevaluaciones y, curiosamente, de flotación cambiaria, era típica en los programas de ajuste de los países en desarrollo. La proliferación de metas de política económica y el *phasing*⁴ eran más comunes en los programas aplicados en países en desarrollo que en los países desarrollados. Por su parte, el financiamiento de largo plazo de los bancos multilaterales de desarrollo en esta etapa fue parsimonioso e involucró en ocasiones injerencias internas altamente conflictivas.⁵

La bonanza económica mundial no fue un obstáculo para la continuidad de tensiones y la confrontación entre bloques hegemónicos. La dimensión planetaria de la confrontación agregaba una cuota de incertidumbre a la evolución política y económica de los países occidentales, en especial los de América Latina, sacudida por la Revolución Cubana y sus movimientos expansivos. La Guerra Fría no solo condicionaba las relaciones exteriores regionales de la Cancillería argentina: la gobernabilidad quedaba supeditada a la eficiencia del gobierno en poner en marcha una efectiva política anticomunista. La amenaza del comunismo se convirtió en la justificación de la tutela militar a los débiles gobiernos civiles. El enemigo exterior estaba potenciado desde el momento en que la Revolución Cubana había mostrado su vocación de extenderse por América Latina. De estas premisas se derivaba la Doctrina de la Seguridad Nacional y sus secuelas de intervención militar “defensiva”.

Un cambio importante se dio con la asunción de Lyndon B. Johnson a la presidencia de los Estados Unidos tras el asesinato de John F. Kennedy. Como respuesta al giro comunista de la Revolución Cubana, Kennedy había lanzado la Alianza para el Progreso con el fin de fortalecer la democracia constitucional a través de la promoción de reformas económicas y sociales en América Latina, y prometió un financiamiento de 20 mil millones de

4. Denota la modalidad del FMI de entregar sus préstamos en cuotas cuyo desembolso está condicionado al cumplimiento de las metas comprometidas en el programa de ajuste.

5. Véase, por ejemplo, la disputa entre el gobierno de Illia y el Banco Mundial sobre la administración de servicios eléctricos del Gran Buenos Aires, en la sección 5 de este capítulo.

dólares en una década (Sewell, 2016). Vale la pena destacar que las reformas que impulsaría la Alianza para el Progreso hallaron inspiración en las ideas de la CEPAL (Pollock *et al.*, 2001). Sobre el compromiso democrático de Kennedy, recuérdese que en respuesta a un golpe militar ejecutado en Perú en 1962, el presidente suspendió las relaciones diplomáticas y cortó la ayuda militar y económica, logrando la restauración de la democracia en menos de un año.

El presidente Johnson, en contraste, retornó al enfoque de la Guerra Fría de los años 1950 aunque con un énfasis muy agresivo en la contención preventiva del comunismo cuya característica distintiva era que Estados Unidos ya no trataría de castigar a las juntas militares que derrocaran regímenes democráticos. El énfasis se haría en cambio, en el logro de cuatro objetivos: crecimiento económico, protección de las inversiones norteamericanas, no intervención y oposición al comunismo. La nueva doctrina fue anunciada por Thomas C. Mann (conocida luego como Doctrina Mann) secretario asistente de Asuntos Interamericanos, coordinador de la Alianza para el Progreso y asistente especial del presidente, en una reunión de diplomáticos y jefes de misión de la AID de América Latina, el 18 de marzo de 1964 (Muller, 1985).

3. Crisis política y económica bajo el mando nominal de Guido

Como es sabido, el levantamiento militar, desconociendo el resultado electoral de marzo, terminó con el derrocamiento de Frondizi, aunque se impuso una sucesión formalmente constitucional. Si bien el senador J. M. Guido era el sucesor legal del presidente de acuerdo a la Ley de Acefalía, Frondizi había sido forzado por los militares a abandonar su cargo y enviado a la prisión militar de Martín García. Las elecciones de gobernadores y legisladores fueron anuladas; las provincias fueron intervenidas y el parlamento fue disuelto. La sucesión de luchas internas entre las fracciones de “azules” y “colorados”⁶ (las más importantes ocurrieron en abril de 1962,

6. Ambos sectores se diferenciaban por su posición ante la institucionalidad y la eventual participación peronista en las elecciones. Los azules aceptaban alguna forma de integración del peronismo mientras que los colorados la rechazaban. Pero además tenían diferencias profesionales. Los primeros predominaban en el Ejército, especialmente en el arma de Caballería, mientras que los segundos controlaban la Marina y algunos sectores del ejército en las armas de Infantería e

septiembre de 1962 y abril de 1963, pero hubo otras) dejó al gobierno sin sustentabilidad para implementar medidas que aliviaran el peso de la situación económica y social.

Punto de partida de un ciclo singular, la crisis de 1962/63 ha tenido varias lecturas. En primer lugar, el golpe militar contra Frondizi ha sido entendido como una reacción ante la autonomía creciente de los sindicatos, como respuesta a los desafíos de la Revolución Cubana y la Guerra Fría, como una consecuencia de las inconsistencias de la gestión desarrollista, como demostración de la falta de vocación democrática de los partidos y movimientos opositores, como expresión del pretorianismo militar agravado por la fragmentación interna de las Fuerzas Armadas, como una manifestación de las limitaciones de una democratización incompleta de 1958.

En verdad todas esas causalidades estaban presentes. Desde el punto de vista de autores como Kvaternik (1987), el golpe y el extraño gobierno de Guido expresaban un sistema institucional *sui generis* en el que se normalizaba la participación política de los militares como una función moderadora del sistema. Esta lectura naturaliza la intervención militar, pero se correspondía con las opiniones dominantes en la época y con la fragilidad institucional argentina que se arrastraba al menos desde 1930.

Otras interpretaciones remarcan el momento como el reflejo de la reaparición de una Argentina tradicional, “liberal en lo económico, conservadora en lo político, reaccionaria en lo cultural” (Teach, 2003: 38), que alcanzaba todos los campos, aunque su aspecto económico adquirió una dinámica específica.

Como sea, en este último aspecto, los desequilibrios se advertían desde fines de 1961 y se agravaron con el golpe de Estado. El déficit comercial récord de casi 500 millones de dólares registrado en 1961, las dificultades del gobierno de Frondizi para reducir el déficit fiscal, la suspensión de desembolsos del FMI en diciembre de 1961 y la acumulación de vencimientos de la deuda externa desencadenaron fuertes ataques especulativos contra el peso en 1962, que volvieron insostenible el tipo de cambio de 83 pesos moneda nacional por dólar vigente desde el segundo semestre de 1959, luego del golpe de Estado. En este contexto, el efímero ministro Federico Pinedo (su gestión comprendió del 6 al 25 de abril de 1962) dejó flotar libremente el tipo de cambio. La devaluación inicial del peso fue moderada (20 % acumulado a fines de abril de 1962) en consonancia con la correc-

Ingenieros.

ción necesaria estimada por Roberto Alemann,⁷ el antepenúltimo ministro de Economía de Frondizi. De hecho, el déficit comercial de 1961 se debió, en buena medida, a factores transitorios: caída de las exportaciones por una sequía y aumento inusual de las importaciones por los incentivos para adquirir bienes de capital.

Sin embargo, la agudización de la crisis político-institucional⁸ por el enfrentamiento armado de las facciones militares en pugna y la sucesión de distintos ministros de Economía (Álvaro Alsogaray, Eustaquio Méndez Delfino y José Alfredo Martínez de Hoz) generaron una alta incertidumbre que alimentó una intensa fuga hacia el dólar. Así, en un régimen de flotación libre, el dólar aumentó 77 % entre marzo y noviembre de 1962 (de \$ 83,8 a \$ 148,4). Luego descendió hasta \$ 132,6 a fines de 1963 en un contexto político-institucional más estable.

Alsogaray fue el ministro de mayor duración (del 30 de mayo al 9 de diciembre de 1962) y el que tuvo mayor impacto. En junio acordó un nuevo crédito *stand by* del FMI por 100 millones de dólares. El programa comprometido siguió el molde típico, a saber, libertad cambiaria y políticas monetaria y fiscal contractivas, sumadas al mantenimiento de la flotación de la moneda que en contexto ya aludido llevó a una gran depreciación del peso. La política monetaria aplicada fue tan restrictiva que el crédito bancario neto al sector privado apenas creció 1 % en 1962 (Maynard y Rijckeghem, 1970) con una inflación del 28 %. La resultante iliquidez del sector privado llevó a que los cheques y pagarés de las empresas de buena reputación empezaran a circular con una larga lista de endosos como sustitutos de la moneda (Mallon y Sourrouille, 1973).

En materia de política fiscal, el ajuste se dio principalmente por el aumento de las tarifas de los servicios públicos, ya que la postergación de pagos a proveedores –las cuentas impagas pasaron de 17.000 millones de pesos en octubre de 1961 a 70.000 millones de pesos a fines de 1963– y la colocación de un empréstito forzoso utilizado para pagar salarios de empleados estatales y jubilaciones (Mallon y Sourrouille, 1973) constituyen, en rigor, actos de maquillaje contable antes que ajuste fiscal.

La alta rotación de los ministros llevó a que buena parte de la capacidad de decisión efectiva en materia de política económica pasara a manos de

7. Entrevista de Juan Carlos De Pablo a Roberto Alemann (De Pablo, 1980).

8. Vale la pena recordar que Pinedo renuncia ante la anulación de las elecciones celebradas en marzo de 1962 y la disolución del Congreso.

funcionarios de menor nivel en organismos estables como el Banco Central. No obstante, ello no hizo mella en la orientación ortodoxa de la política, pero el enfrentamiento de las facciones militares dificultó la coordinación de las políticas (Mallon y Sourrouille, 1973: 34.). El sesgo ortodoxo de la política económica, además de las restricciones coyunturales, se debía en buena medida a la influencia del FMI. Más allá de su influencia real, buena parte de la sociedad consideraba que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) estaba intervenido por el FMI y que gran parte de las medidas que tomaba el gobierno provenían de la influencia extranjera, agravando la desconfianza y la falta de credibilidad preexistente (Hardoy, 1963: 5). Por otro lado, se ha sostenido que, dada la debilidad extrema del gobierno por la crisis político-institucional, la política monetaria extremadamente dura era más una necesidad que una virtud.⁹

El desequilibrio interno causado por la iliquidez, la reducción de gastos públicos de caja y la gran devaluación acrecentó las dificultades de funcionamiento de la economía. Los quebrantos comerciales tuvieron un aumento muy significativo: 46 % entre abril-diciembre de 1961 y abril-diciembre de 1962 y 60 % entre enero-setiembre de 1962 y enero-setiembre de 1963.¹⁰ Un resultado no esperado fue una fuerte caída de la recaudación tributaria y previsional que redujo los ingresos fiscales de 26,7 % del PBI en 1961 a un promedio de 22,3 % en 1962-1963. En consecuencia, el déficit fiscal devengado aumentó de 4 % del PBI en 1961 a 7 % promedio en 1962-1963.

En efecto, el impacto en el nivel de actividad fue muy importante. El PBI cayó 3,8 % acumulado en 1962-63. La actividad industrial cayó 9 % en el bienio. A primera vista la caída del PBI parece bastante menor que la de 6,4 % en 1959. Sin embargo, la evolución trimestral del PBI (desestacionalizado) muestra un panorama diferente. Las caídas acumuladas entre picos y pisos trimestrales son más agudas y similares, 12,5 % entre IVT58 y IIIT59 y 9,6 % entre IT62 y IIT63. Por otro lado, si tomamos la pérdida acumulada antes de recuperar o superar el pico anterior, la recesión de Guido parece peor que la de Frondizi. En efecto, la pérdida acumulada entre el IVT58 y IIT60 fue de 33 %, es decir, el PBI fue en promedio 5,5 % menor que su pico anterior durante seis trimestres. En comparación, la pérdida acumulada entre

9. "La situación económica", en *Economic Survey*, 27 de marzo de 1962, N° 830, pp. 189-190; De Pablo (1989).

10. Cálculos propios hechos con información reportada por *Panorama de la economía argentina*, números 21 y 23, con base en *El Cronista Comercial*.

el IT62 y el IIT64 fue de 53 %, es decir, el PBI fue en promedio 5,9 % inferior que el pico trimestral durante nueve trimestres. Alternativamente, si no creemos en el pico del IT62 y le asignamos a este trimestre el pico anterior del IIT61, la pérdida acumulada es de 35 % entre IT62 y IVT63, lo que da un PBI en promedio 5 % inferior por siete trimestres.

La evolución del volumen de producción de la industria manufacturera ofrece un cuadro más serio aún. Las caídas de la producción industrial son más pronunciadas que las del PBI total. Tomando valores anuales, la caída fue de 10,3 % en 1959 y de 9,4 % acumulado en 1962-1963. Las caídas entre pico y piso trimestrales son, naturalmente, mayores, de 19,3 % entre IVT58 y IIT59, y de 16,7 % entre IIT61 y IIT63. Sin embargo, la pérdida acumulada fue mucho mayor en la recesión de Guido que en la Frondizi, por su mayor persistencia. Con base en las estimaciones trimestrales del volumen de la producción de la industria manufacturera de Daniel Heymann (1980), mientras que la pérdida acumulada entre IVT58 y IIT60 fue de 60 %, equivalente a -8,6 % promedio por siete trimestres; y, la pérdida acumulada entre IT62 y IIT64 fue de 91 %, equivalente a -10 % promedio por nueve trimestres.

La contrapartida de la caída de la producción industrial fue un grado de utilización de la capacidad instalada muy bajo, estimado en 55 % en 1963 (Mallon y Sourrouille, 1973). Dado el alto peso del sector industrial en el empleo en la década del 1960, puede presumirse que el impacto de la crisis industrial sobre el empleo total fue muy significativo. Si utilizamos las estimaciones de empleo de Kidyba y Vega (2015), se comprueba que el impacto de la recesión de Guido fue mayor que el del ajuste de Frondizi. En efecto, el nivel de empleo cayó 1,7 % mientras que la población creció en una magnitud similar en 1959. En cambio, en 1962-1963 el nivel de empleo cayó 3,3 %; mientras que la población creció 3,2 %.

A pesar de la aguda recesión, la inflación se aceleró en 1962-1963. En 1961, el Índice de Precios al Consumidor (IPC) había crecido 16 % (punta a punta), lo cual significó una gran desaceleración luego del salto superior al 100 % en 1959. Pero bajo el gobierno de Guido la inflación acumulada en diecinueve meses fue del 47 %, equivalente a una inflación anual del 27 % (punta a punta).

Esta segunda aguda recesión con inflación ocurrida bajo la égida del FMI dio lugar a una literatura académica original que intentó explicar por qué las devaluaciones eran recesivas en Argentina en contraste con las predicciones de los modelos macroeconómicos convencionales que

basados en las características de los países industrializados suponían que eran expansivas. Por basarse en estos modelos, los programas de ajuste del FMI recomendaban combinar las devaluaciones con políticas monetaria y fiscal contractivas para compensar el impacto presuntamente expansivo de las primeras. La literatura mencionada¹¹ ofreció distintas explicaciones para la supuesta anomalía. Así Ferrer (1963), Díaz-Alejandro (1963 y 1965), y Braun y Joy (1968) enfatizaron el impacto redistributivo de la devaluación combinado con oferta agropecuaria inelástica, oferta elástica de manufacturas y servicios, y una demanda de alimentos poco elástica de los asalariados, en un país exportador de alimentos. Sidrauski (1968) señaló el impacto recesivo de la contracción monetaria. A su vez, Belozercovsky (1970) destacó el impacto negativo sobre el producto de la mayor carga del servicio de la deuda externa causada por la devaluación.¹² Por otro lado, el impacto inflacionario de las devaluaciones de 1959 y 1962 estimuló la modelización de la teoría de la inflación estructural, originalmente nacida en la CEPAL, por parte de Julio H. G. Olivera.¹³

Más allá de los debates académicos, la caída de ingresos y el pago en títulos públicos de los salarios provocaron una sorda resistencia del movimiento obrero. La represión de las reacciones del sector laboral fue cediendo al compás de las negociaciones que la dirigencia sindical fue abriendo con empresarios, funcionarios, políticos y militares.

Esta orientación se fortaleció con el triunfo del sector legalista “azul” en abril de 1963 que derivó en la convocatoria de elecciones nacionales para julio. Después de variados intentos de conformar alguna alianza oficialista con posibilidades de triunfar, que incluyera a sectores peronistas, finalmente se impidió que se presentaran listas de candidatos que contuvieran justicialistas de cualquier índole. El proyecto integracionista del Frente Nacional y Popular que los estrategas afines al gobierno habían imaginado con algún candidato potable para los militares triunfadores (Juan Carlos Onganía o Carlos Alberto Pérez Companc) acabó fracasando. La fórmula Vicente Solano-Carlos Sylvestre Begnis para el Frente Nacional y Popular, acordada entre peronistas y frondistas, fue rechazada por los militares, cerrándose así la posibilidad de un acuerdo entre el sector azul, los políticos

11. Para una revisión de esta literatura puede consultarse Fiszbein (2015).

12. La hipótesis de la devaluación recesiva es reevaluada por Keifman (2009).

13. Una selección de sus artículos más importantes puede encontrarse en Olivera (2010). La primera parte incluye seis artículos sobre inflación estructural. Acerca de la vigencia de la teoría de la inflación estructural véase Keifman (2019).

integracionistas y el peronismo. Quedaba abierto el camino a unos comicios que marginaban al peronismo de la compulsa dejando al gobierno que emergiera de ellos en una situación de gran fragilidad institucional. Para los uniformados las elecciones fueron una solución transitoria de sus diferencias políticas dejando para más adelante la construcción de un modelo político acorde con sus ideas.

4. El debate sobre la política económica y la recuperación del crecimiento

La percepción de estancamiento productivo durante la década de 1950 y los dos estallidos recesivos e inflacionarios de 1959 y 1962-1963 otorgaban al diagnóstico de sus causas una posible clave de superación. El debate sobre la política económica futura se instaló así en la agenda pública cuando la crisis política daba señales de atenuación. Algunas voces asumieron especial significación en esa polémica en la que el recetario ortodoxo quedaba desacreditado por la asociación con la etapa que se quería dejar atrás.

De esta forma, un economista cercano a esa tradición neoclásica como Carlos Moyano Llerena, proveniente del núcleo de economistas de la *Revista de Economía Argentina* de Alejandro Bunge y cercano a la Iglesia, postulaba la necesidad de la intervención estatal para mejorar la asignación de recursos al agotarse el recurso a la política monetaria como la herramienta para administrar la penuria de divisas. Solo el incremento de la actividad productiva podía resolver la baja en las remuneraciones de buena parte de la población y esto no podría resolverse en forma inmediata. Los planes ortodoxos podían ser técnicamente consistentes, pero carecían de sentido social. Esto se pone en evidencia al analizar el resultado de la aplicación del Plan de Estabilización de 1958 propiciado por el FMI que buscaba resolver los problemas que tenía la economía argentina: la restricción externa, la caída de la productividad, la descapitalización y la inflación. En esencia se adoptaba un tipo de cambio libre y único, proteccionismo, supresión de subsidios, eliminación de los precios máximos, aumentos de las tarifas de servicios públicos y restricción al crédito bancario. A esto le sumaban los incentivos a la inversión extranjera y el apoyo de las organizaciones de crédito multilaterales. La pretensión de corregir la política económica sin objetivos claros ni autoridad efectiva que la pusiera en vigencia hacía imposible la adopción de medidas concretas para remediar rápidamente la

situación (Moyano Llerena, 1962 y 1963). Puntos de vista semejantes se extendieron entre los expertos, alentando la iniciativa gubernamental de poner en marcha la Comisión Nacional de Desarrollo (CONADE) que, creado por Frondizi en octubre de 1961, no tenía todavía existencia real a comienzos de 1963 (Taroncher, 2009).

Por otra parte, los estudios sobre planificación económica, ligada a las cuentas nacionales (aquí bajo la dirección de Alberto Fracchia) venían siendo impulsados por la CEPAL desde mediados de la década de 1950, amparados en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, en los que participaron entre otros Grinspun, Elizalde, Carranza y demás futuros funcionarios del gobierno de Illia (Arana, 2020).

Pero el espaldarazo definitivo hacia la reorientación de la política económica tuvo lugar en la reunión en Mar del Plata del Décimo Período de Sesiones de la CEPAL en mayo de 1963, con el cual Prebisch retornaba a un lugar destacado en el pensamiento académico y político argentino, tras su fallida participación en el gobierno de la “Revolución Libertadora”. En oposición al clima de crisis y de anormalidad que todavía se respiraba en la Argentina, en sus sesiones se destilaba optimismo sobre las posibilidades de la región en general y de nuestro país en particular, para encarar una fase de crecimiento sostenido, al socaire del flujo inversor del quinquenio anterior. La política económica debía encaminarse hacia una planificación más meticulosa evitando los desequilibrios que en parte se debían en las inconsistencias que presentaba el programa económico del gobierno frondizista. El mismo Prebisch, que en 1956 había cuestionado el excesivo emisionismo peronista, sostenía la necesidad de apoyar medidas favorables a la expansión económica sin temer la apelación a la emisión. En los medios se presentaba la ocasión como el momento fundacional de una nueva teoría económica regional.

El gabinete de Guido tuvo una importante participación en la reunión. El ministro de Economía, Méndez Delfino, encabezó la delegación argentina y fue elegido presidente de la reunión. En su discurso de apertura señaló obstáculos al crecimiento, el deterioro de los términos de intercambio y las repercusiones de un menor poder compra externo sobre la producción interna. Agregó que pese a los esfuerzos de la cooperación internacional para aliviar la menor capacidad de importar, el sistema actual de cooperación no satisfacía plenamente las necesidades. En particular, señaló que si el FMI y las agencias financieras internacionales no actuaban de manera coordinada, era difícil resolver los estrangulamientos del financiamiento externo. Reclamó

también acceso libre a los mercados de exportación, facilidades financieras adecuadas y el estímulo de los programas de integración latinoamericana. En relación a la controversia entre los defensores de soluciones monetarias y estructurales, llamó a un análisis imparcial. Así consideró que cuando el desequilibrio externo era causado por un programa de desarrollo mal diseñado o por un estímulo excesivo del consumo en relación a la capacidad productiva, debían fijarse prioridades que condujeran al desarrollo en la dirección correcta y desalentaran el consumo innecesario que llevara a mayores importaciones. Por otro lado, si el desequilibrio resultaba de un deterioro de los términos de intercambio, junto a la necesidad de mejorar la estructura de producción se precisaba una política dinámica en la cual la interacción de consideraciones monetarias y estructurales estaba implícita.

Tras su renuncia al Ministerio por una crisis de gabinete en el transcurso de las sesiones, la representación argentina fue encabezada por el ministro de Obras Públicas Ingeniero H. Zubiri (que había integrado el gabinete del gobernador Oscar Alende en la presidencia anterior). Zubiri tuvo un publicitado encuentro con una de las figuras más destacadas de la reunión, Celso Furtado,¹⁴ el primero de los ministros de Planificación de Brasil y figura clave del gabinete de Joao Goulart, que reemplazó a Méndez Delfino en la presidencia de la reunión de la CEPAL mientras los diarios anunciaban el surgimiento de una nueva era de intervención estatal en la economía.¹⁵

En tal sentido, cabe señalar que cuando la delegación brasileña presentó los objetivos del Plan Trienal, que incluían la reducción gradual de la inflación, enfatizó los peligros de una política antiinflacionaria demasiado rápida y expresó que “la política antiinflacionaria está subordinada a la política de desarrollo económico y social”. En su discurso en la sesión final, luego de explayarse sobre las dificultades básicas de América Latina y los cambios estructurales necesarios, Furtado habló del “espejismo del desarrollo espontáneo y la mística de la estabilidad”. En relación a esto último dijo que la estabilidad era un objetivo legítimo en la medida que permitiera la introducción de una mayor racionalidad en el proceso económico y, de esta manera, una utilización más eficiente de los recursos. La estabilidad, sin embargo, era, por definición, un medio, pese a que aquellos que temían los

14. Celso Furtado fue uno de los economistas más destacados del período fundacional de la CEPAL, probablemente, el más famoso economista brasileño, y autor de una vasta y prestigiosa producción académica.

15. “CEPAL: una nueva teoría económica para América Latina está en marcha”, diario *El Mundo*, 20 de mayo de 1963, p. 11. “Una voz que sonó a falso”, diario *Clarín*, 23 de mayo de 1963, p. 12.

cambios sociales la convirtieran frecuentemente en un fin (Fondo Monetario Internacional, 1963).¹⁶

El documento que tuvo mayor impacto entre los presentados en la reunión fue el elaborado por Raúl Prebisch titulado “Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano”, que marcó su despedida del cargo de secretario ejecutivo de la CEPAL que ejerciera desde 1950. El documento hacía un balance de la situación económica regional, pero tenía una obvia recomendación implícita para la política económica argentina. En esencia se mostraba que las funciones gubernamentales habían avanzado en forma inorgánica desde la década de 1930, en tanto que el crecimiento de la industria no se había producido en forma racional. El uso ineficiente de los recursos derivaba en un menor ritmo de crecimiento. Para resolver esta deriva, se debía erigir un sistema nacional de planificación que involucrara en forma más eficiente la burocracia con el desarrollo que permitiera el fluir de la información desde la administración pública a los órganos planificadores y de estos a los de ejecución. El sistema de planificación generaría un conjunto de orientaciones programáticas y, a su vez, los mecanismos de contralor. El plan es la herramienta necesaria para introducir “una racionalidad sistemática en las grandes decisiones de la política del desarrollo económico latinoamericano.” Decisiones que irían más allá de lo económico. Así señala que “Hay que buscar formas compatibles con el afianzamiento de los *derechos humanos* en América Latina, que son todavía una *expresión teórica* para una gran parte de la población económica y socialmente sumergida”.¹⁷ Prebisch ponía gran énfasis en la implementación de reformas estructurales que alterarían no solo los incentivos sectoriales, sino también la distribución del ingreso, sea por la tributación, como por una reforma de los regímenes de tenencia de la tierra, además de impulsar un mayor ahorro limitando el consumo de los grupos de altos ingresos. En materia productiva y comercial se proponía ejecutar una sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones de manufacturas (sin descuidar las agrícolas), para lo cual la integración regional era una condición fundamental para

16. De todos modos, los economistas de la CEPAL eran conscientes de las dificultades que se avecinaban. La propia experiencia del Brasil de Furtado mostraba que las soluciones a los desafíos regionales no se reducían a la aplicación de fórmulas prescriptas. El país vecino vivía también convulsionado por conflictos políticos y militares. A pesar de su adhesión a las ideas heterodoxas, el gobierno que integraba como figura destacada optó en el Plan Trienal por un camino ecléctico con contención del gasto público y restricción monetaria. Si bien fue un plan técnicamente sólido, sus resultados fueron afectados por la fragilidad política (Bastian, 2013).

17. Las bastardillas son nuestras.

aprovechar economías de escala.

En el capítulo del documento que trata de la inflación, Prebisch distingue entre factores inflacionarios no monetarios (tales como los que se dice que surgen de la sustitución de importaciones bajo protección excesiva, obstáculos a la producción agrícola relacionados con el régimen prevaleciente de tenencia de la tierra, etcétera) y factores monetarios. Discute la espiral salarios-precios, las dificultades políticas y de otro orden para quebrarla, y concluye que tratar la estabilización monetaria como una solución en sí misma ha llevado “el loable intento de terminar con la inflación” frecuentemente al fracaso. Así argumenta que el problema de la inflación es inseparable del problema del desarrollo y que las políticas monetarias deben ser parte integral de la política de desarrollo económico y social. En el capítulo enfatiza, no obstante, que la inflación no es una política sostenible y termina diciendo, citando la siguiente significativa frase de un artículo anterior de Prebisch:¹⁸

... si el sistema en que vivimos no puede crecer sin ella, la inflación será una alternativa frustránea, porque corroe la economía y debilita peligrosamente la cohesión social. Por donde no podríamos negar racionalidad a la inflación, no como instrumento para dar al sistema la validez dinámica, sino para llevarlo fatalmente a su desintegración (1963).

En aquel artículo, Prebisch critica tanto los planes de estabilización del FMI aplicados en América Latina a fines de los años cincuenta como las expansiones inflacionarias. Los primeros sacrifican el crecimiento en pos de la estabilidad de precios y el equilibrio externo. Los segundos priorizan el objetivo del desarrollo, pero su continuidad se ve comprometida por las tensiones sociales y de balance de pagos generadas por la inflación. ¿Cómo conciliar ambas metas? Articulando las políticas macro con la transformación de la estructura productiva a través de la programación (planificación) del desarrollo.¹⁹

Como respuesta a las recomendaciones de Prebisch al gobierno nacional, este convocaría a un Consejo Económico y Social que, siguiendo al

18. “El falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria”, publicado en 1961 y republicado por el Fondo Cultura Económica junto a “Hacia una dinámica...” (Prebisch, 1963).

19. La posibilidad de combinar el combate de la inflación con la promoción del desarrollo se explica por la magnitud relativamente baja de la inflación en las décadas de 1950 y 1960.

modelo francés, debía ser integrado por representantes sindicales y empresarios.²⁰ Fuera del ámbito gubernamental, sectores de la Iglesia se hacían eco de la propuesta de la CEPAL por intermedio de la revista *Criterio* y su principal redactor, el padre Fernando Storni.²¹

La reunión de la CEPAL consolidaba en el país una nueva heterodoxia económica desarrollista y moderadamente dirigista “a la que daban su unción quienes unos meses antes habían recitado el evangelio de la libre empresa” (Halperín Donghi, 1995: 119). Obviamente, esta orientación generó una reacción de los economistas más ligados al pensamiento clásico, como Pinedo, que cuestionaba duramente que la Argentina pudiera asimilarse a otros países de América Latina, planteando un debate sobre si debía caracterizar a la Argentina en base solamente al nivel de producto per cápita o, en cambio, tener en cuenta además su estructura social, productiva y de comercio exterior.

El moderado intervencionismo económico que proponía la CEPAL también encontraba resistencias en el medio empresario. La Acción Coordinadora de Instituciones Empresarias Libres (ACIEL) cuestionaba la propuesta de Prebisch por representar una reedición de la “economía dirigida” del peronismo: “Planificar –sostenía– requiere modificar *el orden de cosas existente*”.²² La crisis que se vivía era tan solo el corolario de las distorsiones al orden económico constitucional, efectivizadas durante la presidencia de Perón.²³

Por su parte, los partidos políticos que se reunieron en marzo en la denominada Asamblea de la Civildad (la Unión Cívica Radical del Pueblo, la Unión Cívica Radical Intransigente de Alende, los conservadores populares, el justicialismo de Raúl Matera, el socialismo popular, entre otros) habían coincidido en alentar programas de planificación y crecimiento de la economía, aunque evitaban la palabra “desarrollo” por su identificación con Frondizi. Utilizaban una fórmula ambigua: “la política de inversiones debe dar prelación a las que contribuyen más prontamente al acrecentamiento del producto total”.²⁴ Las ideas del “desarrollo” y el desarrollismo en un sentido

20. “Consejo Económico y Social: elevan el anteproyecto de su creación al Poder Ejecutivo. Regulará Costos y Salarios”. Diario *El Mundo*, 2 de junio de 1963, p. 19.

21. “La CEPAL y el desarrollo latinoamericano”, *Criterio*, N° 1428, 23 de mayo de 1963. “La CEPAL y las ideologías” (F. Storni), *Criterio*, N° 1432, 25 de julio de 1963.

22. Las bastardillas son nuestras.

23. *El Cronista Comercial*, 12 de junio 1963 (Cúneo, 1967: 273-274).

24. “En la asamblea de la civildad dieron las bases para un acuerdo”, *La Nación*, 13 de marzo

amplio habían impregnado entonces la conversación pública, excediendo la experiencia frondizista (Altamirano, 2007).

Como se puede advertir, aun cuando no faltaban controversias instrumentales, se aceptaba que las políticas estatales debían encaminarse a lograr, por una vía u otra, el crecimiento productivo.

5. Hacia la normalidad imposible: el gobierno constitucional de Illia

La convocatoria a elecciones nacionales para todos los niveles gubernamentales, que estaba prevista desde la misma instalación de Guido en la Casa Rosada, se allanó como corolario de la derrota “colorada” de abril de 1963. La posterior proscripción de los candidatos peronistas del Frente Nacional y de la Unión Popular favoreció al triunfo de la fórmula presidencial de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) integrada por Arturo Illia y Carlos Perette con cerca del 26 % del total de los sufragios. Los votos en blanco alcanzaron alrededor del 20 %, una cifra sumamente significativa pero que mostraba que parte del electorado peronista se había inclinado por otros partidos.²⁵

El nuevo presidente que asumió el 12 de octubre de 1963 pertenecía al sector sabattinista de la UCRP que no compartía las posiciones cerradamente antiperonistas que habían predominado en el partido desde las dos presidencias de Perón. Sin embargo, no dejaba de aspirar a disputarle al peronismo el favor de los sectores populares (Teach y Rodríguez, 2006: 80-81). El nuevo gobierno, aunque sin la auspiciosa expectativa que había acompañado a Arturo Frondizi un lustro antes, esperaba convencer a la sociedad de los beneficios de la democracia reactivando la economía y aliviando las tensiones sociales. Había basado su campaña electoral en dos pilares: la vigencia plena de la constitución y el abandono de la ortodoxia económica tradicional (bandera que incluía la anulación de los contratos petroleros y el alejamiento de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional).

de 1963, pp. 1-12.

25. Como se sabe, el resultado electoral dejó un escenario político muy fragmentado, con un gobierno que solo había recogido el 26 % de los sufragios, un 20 % votó en blanco, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) de Alende obtuvo el 16,4 %, Udelpa (Unión del Pueblo Argentino) del expresidente Aramburu el 14 % y Sueldo de la Democracia Cristiana un 4,5 %.

Le tocó asumir su gobierno cuando recién había comenzado la recuperación todavía bajo el peso de severas restricciones internas y externas. La economía asomaba como un terreno inseguro por dificultades que se arrastraban de la misma crisis. El equipo económico de la nueva administración, formado principalmente por hombres de partido, tenía elementos de nacionalismo económico de línea más bien tradicional como Eugenio Blanco²⁶ y estructuralistas “más *aggiornados*” que seguían los lineamientos de la CEPAL. El núcleo del equipo económico del gobierno radical estaba integrado, además del ministro de Economía Blanco, por el secretario de Hacienda Carlos García Tudero; Roque Carranza y Bernardo Grinspun, secretario técnico y secretario ejecutivo de la CONADE, respectivamente; y Félix Elizalde y Enrique García Vázquez, presidente y vicepresidente del BCRA, respectivamente. En agosto de 1964 falleció Eugenio Blanco y en su lugar asumió Juan Carlos Pugliese, que era diputado de la UCRP por la provincia de Buenos Aires. El reemplazo de Blanco por Pugliese no implicó ningún cambio sustancial en la composición del gabinete económico ni en los lineamientos generales de la política económica.²⁷ En la visión de la UCRP, este debía ser un gobierno de partido, y el sistema de partidos como un todo debía contrabalancear el peso de los “factores de poder”.

Al asumir en un contexto político de recuperación institucional, pero al mismo tiempo de cierta incertidumbre sobre la fortaleza de dicha recuperación, los resultados efectivos de la acción gubernamental eran claves para fortalecer la institucionalidad y la gobernabilidad. La política económica tenía mucho que decir al respecto.

Por encima de los matices, el presidente Illia defendía, como Yrigoyen, un sentido moral krausista que debía primar sobre la acción gubernativa.²⁸

26. En rigor, Eugenio Blanco era un afiliado del Partido Socialista que había abandonado la militancia en ese partido en 1955. Fue profesor y decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, cargos de los que fue separado en 1945 por su oposición a Perón. Muy allegado a sus exalumnos radicales que lo valoraban mucho, fue llevado por ellos al cargo del ministro de Economía en la autodenominada “Revolución Libertadora” (García Heras, 1996a y 2008: 120). A su vez, los exalumnos conformaban un grupo muy cohesionado que llevaba años trabajando en la Comisión de Asuntos Económicos de la Unión Cívica Radical primero, y la UCRP después (“Entrevista a Félix Elizalde” en De Pablo, 1980 y García Heras, 1996b).

27. García Tudero relata que la elección de Juan Carlos Pugliese se debió a la conveniencia de elegir un parlamentario para facilitar la aprobación del presupuesto por parte del Congreso. Sin embargo, García Tudero señala que, a diferencia de Blanco, Pugliese era más proclive a ceder antes las presiones (García Heras, 1996b). Esta opinión tal vez refleje tensiones entre las alas política y económica.

28. El krausismo representa un amplio movimiento de ideas originado en el filósofo alemán Karl

Según una encuesta electoral realizada en 1963, la UCRP era apoyada por votantes cuyos “hábitos tenían relativamente poco que ver con consideraciones políticas o económicas y estaban principalmente determinados por la referencia a valores morales tradicionales representados por el partido y sus dirigentes” (Philip, 1982: 416). Por otro lado, el nacionalismo petrolero tenía una larga historia en el radicalismo, cuyo mayor hito fue la creación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la primera petrolera estatal latinoamericana, en 1922 al final de la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen. Tal impronta se advierte en la conflictiva decisión de anular los contratos petroleros firmados por el expresidente Frondizi, decisión que tuvo efectos negativos en la relación con el Departamento de Estado y con el poder económico. Aunque estos efectos fueran previstos por el equipo gubernamental, en este aspecto al menos, la ética de los principios se impuso a la ética de los resultados.²⁹ Los argumentos con que se justificaría la anulación se sostenían en varios aspectos. Por una parte, los contratos no fueron aprobados por el Parlamento, sino que fueron firmados por delegados del gobierno de Frondizi a través de negociaciones directas con las firmas y sin licitaciones, negociaciones de las que se sospechaba.³⁰ Por otra parte, según algunos analistas, el precio que abonaba YPF por el petróleo que extraían las firmas extranjeras de áreas con reservas cubecadas no era sustancialmente más bajo del que se pagaba por la importación.³¹ Además,

Krause quien tuvo una notable influencia entre los republicanos liberales españoles de finales del siglo XIX y que fuera adaptado vagamente por Yrigoyen y los primeros radicales. En ellos adoptó un cariz antipositivista y por ende espiritualista.

29. En las vísperas de la campaña electoral de 1963, los contratos firmados por Frondizi estaban en cuestión, con el telón de fondo del nacionalismo en general y del petrolero en particular. Ello quedaría reflejado en la reunión de la denominada Asamblea de la Civildad. Dicho encuentro realizado en mayo de 1963 en el salón de Unione e Benevolenza, contó con la asistencia de gran parte del arco político (el peronismo estuvo presente en la persona del Dr. Raúl Matera). La declaración final mostró una coincidencia entre el radicalismo del pueblo, la UCRI allendista, la democracia cristiana y el socialismo argentino en una línea de lo que genéricamente podría definirse como nacionalismo económico. La unanimidad en los puntos acordados fue quebrada ante la política petrolera en la que el conjunto proponía revisión de los contratos mientras que el radicalismo del pueblo proyectaba explícitamente su anulación. “En la asamblea de la civildad dieron las bases para un acuerdo”, diario *La Nación*, 13 de marzo de 1963, pp. 1-12.

30. Mariano Grondona (1964a) le concede al gobierno que los contratos petroleros no fueron tramitados de acuerdo con los principios y prácticas de nuestra administración pública. Para un análisis pormenorizado de los argumentos jurídicos para la anulación ver Silenzi de Stagni (1963) y Solberg (1986).

31. Dos artículos de *Economic Survey* del 6 de febrero de 1963, analizan los contratos petroleros. El de pp. 75-77 prueba que los contratos ocasionaron perjuicio financiero a YPF; el artículo de pp. 93-94 prueba que también ocasionaron perjuicio económico ya que al computar todos los

YPF se hizo cargo de todos los impuestos nacionales, provinciales y municipales que debían haber pagado las firmas contratadas. Por último, existían dudas sobre las ventajas de la inversión de empresas multinacionales que remitían sus utilidades al exterior.

En el gobierno de Illia convivían visiones distintas sobre cómo manejar el tema de los contratos petroleros. Los sectores más nacionalistas proponían la nacionalización lisa y llana de los contratistas. Los sectores más moderados eran proclives a poco más que una buena renegociación. Por su parte, el embajador de Estados Unidos, Robert McClintock, amenazó con la eliminación de todo tipo de ayuda económica si se cumplía la promesa de anulación de los contratos, mientras que el subsecretario de Estado de Asuntos Políticos, W. Averell Harriman, viajó a Buenos Aires para plantear el daño que la anulación tendría sobre el apoyo del Congreso de Estados Unidos a la Alianza para el Progreso. El presidente Illia se mantuvo firme en el cumplimiento de la promesa de campaña y anunció la anulación el 15 de noviembre de 1963, pero a la vez prometió una compensación justa, la continuidad de las operaciones bajo las condiciones estipuladas en los contratos hasta alcanzar acuerdos sobre las compensaciones o la revisión judicial de estas (Walcher, 2013).

La consecuencia productiva más notable de la anulación de los contratos consistió en que las firmas no pudieron abrir nuevos pozos, con la consiguiente caída, menor, de la extracción. Pero los que estaban en explotación continuaron trabajando y entregando su producción a YPF.³² Aunque la disminución de la producción no fue significativa,³³ se detuvo el fuerte incremento de la extracción del fluido y generó desconfianza en los inversores extranjeros. Por último, también causó rispideces en los vínculos con el Departamento de Estado (Morgenfeld y Míguez, 2012).

En el terreno de las relaciones económicas externas, el gobierno de Illia tuvo algunos roces iniciales con los organismos multilaterales cuya injerencia no era bien vista por el nuevo gobierno. No tardaron en presentarse áreas de conflicto. Un frente involucró al Banco Mundial en torno a la administración de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), empresa estatal que había recibido un préstamo de la institución al final de la presidencia de

costos YPF terminó pagando precios mayores que los internacionales.

32. "Estamos en el punto culminante", *Primera Plana*, 30 de junio 1964, N° 86, pp. 6-7.

33. Además, el impacto sobre el valor de las importaciones se vio amortiguado por la caída del precio del petróleo.

Fronidzi, con cláusulas que le otorgaban al ente multilateral un fuerte poder de fiscalización. El gobierno de Illia se resistió a la demanda de ajustar las tarifas de SEGBA antes de haber consolidado la reactivación de la economía. Por su parte, el Banco Mundial se opuso a reemplazar al vicepresidente de SEGBA designado por Frondizi, Luis María Gotelli. El conflicto alcanzó su punto máximo cuando Burke Knapp, entonces vicepresidente del Banco Mundial tuvo una violenta discusión en Buenos Aires con el ministro Blanco quien se mantuvo firme en sus posturas. Finalmente, la relación se encarriló gracias a la intervención del presidente del organismo, George Woods: las tarifas recién se ajustaron en 1965 y el almirante Pedro Favarón, un experimentado ingeniero electricista, fue designado vicepresidente de SEGBA.³⁴

Por otra parte, en relación con el Fondo Monetario Internacional, el gobierno radical adoptó desde un inicio una posición reticente a la firma de un acuerdo *stand by* debido a diferencias de criterio en los terrenos monetario, cambiario y fiscal. En este sentido, se enfatizaban las diferencias existentes con los gobiernos de Frondizi y Guido no solo por convicciones propiamente económicas,³⁵ sino también políticas.³⁶ Había dos discrepancias principales con el Fondo. La primera tenía que ver con los objetivos prioritarios: mientras que el Fondo enfatizaba la lucha contra la inflación, el equipo económico de Illia le daba preeminencia a la reactivación y normalización de la economía. La segunda discrepancia se manifestó en 1965 una vez que la reactivación estuvo asegurada y el equipo económico empezó a darle más importancia a la lucha contra la inflación: mientras que el equipo económico prefería un enfoque gradualista, el FMI proponía un tratamiento tipo *shock*. Estas divergencias no serían un problema menor habida cuenta del peso del organismo en la refinanciación de la deuda externa.

La afiliación al principismo moral no implicó la ausencia de criterios tecnocráticos en la formulación de la política económica. En verdad, en el camino de la recuperación del nivel de actividad, objetivo central si consideramos el alta tasa de desocupación heredada del 8,8 % en el Gran

34. "Entrevista a Félix Elizalde" (De Pablo, 1980; García Heras, 1996b; García Heras, 2008: 122-124).

35. Esto sería explicitado en la redacción del Plan Nacional de Desarrollo. Específicamente en su Introducción se rechaza "una política según la cual se creía –o al menos en la práctica se actuó como si se creyera en ella– que todos los problemas registrados en nuestra economía podían resolverse restringiendo la circulación monetaria y contrayendo deudas externas que aliviaran algunos efectos de esas medidas restrictivas" (Comisión Nacional de Desarrollo, 1965: 5).

36. En sus primeras declaraciones los gobernantes dijeron que no aceptarían ninguna clase de intromisión del FMI en las decisiones soberanas del país.

Buenos Aires y el bajo nivel inicial de utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera de 55 % (ver sección anterior), se aplicaron en forma apropiada los clásicos instrumentos keynesianos: aumento del gasto público, la base monetaria y el crédito.

Como primer paso en esa dirección, se regularizaron los pagos a empleados públicos y proveedores del Estado y se transfirieron recursos a las provincias dentro de un conjunto de políticas monetarias expansivas. Estas políticas incluyeron aumentar significativamente el financiamiento del déficit fiscal por parte del BCRA que había sido fuertemente recortado en las dos presidencias anteriores y requirió de una reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y una gran expansión del crédito al sistema bancario. En 1964, los redescuentos y adelantos del BCRA al sistema bancario crecieron 200 % y la oferta monetaria (M1) aumentó casi 40 %. La expansión fiscal fue significativa, pero no desmesurada, de 2 % del PBI en 1964; así el gasto público en 1964 resultó ser 1,6 % inferior al de 1961 en términos reales.

La política de ingresos también jugó un papel en la reactivación de la demanda³⁷ a través de la introducción por ley del salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Esta ley fue sancionada en junio de 1964 con el propósito deliberado de elevar los salarios reales y la participación de los trabajadores en el ingreso, que habían caído con Frondizi y Guido. El salario mínimo inicial equivalía al básico de convenio más bajo de la categoría peón. La ley generalizó y aumentó las asignaciones por esposa e hijo. Con el fin de evitar un traslado inflacionario del impacto del SMVM, se sancionó también una Ley de Abastecimiento que permitía regular los precios de los “artículos de primera necesidad” (por ejemplo, carne vacuna).

El objetivo de reactivación se logró con creces ya que el PBI aumentó 10,1 % en 1964. A su vez, la tasa de desocupación en el Gran Buenos Aires cayó fuertemente, desde 8,8 % en 1963 (julio) a menos del 6 % en 1965 (promedio de abril, julio y octubre). Por su parte, el salario real promedio por trabajador creció 10 % en términos reales en 1964. El gran aumento del PBI se explica principalmente por la expansión del consumo privado, estimulado por las medidas mencionadas, pero también por el crecimiento de la industria automotriz. La gran expansión de la industria automotriz en 1964 fue, en parte, una consecuencia no buscada de la modificación del régimen automotriz introducida ese año que fijó cuotas de producción por empresa para 1965, basadas en los niveles de producción alcanzados

37. “Entrevista a Félix Elizalde” (De Pablo, 1980).

en 1964, con el objetivo de limitar la demanda de insumos importados del sector (Brodersohn, 1974). De cualquier manera, la expansión del sector revelaba expectativas optimistas para 1965 que se cumplieron.

Sin embargo, con la economía en marcha y ante una aceleración de la inflación en 1965, la política económica empezó a prestarle más atención a la estabilización de los precios. La piedra angular de los esfuerzos de estabilización fueron los planes financieros adoptados a comienzos de 1965 y 1966 que perseguían una reducción gradual de la inflación sin afectar la tasa de crecimiento. Los planes financieros fijaban metas de crecimiento del producto, la oferta monetaria, los precios y los salarios.

La meta de crecimiento monetario de 1965 (26 %) se cumplió por los menores aumentos de los redescuentos y adelantos del BCRA al sistema bancario, el aumento de los requerimientos de efectivo mínimo bancario y la reducción del déficit fiscal, básicamente por caída de los gastos estatales. En efecto, el gasto público cayó 1,6 % en términos reales en 1965, y como porcentaje del PBI pasó de 28,1 en 1964 a 25,4 en 1965. La meta del producto (6 %) fue ampliamente superada (8,9 %).

Sin embargo, las metas de aumentos de precios (20 %) y salarios (23 %) fueron superadas con creces, en buena medida por la alta conflictividad social, lo cual elevó la inflación al 28,6 % (promedio contra promedio) en 1965 (38 % punta a punta), mientras que los salarios de convenio crecieron 33 %.

El plan financiero de 1966 fijó metas de crecimiento del producto del 6 %, de la oferta monetaria del 18 %, de los precios del 12 % y de los salarios nominales del 15 %. A fin de lograrlas, se redujo aún más la meta de expansión del crédito bancario a las empresas, el cual creció 5,4 % en el primer semestre, que se compara con un aumento del 11,4 % en la primera mitad de 1965. También se intentó controlar a los intermediarios financieros no bancarios, especialmente, las cooperativas de crédito. En el primer semestre de 1966 la oferta monetaria creció a una tasa anualizada un poco por encima de la meta anual (20,7 %) y la inflación se desaceleró en el primer semestre de 1966 (13 % anual), pero la expansión del nivel de actividad se frenó (Mallon y Sourrouille, 1973). El programa de estabilización se vio interrumpido con la caída de Illia el 28 de junio 1966. El déficit fiscal se había reducido a 3,9 % del PBI en 1965 pero creció a 4,8 % en 1966. Debido a que las estadísticas fiscales de la época son de frecuencia anual no es posible saber con precisión que sucedió en el primer semestre. Sin embargo, las estadísticas monetarias y financieras pueden darnos una idea aproximada. El crecimiento del crédito del BCRA al gobierno fue de

12,7 % en el primer semestre, mientras que en el segundo semestre fue de 24 %. Por otro lado, el crédito bancario total al sector público (incluyendo organismos estatales y la Junta Nacional de Granos) creció 6,7 % en el primer semestre, en tanto que en el segundo semestre aumentó 23,4 %. Al parecer, entonces, el deterioro fiscal de 1966 se dio luego del derrocamiento de Illia.

La balanza comercial se volvió superavitaria a partir de 1963. Las importaciones se estabilizaron en 1100-1200 millones de dólares anuales. Las exportaciones crecieron de manera sostenida rompiendo el techo de la década anterior de 1000 millones de dólares y llegaron a 1500 millones de dólares en 1965, por mayores volúmenes y mejores precios que impulsaron un considerable crecimiento de la producción de cereales y carne. De modo que, a pesar del aumento de importaciones de petróleo —ya que la anulación de los contratos significó el fin del autoabastecimiento—, el saldo de la balanza comercial se mantuvo positivo.

La política gubernamental estimuló el crecimiento de la actividad agropecuaria y de sus exportaciones como un soporte principal del plan de desarrollo. El crecimiento de las exportaciones agropecuarias se explica, por un lado, por factores estructurales, como el crecimiento sostenido de la producción del sector a partir de 1962 que finalmente parece responder a los incentivos de precios y, probablemente, al impacto de la labor del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), creado en 1957.

Por otro lado, la novedosa política cambiaria basada en minidevaluaciones introducida por el gobierno de Illia, luego conocida como *crawling peg*, que mantuvo el valor real del tipo de cambio en un contexto de inflación moderada, parece haber jugado un papel importante (Mallon y Sourrouille, 1973). El equipo económico de Illia fue el primero en introducir el *crawling peg* en el mundo (Frenkel y Rapetti, 2012). La política de minidevaluaciones era coherente con el enfoque gradualista de la política económica del gobierno radical y contrastaba con las maxidevaluaciones de los gobiernos de Frondizi y Guido instrumentadas bajo la supervisión del FMI que habían exacerbado los conocidos ciclos de *stop and go* (Elizalde, 1967). La política de minidevaluaciones fue uno de los temas de conflicto con el FMI (García Vázquez, 1994).

Por otro lado, la estabilización de las importaciones se explica, en parte a factores estructurales, como el avance en el proceso de sustitución de importaciones logrado en el período desarrollista y que continuó después, pero también a una política de corto plazo del gobierno de Illia que puso restricciones a las importaciones de bienes de capital dado el alto nivel de

capacidad ociosa existente al inicio de su gestión con el fin de controlar el crecimiento de la deuda externa y mejorar su perfil de vencimientos.

Esto se relaciona con otro de los problemas heredados: la gran concentración de vencimientos de la deuda externa, a saber, 60 % en 1964-1966. Por esta razón, el equipo económico de Illia introdujo, en abril de 1964, un régimen de controles de cambio con el fin de priorizar el uso de divisas para la adquisición de insumos importados y evitar el *default*. Este fue otro punto de controversia con el Fondo.

A pesar de que inicialmente la relación con el FMI fue tensa por las diferencias ya apuntadas, el éxito y consistencia de la política económica facilitaron el apoyo explícito del director gerente del organismo, Pierre Schweitzer, a la renegociación de la deuda con los acreedores del Club de París, sin firmar un acuerdo *stand by* (García Heras, 1996b; García Heras, 2008). También se refinancian vencimientos con el FMI, el Banco Mundial, y bancos europeos y norteamericanos. Adicionalmente, se emitieron bonos externos por 83,5 millones de dólares para cancelar préstamos y remesas al exterior (Banco Central de la República Argentina, 1966 y Bertolomei, 1972).

Una innovación importante fue la introducción de la planificación de la política económica a través de la participación de la CONADE (Salas Arón, 2015) que desempeñó un papel no menor en las negociaciones con los organismos internacionales que le brindaron su apoyo (García Heras, 1996b) y en la formulación de las políticas, existiendo una coordinación estrecha entre el Ministerio de Economía, el Banco Central y la propia CONADE (Jáuregui, 2017).

Según Elizalde, la coordinación se vio facilitada por la creación de la Sindicatura de Empresas del Estado, formada por la Secretaría de Hacienda (que asignaba las partidas presupuestarias), el Banco Central (que otorgaba créditos) y la CONADE (que orientaba las inversiones) (García Tudero, 1990). Esta institución tenía un síndico en cada una de las empresas con derecho a veto. A su vez, cada ministerio relacionado con la obra pública tenía una oficina de la CONADE (De Pablo, 1980).³⁸

Para articular las políticas de corto plazo con las de largo plazo, el gobierno presentó un Plan Nacional de Desarrollo elaborado por la CONADE que fijó metas y formuló también los instrumentos para alcanzarlas. Se

38. García Tudero relató que él no aprobaba ninguna obra pública sin el visto bueno de la CONADE (García Heras, 1996b).

buscaba una sustitución más eficiente de las importaciones, promover las exportaciones de manufacturas, impulsar la productividad agrícola y fortalecer la infraestructura. El plan estableció las prioridades de inversión en el sector público y las medidas a tomar para aliento del sector privado. Petróleo, energía eléctrica, transportes, siderurgia y servicios públicos serían las áreas prioritarias para la inversión pública.³⁹ Se determinarían para cada empresa pública objetivos de producción y límites a sus gastos de los que serían responsabilizados los funcionarios a cargo.⁴⁰

El salario real por trabajador volvió a crecer 10 % en 1965. La recuperación del salario vino a compensar la caída evidenciada en el periodo 1959-1963 y empezar a revertir la caída en la participación del ingreso que se había operado desde 1955. A pesar de ello, la relación del gobierno con los sindicatos dominados por el peronismo fue muy conflictiva.

En un célebre artículo, Adolfo Canitrot (1975) caracterizó como “populistas” las políticas de redistribución de ingresos aplicadas por Illia, Juan Domingo Perón en su primera y tercera presidencias y María Estela Martínez de Perón. Canitrot definió como populistas las políticas que intentaban modificar la distribución del ingreso con base en el aumento de los salarios nominales pero que terminaban fracasando por las presiones inflacionarias y los problemas de balanza de pagos que generaban. Sin juzgar si el rótulo es apropiado para las gestiones peronistas por él señaladas, opinamos que no se aplica al caso de Illia.

Es cierto, como se mencionó antes, que el gobierno de Illia persiguió deliberadamente aumentar los salarios reales y la participación del trabajo asalariado en el ingreso nacional. Sin embargo, la viabilidad y razonabilidad de este objetivo deben evaluarse, por un lado, a la luz de la gran brecha que se abre entre la evolución del salario real y de la productividad del trabajo desde 1955 que redundó en una caída de la participación de los asalariados en el ingreso de 10 puntos porcentuales entre 1954 y 1963.

Por otro lado, el aflojamiento de la restricción externa por la expansión de las exportaciones y la estabilidad de las importaciones antes discutidas hicieron posible la recuperación de los salarios reales. Finalmente, el mantenimiento (con pocas fluctuaciones) del nivel del salario real alcanzado

39. Juan Carlos Propatto nos ha señalado que un antecedente importante del Plan Nacional de Desarrollo fue el voluminoso y celebrado estudio de la Comisión Económica Para América Latina (1959) “El desarrollo económico de la Argentina”.

40. “Delineó el presidente su programa gubernativo”, *La Nación*, 13 de octubre de 1965, p. 10.

en 1965 durante los gobiernos militares (obviamente no populistas) que se sucedieron luego de Illia refuerza nuestra opinión. Es verdad que la aceleración de la inflación en 1965 parece asociada al gran aumento de los salarios nominales. Pero como se señaló antes, estos aumentos nominales desbordaron ampliamente la meta propuesta por el gobierno radical y se debieron a la alta conflictividad sindical.

Otras leyes notables sancionadas fueron las dos que regulaban la industria farmacéutica. Una de ellas trataba de la determinación de los precios de los medicamentos; la segunda regulaba los aspectos técnicos de la fabricación de los medicamentos. No es extraño que hayan generado una gran resistencia de los laboratorios extranjeros.

Estas medidas estaban en línea con las transformaciones a que aspiraba el Plan Nacional de Desarrollo y que por la escasez de tiempo no pudieron continuar y asentarse. Con todo, el período de la administración de Illia generó condiciones para superar el movimiento cíclico con que se había iniciado, algo que en alguna medida se comprobó en la continuidad del crecimiento hasta la década de 1970. La sensatez y la prudencia de la política económica del gobierno de Illia fueron reconocidas por diversos autores (Guadagni, 1989; Mallon y Sourrouille, 1973; Maynard, 1989). El desarrollismo del gobierno radical del pueblo se caracterizaría por una visión más armónica que la postulada por el frondizismo, que enfatizaba la expansión de la industria pesada y completar la sustitución de importaciones. En contraste, la administración de Illia parecía más consciente de los límites de la política de sustitución de importaciones y buscaba, en consecuencia, expandir también las exportaciones agropecuarias e industriales.

6. La tensión entre las instituciones y los “factores de poder”

Como hemos anticipado, el equipo presidencial proponía construir gobernabilidad con base en el sistema representativo constitucional, estrechando al mismo tiempo la influencia corporativa. La aspiración a recortar dicha influencia ya había sido colocada por la Asamblea de la Civilidad en mayo de 1963⁴¹ cuando los partidos políticos presentes (Unión Cívica Radical Intransigente, Unión Popular por el peronismo, Socialismo, Con-

41. “En la Asamblea de la Civilidad dieron las bases para un acuerdo”, *La Nación*, 13 de marzo de 1963, pp. 1-12.

servadores, etcétera) se comprometieron en el rechazo a la politización de los factores de poder, pero también a la manipulación y sometimiento de estas organizaciones sociales.⁴²

A pesar de ser legal y plausible, este programa no estaba exento de dificultades, si consideramos que el corporativismo había pasado a ser una manifestación visible de las dificultades de la institucionalidad, al menos desde 1930 cuando la sociedad argentina se fue acostumbrando a la excepcionalidad. El primer punto de la recuperación política consistió en una legalización del peronismo que, aunque dejaba afuera al propio Perón, buscaba reintegrar al peronismo a la vida pública. Para ello se derogó primero el decreto que prohibía sus actividades y se impulsó, a su vez, un Estatuto de los Partidos Políticos que habilitaba la participación de representantes peronistas en los futuros comicios. Varias de sus expresiones partidarias participaron de la vida política. En enero de 1965 la Justicia Electoral de la Capital Federal otorgó personería política al Partido Justicialista y, por ello, en las elecciones parlamentarias nacionales de 1965, el Movimiento Nacional Justicialista asistió a la compulsa bajo el nombre “Unión Popular” en la que se impuso, alcanzando un 35 %. Este triunfo no se hizo en detrimento de los votantes oficialistas, que se incrementaron hasta alcanzar 28 % del total, ganando en la Capital Federal y en otros nueve distritos.

La eliminación de la proscripción del peronismo no llevó, como era previsible, a la canalización de los reclamos sectoriales por los medios institucionales y legales. Esto era así, en primer lugar, por la acción perturbadora de las Fuerzas Armadas que hacían trascender con bastante normalidad sus opiniones sobre cuestiones políticas en forma de comentarios *off the record* a través de medios como *Primera Plana* y *Confirmado*. Si bien el arzobispo de Buenos Aires, interpuso una mediación entre la Confederación General del Trabajo (CGT) y el gobierno que finalmente resultó infructuosa, una buena parte de la Iglesia se inclinaba por defender a los sindicatos cuestionando el sector empresario y al propio gobierno.

El frente más complicado que debió enfrentar el gobierno fue indudablemente el representado por los sindicatos que desataron una oleada de acciones de protesta que incluía la ilegal toma de fábricas en 1964, además

42. De esta manera el radicalismo del pueblo buscaba superar la forma política asumida por el peronismo y por el frondismo que se inclinaba por el movimientismo en el que las corporaciones tendrían un lugar destacado. El nuevo discurso oficial recuperaba la dupla democracia y desarrollo que había sido del primer Frondizi y que este había abandonado por el de seguridad y desarrollo.

de una larga serie de conflictos huelguísticos al año siguiente.

Esta reacción en la situación de legalidad puede entenderse como una expresión de reclamos clasistas después de la etapa de parálisis y represión vivida bajo el gobierno de Frondizi y el interinato de Guido (James, 2010: 134). En efecto, a comienzos de 1963 los distintos nucleamientos sindicales se encaminaron a desarrollar un programa de movilización de los trabajadores para recuperar los salarios y, en el caso de las “62 Organizaciones”, para influir en el curso del proceso electoral. Proscrito el Frente Nacional, el sector se radicalizó. Una vez establecido el gobierno constitucional, la CGT desconoció la legitimidad de las nuevas autoridades y profundizó el Plan de Lucha votado por el Congreso Central Confederal. Como lo reconocen los mismos documentos oficiales cegetistas, “el objetivo manifiesto de la dirección eran convertir a la CGT en un verdadero ‘factor de poder’” (Bisio y Cordone, 1998).

Aunque el gobierno estuvo lejos de adoptar una postura contraria a los trabajadores, buscaba encontrar una vía por la cual competir con el peronismo por su apoyo. Para ello buscó que el Ministerio de Trabajo controlara los gastos sindicales, fiscalizara las elecciones y en algunos casos, como en el gremio automotriz, oficializara asociaciones que representaban categorías más pequeñas, por ramas o empresas. Pero, por otra parte, se dieron respuesta positiva a los reclamos sindicales que eran consideradas genuinas aspiraciones de los trabajadores.⁴³ En primer lugar, Illia accedió a enviar al parlamento el proyecto de Ley de Salario Mínimo, Vital y Móvil—finalmente aprobado por el Poder Legislativo— que, entre otras disposiciones, preveía un salario mínimo fuera de convenio para todo el país y la creación de un consejo obrero-empresario para consultar los reajustes de ese ingreso. También se promulgaron las leyes de Abastecimientos y de Medicamentos que buscaban contener el alza de precios.

El Plan de Lucha incluyó un paro general y la toma de fábricas como su medida de mayor impacto. Ante estas infracciones a la ley, el gobierno decidió recurrir a la justicia para los desalojos, lo que implicaba una enorme novedad frente a la represión directa anterior, incluidas las presidencias de Perón.

43. A poco de asumir Illia se reunió con la CGT encabezada por su secretario general, José Alonso, que le presentó un conjunto de reclamos con los que el gobierno podía acordar: anulación de la legislación represiva, salario vital y móvil, control de precios, nacionalización de los depósitos, ruptura con el FMI y regulación del comercio exterior.

En verdad, estos sindicatos adquirieron una importancia trascendental como representación del peronismo. Los asalariados, especialmente los fabriles, recuperaron gran parte de los ingresos perdidos durante el período de crisis con lo cual el poder de movilización y de negociación de la dirigencia se potenció. La reactivación incitó a un protagonismo sindical creciente a través de huelgas y tomas de fábricas, no solo en la búsqueda de una recuperación del salario real, que había caído fuertemente desde 1959, sino en representación de un movimiento popular que había sido impedido de participar en las elecciones.⁴⁴

La dirigencia sindical actuaba en varios frentes: competía por una parte por el liderazgo del peronismo con el propio Perón y con los dirigentes políticos justicialistas y, por la otra, se fue acercando a los militares del Ejército en una tentativa de reconstruir la alianza de 1945. El impacto del accionar cegetista despertó la solidaridad de buena parte del arco político, como la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) encabezada por Oscar Alende, la Democracia Cristiana y el Movimiento de Integración y Desarrollo de Frondizi. Pero también despertó la adhesión de sectores de la Iglesia y de la Confederación General Económica (CGE) que, aunque cuestionando la metodología de la toma, habían adoptado una estrategia de acción conjunta con la dirigencia obrera. A pesar de estos datos relevantes, suele considerarse que el actor decisivo de la desestabilización del gobierno del presidente Illia fue el sector empresario. Se ha supuesto que su accionar estaba destinada a romper el empate hegemónico entre el modelo agroexportador tradicional y el sector industrial modernizador (Portantiero, 1977). Sin embargo, esta mirada suponía una homogeneidad y unidad de acción colectiva que no es observable en la realidad. Según una tesis, esbozada especialmente por Guillermo O'Donnell, la activación del sector popular vía la movilización sindical (1982: 74), generó la convicción en los sectores patronales acerca de la necesidad de “normalizar” el país a través de un gobierno autoritario. Autores como Basualdo (2006: 58), entienden que existía una propensión natural de la “oligarquía diversificada” a coincidir con el pretorianismo, con el objetivo de reducir la importancia del consumo interno en el funciona-

44. Con su accionar, el sindicalismo ponía sobre la escena pública la situación del peronismo que constituía todavía el principal problema político del momento. Algo podía beneficiarse el gobierno con la intensificación de las luchas internas del peronismo entre los que respondían a la creciente influencia de Vandor y sus opositores, que alegaban su fidelidad al líder exiliado. En oposición al sindicalismo, el peronismo político representado por el neoperonismo de los gobernadores de Neuquén y de Chaco buscaba estabilizar la situación.

miento de la economía.

En verdad, el empresariado estaba lejos de ser un conjunto unificado de actores; se encontraba profundamente dividido por la competencia no solo en el mercado sino también como perceptores de subsidios estatales. Se le atribuyen una cohesión y una eficacia política que estaba lejos de evidenciarse en la realidad, ya que carecían de incentivos para la acción unificada (Novaro, 2019: 16).

Una mirada más puntual del momento nos muestra un sector empresario severamente afectado por la crisis de 1962 y cuya representación se encontraba en un estado fragmentario. La agregación de intereses confluía genéricamente a dos espacios: uno que encarnaba a los sectores más tradicionales identificados con la economía agroexportadora y liberal, expresada por ACIEL, la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA) y el otro al empresariado nacional cuyo portavoz sería la CGE y que adscribía a posturas más heterodoxas; dentro de ambos terrenos, especialmente en el primero entre UIA y ACIEL los desacuerdos eran moneda corriente.⁴⁵ Frente al gobierno existía una creciente oposición, aunque los ejes de esa oposición pasaban por distintas temáticas.

Hubo, sin embargo, dos medidas gubernamentales que jalonaron las razones de esas manifestaciones críticas. En primer lugar, la anulación de los contratos petroleros que fueron interpretadas como una alteración del clima de negocios que debía existir en el país. Pero la medida gubernamental que más rechazo provocó fue la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Dicha norma fue considerada una expresión de una versión de un “populismo radical” continuación del “populismo peronista”. Curiosamente estas expresiones eran contemporáneas al Plan de Lucha de la CGT frente al cual se acusaba al gobierno de actuar con debilidad. Por otra parte, las otras organizaciones empresarias mostraron su preocupación por las tomas de fábricas y acusaban al gobierno de pasividad. En esta postura se destacó especialmente la ACIEL.

La CGE adoptó una posición sorprendentemente dura contra la ley si

45. Las coincidencias no faltaban especialmente en oposición a alguna gestión económica. Fue el caso de la Primera Convención para la Recuperación Económica Nacional que se reunió el 15 de noviembre de 1962 a instancias del ministro Alsogaray que terminó en un pronunciamiento casi unánime de los distintos representantes empresarios en contra de la gestión oficial. Sin embargo, la idea de que los empresarios eran un actor sin la suficiente capacidad de influir sobre las decisiones estaba instalada principalmente por la falta de un organismo oficial que permitiera la conformación de una sociedad entre funcionarios y empresarios (Jáuregui, 2019).

consideramos que siempre había sido aliada de la CGT. Discutió las medidas a adoptar si se mantenía el texto salido del Congreso: *lock out* (suspensión total de actividades en las empresas) por 24 a 48 horas y suspensión del pago de impuestos nacionales y provinciales. En los sectores vinculados con ACIEL, en cambio, no se proferían amenazas tan graves, pero se pensaba en emitir una declaración retirando al gobierno la colaboración y la confianza de esas entidades empresarias.

La CGE centraba sus críticas en el insuficiente apoyo estatal a la empresa nacional, más allá de las obvias limitaciones que el capital extranjero había tenido durante este período. Pero el eje de su crítica se centraría en la política monetaria y fiscal, especialmente a partir de 1965 cuando el crédito y el gasto se restringieron para contener las presiones inflacionarias.

ACIEL atacó abiertamente las leyes de abastecimientos y medicamentos. En particular, la Sociedad Rural criticó la fijación de precios máximos para la carne, la veda de su venta por algunos días y la limitación de las exportaciones, tanto como las retenciones a las exportaciones. La UIA se opuso a los controles de precios y al salario mínimo. Esta enumeración sumaria muestra que poco después de su asunción, el gobierno contó con una enconada resistencia empresaria que, además, recelaba de la fuerte connotación tecnocrática que adoptaba el elenco gubernamental en el terreno económico especialmente a partir del rol supervisor de la CONADE.

A pesar de las diferencias de opinión y de intereses entre las organizaciones, todas ellas reclamaban mayor atención del gobierno a sus demandas. La CGE por su parte pensaba institucionalizar su presencia en la negociación política mediante la convocatoria al Consejo Económico y Social (CES), algo que venía proclamándose desde hacía tiempo y que estaba contenido en el programa de gobierno de la UCRP. En las entrevistas que tuvo Gelbard con Illia y sus ministros Blanco y Pugliese, ese era el tema recurrente. Gelbard lo entendía como una forma de lobby según Seoane (1998). El gobierno temía que este consejo pudiera adoptar una orientación corporativista. Su “no” convocatoria parecía estar ligada a la politización de los sindicatos y su inevitable utilización en ese sentido. Aunque disentían sobre la conveniencia de convocar al CES, hubo entre las entidades empresarias una oposición casi unánime a las reformas a la Ley 11.729 que reglamentaba las indemnizaciones por despido laboral, incrementando sus costos.⁴⁶ Cediendo a la

46. Esta iniciativa había provenido de la CGT; la bancada oficialista consideró oportuno tratarla y finalmente aprobarla, ante las dudas del presidente y su ministro de Economía.

presión empresaria, Illia, finalmente, vetó sesenta de los sesenta y cuatro artículos de la nueva ley.⁴⁷

Dos días antes, el principal órgano periodístico antigubernamental *Primera Plana* se preguntaba “¿cuántos enemigos más puede agregarse el gobierno sin zozobrar?”.⁴⁸

Si bien las quejas empresarias contra políticas gubernamentales eran habituales, en el caso particular del período 1963-1966 esas actitudes escondían por una parte un prejuicio hacia la política y en especial hacia los partidos y un rechazo a los criterios tecnocráticos y a la falta de consulta que el gobierno utilizaba en la toma de decisiones.

Frente a los actores económicos, la concepción moralista e institucionalista parece haberle restado capacidad de cooptar algunos sectores y de dividirlos. Las cámaras empresarias y los gremios obreros aprovecharon la nueva legalidad para actuar sobre las instituciones estatales, aunque, claro está, con motivaciones distintas. El mejoramiento de las condiciones económicas no frenó la reacción corporativa; al contrario, les otorgó a sus demandas una base de fortaleza mayor.

Por su parte, el frente militar tuvo una calma que era solo aparente. La participación de representantes del gobierno en los actos de homenaje a la Revolución Libertadora, en sus aniversarios, recordaba la antigua solidaridad del partido de gobierno con los golpistas de 1955. De todos modos, en los primeros meses de 1964 el “golpe militar” ya figuraba en el horizonte de las Fuerzas Armadas.⁴⁹

Los militares dejaban trascender que la inquietud sindical obedecía a la equivocada conducción del Ministerio de Trabajo. Los sindicatos peronistas no estaban solos en su cruzada contra el gobierno. Existía cierta complicidad empresaria con el Plan de Lucha. “Pues si el malestar es grande en el proletariado no es menor entre los industriales y comerciantes cuyas finanzas se deterioran día a día con peligro inminente de un descalabro definitivo”.⁵⁰

47. “Despidos: el PE. vetó 60 artículos de la ley”, *Clarín*, 19 de mayo de 1966, p.1.

48. “...ya no son solo las grandes empresas las preocupadas: la semana pasada, un sector económico que, por lo general, es exaltado en los discursos presidenciales, sumaba su crítica: las cooperativas, reunidas en Rosario, solicitaron enérgicamente el veto a las reformas de la Ley 11.729”, *Primera Plana*, 17 de mayo de 1966.

49. Es llamativo que para atacar al gobierno se utilizaba la existencia de la división funcional en la democracia entre partido y gobierno. De ahí que se identificara a Illia como un títere del jefe del partido Ricardo Balbín, “Comenzaron los ruidos militares”, *Primera Plana*, 26 de mayo de 1964, p. 4.

50. Bernardo Bas sostiene en su columna de la revista *Primera Plana* que la acusación de que el Plan de Lucha tiene propósitos políticos es imprudente ya que respondió lógicamente a la falta de

El editorialista del mismo semanario Mariano Grondona justificaba las medidas sindicales.⁵¹ La convicción que domina la expresaba abiertamente el comodoro Güiraldes. El país no podía ser gobernado por un partido político, sino por un frente que expresara a los más amplios sectores sociales. De lo contrario, una dictadura sería la encargada de superar la inoperancia natural del comité frente a los problemas estructurales del país.⁵² Como se advierte, se ponía en cuestión la democracia de partidos como sistema de gobierno, deslegitimando al gobierno más allá de los resultados de su gestión.

Estas contingencias afectaban el día a día de la economía. Las dificultades para controlar las demandas salariales por parte del gobierno y los empresarios complicaron el alcance de las metas de inflación del gobierno y por ende de los objetivos generales de la política económica.⁵³ Ello agregaba argumentos a quienes veían inoperancia gubernamental y la consecuente “anormalidad” económica y social. En verdad, las dificultades del gobierno no estribaban tanto en el control de la inflación y el déficit fiscal, como en la presión corporativa. Frente a ello, se le impusieron en 1965 precios máximos a varios artículos de primera necesidad como pan, leche, fideos, entre otros.

7. Formación del consenso a favor de la intervención pretoriana

respuestas del gobierno a las necesidades del país. El plan no solo responde a los trabajadores, sino que los empresarios con su pasividad, si bien no simpatizan con él, pueden estar satisfechos con ellos como expresión de protesta ante un estado de cosas. B. Bas, “Calificaciones imprudentes”, *Primera Plana*, 2 de junio de 1964, p. 52.

51. Grondona comprende el Plan de Lucha. “El radicalismo perdió la oportunidad del país manso. Hoy las aguas no están quietas y... el Plan de Lucha de la CGT –los sectores populares más cerca del fondo económico y social de la sociedad son los primeros en percibir sus grietas y sus temblores– ha cambiado la faz del panorama. [...] y otra vez las fuerzas vivas y reales del país se ponen en tensión. El piloto no supo aprovechar los vientos favorables y enfrenta ahora un horizonte de tempestad. Las ‘reservas’ de la sociedad, militar, empresaria, eclesiástica y sindical, se agitan” (1964b: 4).

52. “Respuestas audaces para estudiantes implacables”, *Primera Plana*, 16 de junio de 1964, N° 84, pp. 9-10.

53. La Memoria del Banco Central de 1965 reconocía que desde el punto de vista oficial no se habrían cumplido ciertas previsiones del programa monetario: “Los precios internos crecieron a ritmo superior al de un año antes, no obstante las medidas adoptadas para ajustarlos a la meta prevista para 1965. [...] las remuneraciones de los trabajadores se elevaron con más intensidad que los precios.... ello implicó también –posibilitado por el comportamiento del empresariado tanto privado como estatal– un comportamiento del salario nominal por encima de las previsiones del plan monetario” (1966: 5).

Las dificultades evidenciadas en la relación entre el gobierno y las asociaciones profesionales de empresarios y trabajadores no alcanzan a explicar de por sí la caída final del gobierno constitucional de Illia. El movimiento militar que terminó con el “sueño breve” del gobierno constitucional tuvo una gestación relativamente prolongada en el tiempo, aunque un protagonista –después arrepentido como el general Lanusse– afirma que terminó de decidirse a fines de 1965 (Lanusse, 1988: 184). En las memorias de Lanusse no puede dar una causa del golpe, alude vagamente a la aparición de una protoguerrilla y al problema de Santo Domingo, aunque no tiene ninguna convicción al respecto. Durante el año 1965, después de las elecciones de marzo, a pesar de que continuaba la recuperación y en parte la expansión económica, la confianza pública y la situación institucional se deterioraron notablemente.

Hay un acuerdo generalizado entre los estudiosos de este tema en torno a la complejidad de las causas que derivaron en el golpe de 1966. Parece evidente que el cambio de la opinión pública se produjo en el año 1965. Si nos atenemos al dato de una encuesta hecha por *Primera Plana*, en 1964, en la que la opinión pública se mostraba favorable al gobierno, ¿por qué motivo un gobierno constitucional que había respetado los derechos de políticos y de las organizaciones sociales fue desalojado sin ninguna oposición? ¿De qué forma la relativa ilegitimidad de origen se convirtió en ilegitimidad de ejercicio? La palabra clave para entender la falta de un consenso democrático que lo sostuviera es la “eficiencia”. Como ha demostrado Catalina Smulovitz (1993) los problemas de legitimidad de origen solo afectaron la gobernabilidad cuando confluyeron con un cuestionamiento más amplio ligado a su accionar. La sensación social de ineficacia –según esta autora– estaba centrada en la irresolución de los problemas acarreados por el peronismo, el comunismo y el conflicto social. La imagen de la “tortuga” –cuya lentitud era normal en tiempos en que se respetaban la división de poderes– fue convertida en un reflejo de ineficacia.

La imputación de ineficaz también se aplicaba a un orden en el que Smulovitz no se detiene especialmente, el que se refiere al manejo de la economía: la supuesta incapacidad de “desarrollar” la economía, a pesar de que las estadísticas de la época mostraban resultados claramente positivos. Sin embargo, estas estadísticas aparecían relativizadas, e incluso negadas, por la aspiración generalizada a un crecimiento geométrico. Esta propensión se agudizó después de la crisis al asumir el nuevo gobierno constitucional. La demanda de “cambio de estructuras” *latu sensu* permeaba el abordaje de los

problemas nacionales y estaba detrás de las críticas a la presunta ineficiencia económica gubernamental. Se abusaba de la utilización de palabras como atraso, subdesarrollo o estancamiento, que estaban justificados en la década de 1950 pero que no se correspondían con la situación del momento. En efecto, si bien estas calificaciones reflejaban la caída de la tasa de crecimiento económico promedio desde 1930, desconocían los cambios que se habían producido en el quinquenio anterior y sobre todo desconocían los cambios del período desarrollista y la fuerte recuperación de la crisis de 1962.

Los efectos benéficos de la política económica del gobierno de Illia fueron minimizados. El trasfondo de esta operación de disminución partía del mencionado estructuralismo nacido de las ciencias sociales, pero distorsionado para su uso político. Bastarán como ejemplos algunas citas representativas. Así por ejemplo, en referencia a los primeros once meses de la producción automotriz, la revista *Confirmado* sostenía: “la producción de 1965 solo mejora en un 20,7 % a la de igual período de 1964”.⁵⁴ El diario *El Cronista Comercial* adoptaba un criterio similar al informar sobre la situación de la construcción en la Capital Federal (CF): “la superficie de los permisos de construcción acordados en la CF en el primer semestre de 1965 fue de 969,7 miles, circunstancia que evidencia la inexistencia de variaciones respecto del promedio semestral de 1964 que fue de 910,6 miles de m²”. De igual modo al informar el aumento de la recaudación impositiva de septiembre de 1965 contra el mismo mes del año anterior,⁵⁵ una suba de 87 % nominal y un 50 % real, no merece ningún comentario del diario.⁵⁶ La revista *Primera Plana* despreciaba los datos de crecimiento con el argumento de que, en la Argentina cíclica, “el movimiento ascendente solo preanuncia el descendente. El ritmo de expansión alcanzado en 1964 del 8,2 % es imposible de repetir y esta declinación no puede dejar de repercutir en el mundo de los negocios”.⁵⁷

Un cambio cualitativo y cuantitativo en el crecimiento económico argentino no solo iba a permitir al país alcanzar el lugar que le correspondía en el mundo sino también evitar los problemas de conflictividad social que habían llevado a la constitución del peronismo y que habían obstaculizado los planes de Frondizi y su equipo. Por ello, si bien había una mirada

54. Revista *Confirmado*, N° 34, 23 de diciembre de 1965, p. 55.

55. Un total de m\$N 20.840.500.000 y m\$N 11.142.300.000, respectivamente.

56. “Sigue el receso por inercia del gobierno”, *El Cronista Comercial*, 1 de diciembre de 1965, p. 1.

57. “Depresión: el incendio y las vísperas”, *Primera Plana*, N° 136, 15 de junio de 1965, pp. 32-33.

crítica al activismo sindical, se culpabilizaba al gobierno de ser uno de los causantes del mismo en la medida en que no se encaminaba la economía hacia los posibles caminos de salida. Este lenguaje era compartido por otras figuras públicas como el dirigente justicialista Raúl Matera. Aludiendo a la población tucumana que sufría las consecuencias de la crisis de la industria azucarera, aunque no solo a ellos, pedía al presidente que realizara un cambio de estructuras económicas enfrentando a los “intereses de siempre”.⁵⁸

En el contexto del primer semestre de 1966, las presiones corporativas y la debilidad política se conjugaban para reforzar la imagen de un gobierno irresoluto. A pesar de haber fijado una meta inflacionaria de 15 %, los gremios estatales (Luz y Fuerza, Unión Ferroviaria, Correos y Aerolíneas) habían alcanzado aumentos de entre 25 y 30 %. Por su parte el Congreso de la Nación no había aprobado en el mes de junio el presupuesto del año.

El episodio clave que desataría el final de la experiencia de democratización fallida fue el relevo del general Onganía de la jefatura del Ejército a raíz de un nombramiento de un alto cargo militar con el que disintía. Si bien su reemplazo fue leído por el propio gobierno como señal de fortaleza (salía de la escena su principal amenaza), pronto esa sensación se evidenció ficticia. La posibilidad de un golpe de Estado se transformó en un tema cotidiano de la prensa, en especial de las revistas políticas y económicas. No sorprendería que finalmente, el 28 de junio de 1966, Illia fuera desalojado de su despacho tan solo por un grupo de policías, comandados por un general en actividad.

Al parecer, la pasividad fue la única respuesta de la sociedad al golpe de Estado, algo que denotaba una forma de aprobación. Dos encuestas citadas por O'Donnell, una de una encuestadora privada no muy conocida y otra del diario *Correo de la Tarde*, consignaban que más del 70 % en el Gran Buenos Aires apoyaba el cambio de gobierno. Si bien no resultan confiables por la metodología implementada, podían ser sintomáticas del estado de ánimo de la población (O'Donnell, 1982: 65-66).

8. Palabras finales

58. “Haga algo por nuestros hermanos, por todo el pueblo que ya no da más. Rompa las estructuras de la vieja economía, que los argentinos lo vamos a acompañar en esa empresa, como siempre ha ocurrido... Y si no puede hacerlo porque no tiene poder suficiente o porque lo traban los turbios y anónimos intereses de siempre dígalos al país. Diga lo que debe o decir o haga lo que debe hacer, poniéndose al fin con su actitud a la altura de la historia” (Matera, 1969: 27).

Mirado desde el prisma de la historia posterior, el 28 de junio de 1966 puede generar perplejidad y asombro: ha sido derrocado un gobierno cuyo principal demérito había sido no haber entusiasmado a ningún sector decisivo de la sociedad, aunque los resultados que mostraba su gestión podrían ser envidiados por predecesores y sucesores.

El período 1962-1966, al que pone fin ese evento, atravesó una crisis engendrada por los desequilibrios de la economía y de la política que estallaron en marzo de 1962. Este estallido furioso que hizo olvidar algunos consensos previos de la sociedad terminó generando un nuevo tipo de desarrollismo, diferente al que había dominado en la presidencia de Frondizi y que presidió la expansión 1963-1966. Inspirado en la CEPAL y en Prebisch, este desarrollismo no suponía la apelación al drama y al crecimiento desequilibrado que había caracterizado a la administración frondizista para la cual las reformas propuestas eran impostergables para la supervivencia nacional. La administración radical del pueblo entendió el desarrollo en forma equilibrada, asociado a un manejo criterioso y prudente de los aspectos fiscales y monetarios y a una consistencia intertemporal del programa. Este modelo se ceñía a los cánones de la estructura constitucional del Estado, con división de poderes y autonomías provinciales. Además de incorporar una política macroeconómica, que buscaba sostener los equilibrios internos y externos, el gobierno radical del pueblo adoptó una visión de largo plazo que era absolutamente novedosa en el país y que se tradujo en una planificación de la economía a través del Consejo Nacional de Desarrollo con incidencia en el manejo de corto plazo. Podría presuponerse (es contrafáctico) que, si hubiera tenido continuidad, este proceso habría resultado sustentable en el tiempo, a condición de que hubiese podido incorporar dentro de sí la negociación corporativa.

La crisis y resurrección del desarrollismo argentino acontecía en un mundo en el que la Guerra Fría alcanzaba su cima con la Crisis de los Mísiles en Cuba en octubre de 1962. El conflicto internacional potenció las ya débiles bases institucionales del país, generando inestabilidad e incertidumbre adicionales. Estas condiciones del escenario público ya habían operado notablemente en el fracaso de Frondizi y en su posterior derrocamiento. La caída de los indicadores de inversión y consumo en 1962 y 1963 son incomprensibles si no atendemos al contexto político y social.

La proscripción del peronismo actuó, de una manera u otra, como un revulsivo en cada uno de estos momentos. La naturaleza inorgánica del movimiento fundado por Perón contribuyó a ese efecto no solo en su im-

pugnación al orden político posterior a 1955 sino, también, en la utilización de ese orden para posicionarse por parte de muchos de sus dirigentes más representativos en la lucha interna del movimiento, contribuyendo de esa forma a la inestabilidad general. Se advierte, además, una incapacidad de los gobiernos de incidir en la lucha interna peronista.

El cotejo de las gestiones económicas de Guido e Illia muestra un mundo de contrastes, tanto materiales como ideológicos. Por una parte, las reales limitaciones con que Guido encaró su gobierno, la ausencia de todo programa más allá de la tentativa de normalizar la vida institucional, dejaba a los ejecutores de la política económica con la incómoda tarea de restablecer los equilibrios. Lo hicieron apelando a recetas ortodoxas, limitados por sus propios prejuicios, las presiones del *establishment* y por los acuerdos con el Fondo. Las consecuencias sociales de dichas recetas minaron el crédito de las políticas ortodoxas para los años siguientes.

Por lo demás, la administración de Illia se encontró con dos tipos de dificultades que operaban en dimensiones diferentes. Por una parte, el estrangulamiento externo inicial dado por la concentración de vencimientos de la deuda externa y la escasa propensión de los agentes económicos y políticos a consensuar políticas públicas que contribuyeran al desarrollo. Dentro de un segundo grupo de dificultades, encontramos aquellas que se vinculaban a la escasa capacidad de lidiar con los actores corporativos, en parte por la ausencia de mecanismos institucionalizados de negociación de intereses, pero también por la reticencia del gobierno de considerar a dichos actores como partícipes del juego político. Por lo demás, la lucha partidaria pasó a ser un juego de suma cero confluyente con la fuerte presencia del pretorianismo militar. En el contexto de fragilidades del momento, la ineficacia excedía a la administración radical del pueblo; afectaba a todo el sistema constitucional, cuestionamiento en el que se comprometían incluso actores internos del arco político partidario.

Como balance final, la supuesta incompatibilidad entre desarrollo y democracia constitucional que había sido el *leitmotiv* de los “factores de poder” y de la izquierda revolucionaria es desmentido por indicadores económicos, de hundimiento en medio de una crisis institucional profunda y de crecimiento, cuando las instituciones, a regañadientes, es verdad, fueron recuperadas.

La apuesta a la modernización autoritaria por parte de la Revolución Argentina habría de tener una efímera etapa de suceso, aunque con contratiempos, basada en premisas y en equipos económicos en buena medida

heredados. Sin embargo, la tentativa de apelar a la dictadura como el camino más directo a la transformación económica y política terminaría en un nuevo callejón sin salida.

Bibliografía

- Altamirano, C. (2007): *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Buenos Aires, Emecé.
- Arana, M. (2020): “La técnica de programación cepalina y los economistas en la Argentina de mediados del siglo XX”, en *Revista de la CEPAL*, N° 131.
- Banco Central de la República Argentina (1966): “Memorias 1965”.
- Basualdo, E. (2006): *Estudios de Historia Económica Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bastian, E. (2013): “O PAEG e o Plano Trienal. Uma Análise Comparativa de suas Políticas de Estabilizacáo de Curto Prazo”, en *Estudos Econômicos*, Sao Paulo, enero-marzo.
- Belozercovsky, N. (1970): “Devaluación, deuda externa y el proceso de ajuste”, en *Económica*, (XVI) 1.
- Bertolomei, J. A. (1972): “El Mercado Cambiario Argentino. 1959-1971”, en *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, (16) 1-4, 7-45. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3682>
- Bisio, R. y Cordone, H. (1998): “El Plan de Lucha de la CGT: un episodio singular de la relación sindicatos-Estado en la Argentina”, en *Justicia Social*, Año 5, N° 8, junio.
- Bolt, J.; Inklaar, R.; de Jong, H. y van Zanden, J. L. (2018): “Rebasing ‘Maddison’: New Income Comparisons And The Shape Of Long-Run Economic Development”, en *GGDC Research Memorandum 174*, Gröningen Growth and Development Centre, University of Gröningen, enero.
- Braun, O. y Joy, L. (1968): “A model of economic stagnation - a case study of the argentine economy”, en *Economic journal*, Vol. 78, N° 312, diciembre, pp. 868-887.
- Brodersohn, M. (1974): “Estrategias de estabilización y expansión en la Argentina: 1959-67”, en Ferrer *et al.*, *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós, pp. 30-63.
- Canitrot, A. (1975): “La experiencia populista de redistribución de ingresos”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 15, N° 59, octubre-diciembre,

pp. 331-351.

- Comisión Económica Para América Latina (1959): *Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico V. El Desarrollo Económico de Argentina*.
- Comisión Nacional de Desarrollo (1965): *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*.
- Cúneo, D. (1967): *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, Buenos Aires, Pleamar.
- Dell, S. (1981): "On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality", en *Essays in International Finance*, N° 144, International Finance Section, Department of Economics, Princeton University, octubre.
- De Pablo, J. C. (1989): "Economic Policy without Political Context: Guido, 1962-3", en Di Tella, G. y Dornbusch, R., *The Political Economy of Argentina (1946-1983)*, Oxford, St Antony's/Macmillan Series, pp. 129-140.
- (1980) *La economía que yo hice*, Buenos Aires, El Cronista Comercial.
- Díaz-Alejandro, C. F. (1965): *Exchange-rate devaluation in a semi-industrialized country: the experience of Argentina, 1955-1961*, MIT Press.
- (1963): "A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect", en *Journal of Political Economy*, Vol. 71, N° 6, diciembre, pp. 577-580.
- Elizalde, F. G. (1967): "La influencia del sistema cambiario en el desarrollo económico", en *Revista de Ciencias Económicas*, año LV, julio a septiembre, Serie IV, N° 29, pp. 167-172.
- Eshag, E. y Thorp, R. (1965): "Las consecuencias económicas y sociales de las políticas económicas ortodoxas aplicadas en la República Argentina durante los años de posguerra", en *Desarrollo Económico*, Vol. 4, N° 16, abril-junio, pp. 287-343.
- Ferrer, A. (1963): "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 2, N° 4 enero-marzo, pp. 5-18.
- Ferrer, A.; Brodersohn, M.; Eshag, E. y Thorp, R. (1974): *Los planes de estabilización en la Argentina*, Buenos Aires, Paidós.
- Fiszbein, M. (2015): "La economía del *stop and go*: las ideas estructuralistas en Argentina, 1945-1976", en *Desarrollo Económico*, Vol. 55, N° 216, setiembre-diciembre, pp. 187-210.
- Fondo Monetario Internacional (1963): Tenth Session of the Economic Commission for Latin America (ECLA), Mar del Plata (Argentina), May 6-17, 1963, prepared by the Fund Observer, *mimeo*, 27 de junio.

- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2012): “Exchange rate regimes in the major Latin American countries since the 1950s: lessons from history”, en *Revista de Historia Económica*, Vol. 30, N° 01, marzo, pp. 157-188.
- García Heras, R. (2008): *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*, Buenos Aires, Lumiere.
- (1996a): Entrevista a Pedro Casado Bianco. Entrevista realizada el 29 de mayo de 1996.
- (1996b): Entrevista a Carlos García Tudero. Entrevistas realizadas el 15 y el 28 de mayo.
- García Tudero, C. (1990): s.d., en Di Tella, G. y Rodríguez Braun, C. (eds.), *Argentina, 1946-83: the economic ministers speak*, Palgrave Macmillan, pp. 75-84.
- García Vázquez, E. (1994): “La economía durante la presidencia de Illia”, en *Desarrollo Económico*, 34, N° 134, pp. 291-295.
- Grondona, M. (1964a): “Petróleo, los hechos y las personas”, en *Primera Plana*, N° 103, 27 octubre.
- (1964b): “Balance institucional”, en *Primera Plana*, 16 de junio.
- Guadagni, A. (1989): “Economic Policy during Illia’s Period in Office, 1963-6”, en Di Tella, G. y Dornbusch, R., *The Political Economy of Argentina (1946-1983)*, Oxford, St Antony’s/Macmillan Series, pp. 147-161.
- Halperin Donghi T. (1995): *Argentina en el callejón*, Buenos Aires, Ariel.
- Hardoy, E. (1963): “Algo en lo cual todos coinciden y que se debería hacer sin más dilaciones”, en *Primera Plana*, N° 15, 19 febrero.
- Huntington, S. (1997): *El orden político en las sociedades de cambio*, Barcelona, Paidós.
- Heymann, D. (1980): “Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina: 1950-1978”, *Cuadernos de la CEPAL*, E/CEPAL/G.1114, marzo, Santiago de Chile.
- James, D. (2010): *Resistencia e integración: El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno.
- Jáuregui, Aníbal (2017): Entrevista a Máximo Goldberg. Entrevista realizada el 20 de septiembre de 2017.
- (2019) “La economía y la política económica en la crisis de 1962”, *Serie Documento de Trabajo del Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP) FCE/CONICET*, 42.
- Keifman, S. N. (2009): “Tipo de cambio, nivel de actividad y empleo: en torno a ciertos virajes del estructuralismo”, en *Revista de Economía*

- Política de Buenos Aires*, año 3, Vols. 5 y 6, pp. 95-107.
- Keifman, S. N. (2019): “Una reevaluación de la hipótesis estructural de la inflación”, en Víctor Beker y Guillermo Escudé (comps.), *Teoría y política económica. Ensayos en honor al Profesor Dr. Julio H. G. Olivera*, Buenos Aires, Eudeba.
- Kidyba, S. y Suárez, L. (2017): “Aplicación de los Índices Encadenados al empalme de series Argentina 1950-2015, Programa de Investigación en Cuentas Nacionales”, *Documento de Trabajo N°1*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, abril.
- Kidyba, S. y Vega, D. (2015): “Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007”, *Serie Estudios y Perspectivas 44*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Kvaternik, E. (1987): *Crisis sin salvataje: la crisis político-militar de 1961-63*, Buenos Aires, Ediciones del IDES.
- Lanusse, A. (1988): *Protagonista y testigo*, Buenos Aires, Marcelo Lugones Editores.
- Mallon, R. y Sourrouille J. (1973): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Matera, R. (1969): *Cartas abiertas*, Centro de investigaciones sociales, CISA.
- Maynard, G. (1989): “Argentina: Macroeconomic Policy, 1966-73”, en Di Tella, G. y Dornbusch, R., *The Political Economy of Argentina (1946-1983)*, Oxford, St Antony’s/Macmillan Series, pp. 166-174.
- Maynard, G. y Van Rijckeghem, W. (1970): “La política de estabilización en una economía inflacionaria. Argentina”, en Papanek, G. F. (ed.), *Teoría y práctica de la política del desarrollo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Morgenfeld, L.; Míguez, M. (2012): “La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia: repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales”, en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, octubre-noviembre, N° 51.
- Moyano Llerena, C. (1962): “¿Qué puede hacerse?”, en *Panorama de la economía argentina*, otoño, N° 18.
- (1963): “El problema social en la Argentina”, en *Panorama de la economía argentina*, otoño, N° 21.
- Mucchielli, J. L. (1994): *Relations Économiques Internationales*, París, Hachette.
- Muller, E. N. (1985): “Dependent Economic Development, Aid Dependence on the United States, and Democratic Breakdown in the Third World”,

- en *International Studies Quarterly*, (29) 4, diciembre, pp. 445-469.
- O'Donnell, G. (1982): *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Olivera, J. H. G. (2010): *Economía y hemenéutica*, compilado por Luis Blaum, Tres de Febrero, Eduntref.
- Novaro, M. (2019): *Dinero y poder. Las difíciles relaciones entre empresarios y políticos en la Argentina*, Buenos Aires, Edhasa.
- Philip, G. (1982): *Oil and Politics in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pollock, D.; Kerner, D. y Love, J. (2001): "Entrevista inédita a Prebisch: logros y deficiencias de la CEPAL", en *Revista de la CEPAL*, 75, diciembre.
- Portantiero, J. C. (1977): "Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, N° 2, abril-junio.
- Prebisch, R. (1963): *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. Con un apéndice sobre el falso dilema entre desarrollo económico y estabilidad monetaria*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Salas Arón, E. (2015): *La política económica y planificación en el gobierno de Illia (1963-1966): Un desarrollismo alternativo*, Buenos Aires, Tesis de Licenciatura en Historia, Universidad Torcuato Di Tella.
- Seoane, M. (1998): *Gelbard, el burgués maldito*, Buenos Aires, Planeta.
- Sewell, B. (2016): *The US and Latin America: Eisenhower, Kennedy and Economic Diplomacy in the Cold War*, I. B. Tauris.
- Sidrauski, M. (1968): "Devaluación, inflación y desempleo", en *Económica*, Vol. XIV, N° 1-2, enero-agosto 1968, pp. 79-107.
- Silenzi de Stagni, A. (1963): "Los contratos de explotación de petróleo", en *La Ley*, Tomo 109, sección doctrina, pp. 1142-1172.
- Solberg, C. (1986): *Petróleo y nacionalismo en Argentina*, Buenos Aires, Hy-spamérica Ediciones Argentina.
- Smulovitz, C. (1993): "La eficacia como crítica y utopía. Notas sobre la caída de Illia", en *Desarrollo Económico*, 33:131, octubre-diciembre.
- Taroncher, M. Á. (2009): "Diagnóstico y planificación: el Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969", *XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Bariloche.
- Teach, C. (2003): "Golpes, proscripciones y partidos políticos", en James, D., *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1973)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Teach, C. y Rodríguez, C. (2006): *Arturo Illia, un sueño breve*, Buenos Aires, Edhasa.

Walcher, D. (2013): “Petroleum Pitfalls: The United States, Argentine Nationalism, and the 1963 Oil Crisis”, en *Diplomatic History*, Vol. 37, N° 1, pp. 24-57.



Eficiencia y desarrollo autoritario: el tiempo económico de la Revolución Argentina

DANIEL AROMÍ Y JUAN LUCAS GÓMEZ

1. Introducción

El propósito general de este capítulo es revisar la política económica de la autodenominada Revolución Argentina. Puntualmente el trabajo se enfoca en analizar cuáles fueron los objetivos y resultados del programa económico aplicado entre 1967 y 1969 conocido popularmente como Plan Krieger Vasena (PKV) debido a su centralidad durante esta etapa. A la vez, se trató también de un programa que por sus resultados, objetivos y diseños permite interpelar problemas más generales de la historia económica Argentina. En esa línea, otro objetivo del trabajo es poner en diálogo la experiencia del PKV con los distintos planes económicos que se aplicaron en Argentina a partir de la segunda mitad del siglo XX para contribuir a identificar cuáles fueron sus alcances y límites.

Como punto de partida es necesario señalar que el estudio del PKV supone la necesidad de problematizar la relación entre el marco institucional y las políticas económicas, pues fue un programa aplicado durante una dictadura y en un contexto previo especialmente inestable. En segundo lugar, y probablemente en función de las proyecciones de un gobierno autoritario que se asumía sin plazos, el análisis del plan requiere considerar que su concepción proponía objetivos de largo alcance que planteaban transformaciones económicas y sociales profundas. Se trataba, además, de un programa impulsado en un contexto condicionado por las dificultades de la sociedad argentina para construir un marco democrático y estable con capacidad para contener las diferentes expresiones de la sociedad civil

luego del derrocamiento del peronismo. Sobre dicho cuadro, la perspectiva implícita del PKV incluía la idea de que los militares tendrían capacidad para garantizar el orden y sostener el programa durante el tiempo necesario para que sus efectos permitieran modernizar la estructura económica y social del país.

En ese sentido, es importante también tener en cuenta el desempeño económico reciente y la percepción que tenían los diferentes actores sobre dicha *performance*. Desde finales de los cuarenta, la economía mostraba signos de agotamiento del proceso de industrialización basado en las ramas livianas. Desde mediados de la década siguiente, por su parte, existía también cierto consenso que indicaba que la solución demandaba importantes transformaciones institucionales y productivas, así como cuantiosas inversiones fundamentalmente orientadas a las industrias capaces de aliviar el sector externo y con escalas que permitieran aumentar la eficiencia promedio. Al respecto, interesa señalar que el diseño del PKV respondía también a un diagnóstico particular sobre los principales factores que afectaron negativamente el desempeño de la economía en el mediano plazo y se planteaba como una solución de largo alcance. En efecto, como se analizará más adelante, el programa contenía una primera etapa destinada a estabilizar las principales variables para preparar las condiciones para impulsar cambios sustantivos en la organización productiva.

En líneas generales, los debates sobre el PKV se ocuparon fundamentalmente de su diseño, resultados y relaciones con los objetivos más generales de la Revolución Argentina (O'Donnel, 1977). También se concentraron en el nivel de autonomía de las políticas económicas y los mecanismos de articulación de un programa con pretensiones modernizadoras en el marco de un gobierno que planteaba importantes retrocesos especialmente desde el punto de vista social y cultural (Torre y de Riz, 2001). En esa línea, otras miradas más generales problematizaron las posiciones tendientes a la promoción de la modernización económica y su relación con la evolución de los ciclos económicos desde mediados de siglo (Rapoport, 2005; Korol y Belini, 2012). Desde esa perspectiva, otros trabajos también pusieron en tensión las posibilidades de éxito de un plan de largo plazo en un marco institucional inestable (Gerchunoff y Llach, 1998).

Nuestra perspectiva, por su parte, sostiene que el PKV constituyó una experiencia particular tanto por los instrumentos y estrategias escogidas, como porque sus resultados de corto plazo evidenciaron importantes logros de acuerdo a los objetivos trazados. En relación al primer punto, si bien es

razonable sostener que la gestión económica impone generalmente cierto nivel de pragmatismo, también es posible argumentar que dentro del programa económico algunas herramientas heterodoxas tuvieron una gravitación mayor que las atribuidas habitualmente a las políticas liberales. De hecho, algunos analistas (Canitrot, 1978) sostienen incluso que se trató de un programa de cierta inspiración keynesiana. En este aspecto, lo que resulta particular es que Krieger Vasena y su equipo estaban asociados al ala liberal del gobierno, pero su programa establecía metas que se apartaban de las políticas asociadas a la inserción al comercio internacional a través de las ventajas comparativas. En cuanto al segundo aspecto, es importante advertir inicialmente que el plan tuvo resultados positivos fundamentalmente en relación al comportamiento de la inflación, así como en la evolución de otras variables que analizaremos más adelante. Lo que interesa destacar en este punto es que nuestra interpretación entiende que buena parte de dichos logros fueron resultado de una importante cuota de pragmatismo.

Por otra parte, los motivos que explican el fin del programa también abrieron importantes debates. El problema central es que la emergencia del Cordobazo (Bonaudo, 2003), que en alguna medida evidenciaba la vigencia de los problemas sociales y políticos que la Revolución Argentina se había propuesto clausurar y supuso el principio del fin de la gestión de Krieger Vasena, se dio en un contexto en que, si bien se podían anticipar dificultades que requerirían ajustes en el futuro, múltiples indicadores económicos mostraban un desempeño satisfactorio. En ese sentido, la forma en que el plan llegó a su fin motivó discusiones acerca de si su interrupción se explica por la gestión económica o por la política (Rapoport, 2005). Al respecto, nuestra interpretación sostiene que los procesos que impulsaron el Cordobazo respondían más a las condiciones políticas y culturales creadas por la dictadura que a los efectos del programa económico.

Naturalmente separar la política y la economía como dos esferas autónomas puede resultar problemático analíticamente y poco conducente en términos empíricos. Sin embargo, las características de la experiencia bajo estudio sugieren que existía cierta autonomía entre ambas esferas del gobierno y también dentro de las percepciones de la sociedad civil que son necesarias considerar para comprender mejor la dinámica del proceso histórico (Potash, 1994). En ese sentido, interpretamos que tener en cuenta dicha dimensión permite identificar con mayor claridad las tensiones entre la gestión económica, las coaliciones que dieron forma a la Revolución Argentina, la naturaleza del PKV y sus resultados.

Sin embargo, identificar las tensiones al interior del gobierno y la presencia de decisiones pragmáticas no agota las discusiones sobre la naturaleza del plan. Algunas influyentes interpretaciones, apoyadas fundamentalmente en la evolución de la composición del sector empresarial, sostienen que se trató de un avance de las compañías multinacionales y la gran burguesía industrial en detrimento de la burguesía pampeana (O'Donnell, 1977). Pero también su programa fue identificado como uno de los intentos más lúcidos por neutralizar las disputas entre las diferentes fracciones de clase para impulsar un proceso de modernización que requería de sacrificios de los diferentes sectores. Desde esa mirada, el PKV proponía domesticar las disputas políticas y económicas que se habían traducido desde la caída del peronismo en un empate hegemónico que, a la vez, no permitía a ninguno de los actores imponer sus intereses y e impedía llevar adelante una profundización de la industrialización. A través de ese prisma se trataría de un plan que proponía autonomizar la acción del Estado respecto de los intereses inmediatos de los diferentes sectores de clase para neutralizar la puja distributiva y concentrar los recursos en el desarrollo de los sectores más dinámicos y eficientes (Portantiero, 1977). Por otra parte, desde una perspectiva enfocada en el mundo sindical, Daniel James (1999) sostiene que se trató de un ataque directo a la clase obrera y especialmente a la capacidad de negociación de los sindicatos. Así, la lógica del programa respondería, según dicha interpretación, a una estrategia que entendía que para promover el desarrollo económico era necesario no solo transferir recursos, lo que implicaba realizar ajustes sobre los salarios y las condiciones de trabajo, sino también garantizar el orden social.

Si bien el PKV, como indica el breve repaso hasta aquí realizado, ha sido ampliamente discutido por la literatura, consideramos aún necesario insistir en que no se trató de un típico programa de estabilización fiscal y monetario, sino que incluía también metas de desarrollo y la utilización de instrumentos heterodoxos, como los acuerdos de precios o el aumento de las retenciones a las exportaciones, para lograr tal fin. Esta combinación de medidas y herramientas, que involucraban el fortalecimiento del rol del Estado, como puede registrarse por ejemplo a través de la importante participación de la inversión pública, y sacrificios sectoriales, como los referidos acuerdos de precios o el resurgimiento de las tasas de interés positivas, dio lugar a múltiples interpretaciones que buscaron problematizar los objetivos de largo plazo.

En esa línea, diferentes trabajos destacaron la presencia de instrumentos

heterodoxos y la búsqueda por dinamizar la industria e impulsar el desarrollo. En esa línea, Mallon y Sourrouille sostienen que el PKV no solo difería significativamente de los anteriores planes en sus lineamientos sino también en los resultados en procura de la estabilización. Al mismo tiempo, también observan la centralidad atribuida al desarrollo de la industrialización como uno de sus rasgos distintivos (117-144). Al respecto, dichos autores observan incluso que las políticas de Krieger Vasena fueron más compatibles con una industrialización equilibrada que las del gobierno de Frondizi porque mantuvieron una relación más sostenible entre los ingresos y los gastos.

Otra característica habitualmente señalada es el uso de instrumentos poco esperados por economistas identificados con políticas pro-mercado. Por ejemplo, Gerchunoff y Llach (1998: 327) sostienen que Krieger se abstuvo de aplicar recetas exclusivamente monetaristas porque el diagnóstico indicaba que los congelamientos del tipo de cambio y salarios sumados a los acuerdos de precios habrían de debilitar las expectativas inflacionarias y, de esta forma, aumentaría la demanda de pesos haciendo impracticable una política monetaria muy restrictiva.

En efecto, en alguna medida, el plan incluía la idea de que la inflación era un fenómeno que respondía a múltiples mecanismos y, en ese escenario, resultaba central no solo corregir la política monetaria sino también encontrar medios para frenar las disputas orientadas por las expectativas inflacionarias. Esta perspectiva del equipo económico explica, por ejemplo, la imposición de retenciones a las exportaciones que evitaron que la devaluación resultara en una transferencia de ingresos hacia el agro.

Lo que interesa destacar, además, es que ese horizonte orientó una planificación que incluía una mirada intervencionista y pragmática. En rigor, ello se tradujo en un plan que contenía una combinación de medidas de distintas familias teóricas y que requerían de sacrificios de los diferentes actores. A la postre, de hecho, esta condición abrió intensos debates orientados a definir *¿cuáles* fueron los objetivos del programa? y *¿a* qué actores sociales representaba? En esa línea, el clásico análisis de Guillermo O'Donnell sostenía que el objetivo de la Revolución Argentina fue lograr una “normalización” de las disputas políticas que restableciera el orden, pero también la hegemonía de las fracciones más concentradas de la burguesía.¹

1. Según sostiene O'Donnell, el Estado burocrático autoritario que se buscó implantar con la Revolución “garante y organiza la dominación ejercida a través de una estructura de clases subordinada a las fracciones superiores de una burguesía altamente oligopólica y transnacionalizada.

Por su parte, Juan Carlos Portantiero sostiene que la solución autoritaria propuesta por la Revolución Argentina fue resultado de las dificultades de las diferentes clases sociales, luego de la caída del peronismo, para implementar un programa económico y social acorde con sus intereses, pero al mismo tiempo las distintas fracciones contaban con capacidad para neutralizar los proyectos alternativos. Esta dinámica, desde la perspectiva de Portantiero, reflejaba también una situación de poder económico compartido entre una burguesía agraria (con capacidad de generar divisas) y otra industrial (dependiente del mercado interno). Este cuadro, progresivamente, se tradujo en un escenario en que ninguna de las fracciones contó con la capacidad para imponer sus condiciones, mientras que el modo de acumulación oscilaba entre un momento de devaluación acompañado de un aumento relativo de los precios industriales que, a la vez que aliviaba las condiciones del sector externo, paulatinamente creaba nuevamente las condiciones para la expansión de las actividades ligadas al mercado interno. El proceso se detenía, regularmente, cuando una nueva crisis del sector externo precipitaba otra devaluación que, a la vez, reiniciaba el ciclo. Lo importante de este “empate hegemónico”, en parte, es que dio lugar a cierta separación entre el Estado y la sociedad civil que habría de facilitar, primero, la participación de los militares como árbitros en la arena política y, luego, la concentración del poder en las Fuerzas Armadas. En esa línea, la particularidad de la Revolución Argentina sería que desarrolló en líneas generales un programa relativamente coherente orientado a consolidar el proceso de modernización económica, mientras que el PKV buscó particularmente favorecer a la burguesía industrial monopolista (Portantiero, 1977).

Por otra parte, las políticas que el nuevo ministro llevó adelante, como ha sido ampliamente discutido por la literatura, requerían no solo de garantizar el orden social sino también las manifestaciones más virulentas del conflicto político. En ese sentido, aun sin concentrarse en las discusiones sobre la emergencia del Cordobazo, es necesario advertir inicialmente que los reclamos estuvieron protagonizados por una fracción de los trabajadores que contaba con una mejor posición relativa. Al mismo tiempo, desde una mirada de largo plazo, algunos de los reclamos y consignas que explican el avance de la protesta social expresaban las dificultades para construir un marco institucional estable y capaz de integrar a los diferentes actores luego del derrocamiento del peronismo, la búsqueda por una mayor demo-

Dicho de otra manera, su principal base social es esta gran burguesía”.G. O’Donnell (1980: 60).

cratización y las tensiones que provocaban los retrocesos culturales que la Revolución Argentina había movilizado (Bonaudo, 2003). Es decir, que la protesta no estaba especialmente concentrada en los efectos del programa económico. Lo cierto, sin embargo, es que la coyuntura que abrió el Cordobazo puso en cuestión las capacidades del gobierno para sostener el orden social. Esta situación, además de provocar problemas coyunturales al interior del gobierno que habrían de precipitar la salida del ministro de Economía, interpelaba directamente una de las líneas centrales de su orientación en la medida en que la neutralización de los conflictos políticos era considerada un requisito previo para aplicabilidad del plan económico (Krieger Vasena, 1988).

En este sentido, una de las cuestiones centrales que explican las características del gobierno militar era la convicción de que el proceso autoritario era necesario para impulsar el desarrollo (O'Donnell, 1988). Los desafíos planteados, sin embargo, no eran exclusivamente un problema local, tal como lo revela por ejemplo el caso brasilero (Sikkink, 2009), mientras que el diseño del plan también miraba los casos de México (1954) y Francia (1958) como ejemplos exitosos (Krieger Vasena, 1988). No obstante, la experiencia argentina estaba atravesada por sus particularidades. En esa línea, el comportamiento cíclico de la economía, la persistencia de una fuerte puja distributiva y la inestabilidad del marco institucional darían lugar una percepción compartida por diferentes actores, pero especialmente por quienes apostaron por un nuevo gobierno militar, que indicaba que Argentina atravesaba una crisis que era resultado de un atraso social relativo. Aunque la evolución económica de la gestión radical estuvo lejos de reflejar dicha realidad, las percepciones de muchos actores del juego político iban en este sentido. Así, la convicción de que era necesario impulsar un proceso de modernización que rompiera con el estancamiento criollo fue un elemento que constituyó un horizonte tanto del programa político como del económico (Gerchunoff y Llach, 1998).

Pero también es importante advertir que los militares contaban, además, con objetivos menos ambiciosos. En efecto, para algunos analistas tanto la intervención de las Fuerzas Armadas como la fuerte concentración del poder (especialmente en la figura de Onganía) respondieron en parte a la búsqueda por reestablecer el orden entre las facciones militares que se habían enfrentado durante la crisis de 1962 (Potash, 1994). Sin embargo, es necesario destacar que, si bien durante la Revolución Argentina se lograron controlar las manifestaciones más violentas del conflicto, ello no

implicó la supresión de las diferencias. En rigor, las disputas se canalizaron en luchas facciosas por la ocupación de los lugares centrales en la toma de decisiones dentro del gobierno. En buena medida, el resultado del juego faccioso dirimía no solo la distribución de cargos sino también la orientación de las políticas sectoriales. En esa línea, si bien el nombramiento de Krieger significó un avance de la facción liberal, esa no fue la dirección inicial que asumió el gobierno.

2. La Revolución Argentina

Llegados a este punto, y antes de avanzar en el análisis específico del PKV, resulta conveniente reponer someramente el contexto histórico en que surgió el golpe militar y su dinámica inicial. El 28 de junio de 1966, luego de que el desempeño de los candidatos de Perón en los comicios de Mendoza alertara sobre los posibles resultados electorales de 1967, los comandantes de las Fuerzas Armadas formaron una junta revolucionaria que destituyó al presidente Arturo Illia y nombró al general Juan Carlos Onganía a cargo del gobierno. El Congreso de la Nación, las cámaras provinciales, la Corte Suprema de Justicia y los partidos políticos fueron disueltos. A diferencia de los anteriores golpes de Estado, la proclama de la Revolución Argentina indicaba expresamente que los golpistas no tenían plazos sino objetivos, mientras que, por su parte, Onganía se comprometía a observar fielmente los fines de los “revolucionarios” a través un programa que establecía una serie de etapas sucesivas (Torre y de Riz, 2001).

Para entonces, importantes fragmentos de la sociedad civil y de las Fuerzas Armadas compartían la convicción de que el orden político construido a partir del derrocamiento de Perón solo podría sostenerse si se eliminaban las elecciones periódicas. A la vez, en buena medida, el impulso a la modernización que había tenido lugar a partir de la gestión de Frondizi dio paso a la consolidación de nuevos actores quienes se aglutinaban más detrás de consignas vinculadas a la eficiencia y el dinamismo que de los valores de la democracia liberal. Sobre el final de la gestión radical, estas ideas se condensaban, a su vez, detrás de la noción de “cambios de estructuras” para cuya concreción los partidos políticos aparecían como un obstáculo (Torre y de Riz, 2001). Si bien se trataba de una consigna especialmente vaga, su imprecisión permitía contener la promesa un futuro moderno y de mayor integración internacional sin definir con claridad un programa que even-

tualmente podría hacer colisionar las expectativas de los diferentes actores. Lo cierto es que, por esta vía, mientras Illia era objeto de una crítica que lo caricaturizaba asociándolo a la lentitud, Onganía se fue convirtiendo en el líder de un movimiento proclive a un proceso de modernización autoritario (O'Donnell, 1988).

El Acta de la Revolución, por su parte, sostenía que la intervención se extendería por el tiempo que fuera necesario para dismantelar los obstáculos al “correcto” funcionamiento de las instituciones y construir nuevos caminos para desplegar las potencialidades del país. Pero, aunque los plazos y objetivos eran difusos, al mismo tiempo se preveía que los niveles de apertura evolucionarían en función del cumplimiento de un conjunto de etapas sucesivas. La primera sería la económica y estaría destinada a aumentar los niveles de productividad hasta alcanzar los internacionales. Luego, la etapa social permitiría distribuir los beneficios del desarrollo económico. Finalmente, la fase política repondría un gobierno democrático que representaría los intereses de una sociedad moderna, que habría eliminado la partidocracia, y daría lugar al final de la “revolución” (Torre y De Riz, 2001).

Si bien se trataba de un programa relativamente ambiguo, en la medida en que se anunciaban metas sin mayores precisiones sobre la métrica que permitiría identificar su cumplimiento, dichos planteos ordenaban las expectativas de los militares y permitían incluir consignas muy amplias como la regeneración social y cultural del país y también otras un poco más precisas como el restablecimiento del orden político. En esa línea, por un lado, los avances del movimiento sindical peronista y la radicalización de algunas franjas de los sectores medios urbanos aglutinaban las posiciones de las Fuerzas Armadas respecto de la necesidad de garantizar el orden (Pontoriero, 2017). A la vez, la neutralización de los conflictos políticos implicaba evitar también su traducción en el recrudescimiento de la puja distributiva, lo que era percibido como un requisito para estimular el crecimiento (Krieger Vasena, 1988).

No obstante, una mirada de largo plazo, incluso independiente de los problemas de la gestión de Illia, algunos de los cuales eran resultado de las propias presiones y estrategias de los futuros golpistas,² permitiría sostener que el trasfondo más general que explicaba el golpe de Estado eran las dificultades para sostener, a la vez, el marco democrático y la proscripción del peronismo. Se trataba no solo de la posición de las Fuerzas Armadas, pues

2. Ver Keifman y Jáuregui en este volumen.

también buena parte del sindicalismo y del empresariado impugnaban dicho orden aunque por distintos motivos (Jáuregui, 2020). En efecto, la dinámica política argentina entre 1955 y 1973 estuvo atravesada por la imposibilidad de establecer un sistema con capacidad para reconocer la legitimidad de los adversarios y aceptar los resultados de los escrutinios. Incluso, desde una visión de más largo aliento es posible interpretar que dichas dificultades se convirtieron en un problema central a partir de 1930 y que solo cinco décadas más tarde se habrían de encontrar mayores consensos sobre la necesidad de defender los valores democráticos.

Lo que interesa destacar, para el período bajo análisis, es que, si bien retrospectivamente se puede identificar un marco institucional inestable, la Revolución Argentina se proponía eliminar dicha dinámica a través de la fuerza. Al respecto, es importante señalar que esos objetivos fueron cumplidos parcialmente en la medida que fue el gobierno temporalmente más largo entre 1955 y 1976. Sin embargo, aun en un contexto en que la democracia no era el camino más aceptado por los protagonistas del juego político y en el que el autoritarismo era propuesto como un camino para lograr una estabilidad que permitiera impulsar el desarrollo, la concentración del poder en Onganía se revelaría como una estrategia aún más restrictiva de lo previsto. En efecto, si bien entre los golpistas existía consenso sobre la necesidad de prohibir los partidos políticos e intervenir las instituciones, Onganía dio un paso más achicando el peso de las Fuerzas Armadas en el proceso de toma de decisiones. No obstante, aunque el cierre de los partidos políticos era un corolario natural de la búsqueda por terminar con la “partidocracia” en el caso de las Fuerzas Armadas no resultaba tan fácil suprimir el juego faccioso (Potash, 1994).

En efecto, el cuerpo militar no era homogéneo. De hecho, existían al menos dos facciones dentro del movimiento golpista, una identificada como nacionalista y que defendía una visión paternalista y corporativista y otra como liberal, aunque profesaba una escasa fe en las instituciones republicanas (Tach, 2003). Si bien las divisiones al interior de las Fuerzas Armadas no eran una novedad, y tampoco impidieron la articulación de intereses, sí lo era, en cambio, el proyecto de gobernar el país hasta lograr que la sociedad se construyera a imagen y semejanza de las expectativas de su facción dominante.

Empero, los militares no eran el único sector con desacuerdos internos. En rigor, también las organizaciones empresariales (Jáuregui, 2020) y las sindicales (James, 1999) estaban atravesadas por múltiples disensos que

traducían un contexto social conflictivo y que, en adelante, encontrarían aún menos canales institucionales para solucionarlos. En esa línea, por ejemplo, la presencia del líder sindical Augusto Vandor en la asunción de las nuevas autoridades revelaba no solo las diferencias dentro del peronismo sino también que una fracción de su dirigencia gremial guardaba esperanzas en conseguir mejores condiciones que las obtenidas bajo el gobierno democrático. Con todo, y como tres años más tarde revelaría el Cordobazo, el sindicalismo estaba lejos de constituir un bloque unificado. Este proceso se vio acentuado por las transformaciones económicas y sociales que crearon las condiciones para la emergencia de nuevos líderes sindicales enfrentados a los tradicionales, en buena medida representados por el vandomismo, que habrían de complejizar las relaciones, demandas y prácticas dentro del mundo obrero (James, 1999). En todo caso, lo cierto es que el proceso de estabilización autoritario que los militares buscaron construir se dio en un marco de profundos disensos que solo pudieron aplacarse temporalmente.

Pero la coyuntura no planteaba solamente problemas políticos sino también económicos. Una vez más, una perspectiva de largo aliento indicaría que, desde 1929, y con mayor fuerza a partir de la década de 1950, los cambios en el comercio internacional, así como las decisiones de política económica, impusieron nuevos desafíos derivados del avance del proceso de industrialización sustitutiva (Ferrer, 2008). En esa línea, las recurrentes crisis provocadas por el agotamiento de las etapas expansivas impulsaron la construcción de cierto consenso sobre la necesidad de profundizar el desarrollo de la industria pesada, la producción de energía y de los sectores con capacidad de competir con la producción internacional para romper con el comportamiento cíclico de la economía. Pero, aunque estas consignas podían ser relativamente aceptadas por diferentes actores, las estrategias para lograrlo plantearon nuevos interrogantes e importantes disensos (Mallon y Sourrouille, 1973).

En ese escenario, como se ha sugerido, el PKV no solo fue la respuesta del gobierno a las dificultades coyunturales sino también un programa de largo aliento que impulsaba transformaciones económicas profundas sin renunciar al proceso de industrialización. En esa línea, es importante insistir nuevamente en que el contexto mostraba cierta convergencia política acerca de la necesidad de impulsar un proceso de desarrollo económico que permitiera, a la vez, movilizar el crecimiento industrial, eliminar su dependencia de las exportaciones agrarias y de la protección estatal (Korol y Bellini, 2012). Este consenso en general se traducía en la idea de que era necesario

superar lo que se advertía como una parálisis estructural de la economía que, además de impedir el crecimiento, no permitía impulsar un proceso de modernización político y social de alcance más general (Gerchunoff y Llach, 1998). Así, fuera de las marcadas diferencias ideológicas, políticas y sociales es posible sostener que desde mediados de los sesenta y hasta mediados de la década siguiente existió una posición común sostenida por los diferentes gobiernos que le atribuía a la intervención económica del Estado un papel importante en la construcción de una estrategia de desarrollo que permitiera superar las restricciones que el proceso de industrialización sustitutiva había presentado hasta entonces. Al mismo tiempo, la convicción de que impulsar el desarrollo era una necesidad imperiosa no necesariamente aplacaba las diferencias sobre la definición de los mejores caminos para lograrlo ni cerraba otras diferencias políticas e ideológicas aún más amplias (Pontoriero, 2017).

En este sentido, entre los rasgos distintivos de la iniciativa postulada por Krieger Vasena se encuentran el planteo de que era prioritario lograr un proceso de estabilización y de apertura a los flujos de capitales externos como paso previo para impulsar el crecimiento. Por otra parte, como ha sido ampliamente señalado por la literatura, en cuanto a los capitales externos, este período fue dinámico. Por ejemplo, entre 1964 y 1971, la cantidad de empresas extranjeras entre las cien compañías líderes pasó de sesenta a setenta y dos (Aspiazú *et al.*, 1976). Si bien este proceso extendió una tendencia preexistente, es evidente que estas transformaciones pudieron generar tensiones que condicionaron la construcción de un sustento político. De hecho, para algunas interpretaciones dicha estrategia anticipaba los lineamientos que habrían de adoptarse a mediados de los setenta (Rapoport, 2005).

Sin embargo, durante los primeros meses de la Revolución Argentina, el Ministerio de Economía estuvo conducido por Jorge Salimei y tuvo una orientación diferente. Se trataba de un joven empresario industrial asociado a uno de los principales complejos agroalimenticios de capital nacional, ligado a la CGE, próximo a la facción nacionalista y con algunas relaciones con los círculos católicos. Salimei contaba también con buenos vínculos con Álvaro Alsogaray y con el Instituto de Economía Social de Mercado (García Heras, 2008). Por su parte, su relación con Onganía no era de larga data y es posible suponer que provenía del cúmulo de redes sociales reseñadas. Quizás también por esta suma variada de relaciones se le atribuyeron diferentes ideas económicas. Lo cierto, sin embargo, es que durante su gestión no se introdujeron grandes modificaciones en la política

económica (Cortés Conde, 2005).

Finalmente, y luego de un reacomodamiento dentro del gobierno que se había saldado parcialmente a favor de la facción liberal, Krieger Vasena, quien también había sido funcionario durante la Revolución Libertadora, fue designado como ministro. Se trataba de un economista de extracción liberal, con muy buenos vínculos con los organismos internacionales y las élites tradicionales. A la vez, dentro del elenco de funcionarios, se encontraba asociado a la burocracia más técnica.

3. El diagnóstico y políticas económicas del plan

A pesar de la centralidad que el PKV asumió para la Revolución Argentina, como ha sido señalado, el primer ministro de Economía de la dictadura fue Jorge Salimei, quien no introdujo grandes cambios respecto a la política macroeconómica. Las nuevas autoridades relajaron la política fiscal y monetaria (Jáuregui y Keifman, en este volumen) y mantuvieron el esquema de tipos de cambios múltiples. La gestión, sin embargo, estuvo atravesada por dificultades que obstaculizaron el desarrollo de un programa coherente como la falta de cohesión dentro del equipo económico, pues convivían funcionarios de extracción liberal que recomendaban políticas drásticas de ajustes con otros partidarios de un mayor gradualismo. Dichas disputas en torno a la definición de la orientación económica habrían de manifestarse de forma clara, por ejemplo, en las posiciones de Felipe Tami, presidente del BCRA y opositor de las políticas de estabilización de corte liberal, y Álvaro Alsogaray impulsor de ese tipo de estrategias. Otros problemas, como la percepción de cierto estancamiento económico, de que el gobierno atravesaba una etapa de indecisiones y sobre todo la relación con los organismos multilaterales también condicionaron las posibilidades. En efecto, las autoridades del FMI se mostraron reacias a entregar fondos al gobierno bajo la idea de que no contaba con un programa económico coherente y consistente lo que implicaba una crítica tanto a la posición “gradualista”, como al sostenimiento del régimen de “*crawling peg*” instaurado por el gobierno radical (García Heras, 2008).

No obstante, durante este período se observó una gradual reactivación en los niveles de actividad y caídas en el nivel de desempleo. Sin embargo, hacia el final de año, la inflación aún se mantenía en niveles similares a los del año anterior, lo que arrojaba sombras sobre los resultados de la gestión.

En estos primeros meses, además, se llevaron adelante intervenciones sobre algunos ingenios azucareros y fundamentalmente se desarrolló un enfrentamiento con los trabajadores del puerto de Buenos Aires que ofrecieron resistencia a los planes de racionalización del gobierno. El caso tucumano provocó un conflicto social y político especialmente agudo. En agosto de 1966 el gobierno resolvió cerrar ocho ingenios y prohibir la apertura de otros nuevos para responder, por una vía recesiva, a la crisis de sobreproducción del mercado. Los distintos programas orientados a reemplazar cultivos fracasaron lo que intensificó la crisis que, posteriormente, estimuló al Ejército Revolucionario del Pueblo a instalar un foco en la región (Korol y Belini, 2012). Por otro lado, a finales de año llegaría también el turno del conflicto con los trabajadores ferroviarios, quienes ya habían ofrecido resistencia a los intentos de racionalización durante la gestión de Frondizi y nuevamente se agudizaron las protestas (James, 1999).

Rápidamente, entonces, las expectativas iniciales de una parte de la dirigencia gremial se enfrentaron a un panorama menos auspicioso que el imaginado cuando mostraron simpatías por la asunción de las nuevas autoridades. Según sostiene Daniel James (1999: 288), el apoyo de una parte de la dirigencia gremial estaba motivado en las hostilidades que la cúpula sindical, y en especial la línea vandorista, tenía contra Illia. Vale destacar que, en dicha interpretación, no jugaban un lugar menor los intentos por lograr una mayor democratización de la vida sindical que la gestión radical llevó adelante, así como la apuesta por lograr mejores acuerdos con el futuro gobierno. La estrategia vandorista reflejaba también su poco compromiso con el sistema institucional y se enraizaba dentro de una concepción que no era refractaria a los acuerdos con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, a pesar de las expectativas que dicha dirigencia podría tener, durante el primer año de gestión el sector sindical, debilitado y desorganizado, se debió enfrentar a un gobierno autoritario resuelto a aplicar un programa de racionalización y modernización que incluía avanzar sobre algunas importantes conquistas gremiales.³

Lo cierto es que, para finales de año, y luego de enfrentar la escalada de acción sindical con métodos autoritarios, el gobierno también se encon-

3. En este punto, las necesidades de la coyuntura sumadas a una mirada de largo plazo sobre el funcionamiento del sector público le indicaban al gobierno la necesidad de realizar ajustes como paso previo para dinamizar el crecimiento. Por su parte, casi paradójicamente, tres años después los obreros de las industrias más dinámicas protagonizaron las manifestaciones que habrían de poner en jaque no solo la aplicación del programa económico sino la autoridad del propio Onganía.

traba en una situación incómoda que precipitó cambios en el gabinete. En ese contexto, y luego de seis meses de gestión, Salimei fue reemplazado por Krieger Vasena lo que implicaba, a su vez, una apuesta por nuevas políticas. Un paso previo lo constituyó el nombramiento de Julio Alsogaray, quien ejercía cierto contrapeso a la figura de Onganía, como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas. En el mismo sentido, previamente Felipe Tami había sido desplazado del BCRA en el mes de octubre. Entonces, y luego de declarar un feriado cambiario, Salimei anunció una nueva devaluación y la liberalización del mercado cambiario mientras que Onganía dio una serie de discursos en sintonía con las posiciones de los organismos multilaterales y los reclamos del grupo de Alsogaray y que preanunciaban una serie de cambios en la política oficial (García Heras, 2008).

Krieger Vasena asumió en enero de 1967. Inicialmente su política estuvo coyunturalmente orientada hacia una estrategia de estabilización. Dicha estrategia era presentada como una condición previa para iniciar un proceso en que los aumentos de la productividad abrirían paso a un proceso de modernización que eventualmente permitiría alcanzar la productividad internacional. Como se analizará más adelante, la estrategia general resultaba original menos por el discurso modernizador y la búsqueda por acabar con el comportamiento cíclico de la economía, aspecto que constituía un tópico habitual de los debates, que por el arsenal de herramientas escogidas. En efecto, en términos amplios, la propuesta difería de los anteriores planes de estabilización por la combinación de instrumentos heterodoxos con otros ortodoxos. Ello implicaba, en alguna medida, un aprendizaje respecto de la necesidad de combinar los objetivos de largo plazo y las inspiraciones teóricas con el imperio del pragmatismo y el rol de la negociación. Efectivamente, el papel que habrían de tener los acuerdos con los diferentes sectores implicaba en parte reconocer que la estabilidad y los aumentos de la productividad no serían resultado exclusivamente del predominio de los mecanismos de asignación del mercado.

En ese sentido, el plan atribuía al Estado un rol central que requería de cierta autonomía en las definiciones políticas. Pero lo que interesa destacar es que también incluía la intención de distribuir los costos entre los distintos sectores sociales. Esto lo demuestra, por ejemplo, la incorporación de las retenciones a las exportaciones o las transformaciones en el mercado de crédito, que disponían la emergencia de tasas de interés positivas lo que simultáneamente implicaba generar mejores condiciones para los ahorristas y modificar los términos del crédito público (Odisio, 2018; Rougier, 2004).

Si bien estas decisiones reforzaban el rol del gobierno como mediador de los conflictos e impulsor de las transformaciones, también sumaban dificultades para reclutar el apoyo de algunos sectores empresariales, incluso eventualmente de los ligados a las industrias que se pretendían impulsar (Jáuregui, 2020).

Lo cierto es que durante el primer mes se anunció un ajuste fiscal que planteó la reducción del déficit a la mitad en términos nominales y un aumento en las tarifas de los servicios públicos (Krieger Vasena, 1988). Por otra parte, para fortalecer la situación monetaria, también se avanzó en negociaciones con organismos oficiales y privados para aumentar las reservas del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Luego de esta primera etapa, se trabajó en el diseño de un programa de largo alcance orientado a resolver el problema inflacionario y promover el desarrollo, pero evitando redistribuciones del ingreso en contra de los asalariados urbanos (Aroskind, 2003). Este plan involucraría fortalecer la centralidad del Estado, estimular la eficiencia, lo que implicaba la promoción de las grandes firmas nacionales y extranjeras en contra de las pequeñas y medianas, y la apertura al capital extranjero (Aspiazu *et al.*, 1976).

En líneas generales, dicha estrategia era parte de una política que buscó frenar el proceso inflacionario a través de un ataque simultáneo a los diferentes mecanismos asociados. Ello significó no solo considerar medidas monetarias y fiscales, sino también identificar como un elemento relevante a la puja distributiva. En efecto, eliminar los aumentos de precios derivados de las disputas de los diferentes actores orientadas por las expectativas inflacionarias constituía uno de los horizontes centrales (Krieger Vasena, 1988). Para ello las definiciones buscaban también lograr una asignación más eficiente de los recursos como paso previo para impulsar un proceso de modernización. En esa línea, si bien el plan contenía un tono industrialista, a diferencia de la experiencia frondizista, no tenía una definición de las industrias que se debían promover, sino que apostaba por una estrategia eficientista de todo el aparato productivo.

No obstante, como se ha señalado, conceptualmente el PKV no solo identificaba el proceso de estabilización como un paso previo sino también la necesidad de establecer nuevas reglas del juego. De hecho, por esta vía, los objetivos se enmarcaban dentro de una visión más amplia que indicaba que la modernización económica era una condición necesaria para solucionar los conflictos sociales y políticos del país y que para ello eran necesarios sacrificios de diferentes actores.

En esa línea, en sus planteos, especialmente en las ideas de racionalización y eficiencia, es posible advertir también cierta articulación con las posiciones más generales del gobierno que, a pesar de los marcados retrocesos en diferentes aspectos culturales, sostenían que sus metas consistían en impulsar un proceso general de modernización que requería de sacrificios previos. En efecto, como se indicó anteriormente, un elemento importante para comprender la naturaleza y los objetivos del PKV era que los instrumentos utilizados no serían exclusivamente los asociados con los ajustes monetarios y fiscales. Por este medio, se esperaba evitar los bruscos cambios distributivos, coordinar la trayectoria de las variables nominales y mitigar el impacto negativo de la devaluación sobre los niveles de actividad. En este punto es necesario destacar que, aun cuando la capacidad de presión de los sindicatos se encontraba debilitada, el plan no optó por transferir todos los costos del ajuste a los salarios probablemente también porque el pasado reciente había enseñado que el éxito de la estabilización también dependía de administrar en forma sostenible la puja distributiva.

En el corto plazo, este horizonte no generaba mayores tensiones, pues progresivamente se consolidó la idea de que el éxito del plan económico de alguna manera indicaría el nivel de capacidad del gobierno. Así, por motivos diferentes, las distintas corrientes que componían el gobierno confiaron su suerte a los resultados de un programa que si en lo inmediato implicaba realizar concesiones también contenía la promesa de un futuro más auspicioso. Mientras que para unos se trataba de alcanzar una economía eficiente y competitiva, para otros permitía clausurar un posible regreso del peronismo a través de un proceso de crecimiento que eventualmente permita mejorar los ingresos.

Otros objetivos, más en consonancia con las políticas identificadas como liberales, planteaban la necesidad de eliminar los problemas asociados al exceso del gasto y la ineficiencia del sector público. Así, la eliminación del déficit fiscal a través de una reducción de gastos, la reestructuración de las empresas públicas y una serie de reformas tributarias y financieras permitirían generar ahorros e impulsar las inversiones que, a su vez, se concentrarían en los sectores eficientes con capacidad para absorber la mano de obra expulsada por las reformas en los sectores menos productivos (Krieger Vasena, 1988). En lo inmediato, por el lado de los gastos, el cambio más importante fue el incremento de 36 % en las tarifas de los servicios públicos. En contraste, el cambio en el número de empleados públicos durante el primer año del plan fue casi nulo (De Pablo, 1970). De hecho, la reducción en el déficit

fiscal estuvo en mayor medida explicada por una expansión de los ingresos tributarios, en particular, los asociados al comercio exterior.

En definitiva, en líneas generales, el PKV buscaba combinar diferentes herramientas, establecer acuerdos con múltiples actores y colocar al Estado como orientador del ciclo económico. Sin embargo, dentro del amplio abanico de medidas propuestas, el nuevo arreglo cambiario constituía la pieza central. En efecto, se abandonó la política de “*crawling peg*” y se estableció un nuevo tipo de cambio fijo a un valor de \$ 350 por dólar, lo que suponía una devaluación de aproximadamente 40 %. El tipo de cambio fijo constituía una pieza clave porque cumplía un rol central en la moderación de las expectativas inflacionarias. En ese sentido, la medida buscaba no solo diferenciarse de la gestión radical sino también liquidar el efecto inercial propio de las economías inflacionarias. Pero, además, la decisión tenía un valor simbólico asociado a la credibilidad del plan en su conjunto. En ese sentido, el volumen de la devaluación buscaba generar un colchón para evitar que un potencial atraso cambiario obligara a una nueva devaluación y, por esa vía, retornar a un régimen de inestabilidad nominal.

En función de lo expuesto, para el análisis de la política económica durante los años 1967-1969, es habitual considerar la tradicional tensión entre los beneficios de una política rígida y las ventajas derivadas de la flexibilidad (ver, por ejemplo, Galiani *et al.*, 2003; Mallon y Sourrouille, 1973). Las reglas pueden, por lo menos por un tiempo, resultar en mayores niveles de credibilidad sobre el rumbo de las políticas y, de esta manera, estabilizar la trayectoria de variables nominales. Por otro lado, la ausencia de flexibilidad reduce la capacidad de reacción ante escenarios no anticipados y, en el caso de acumularse suficientes dificultades, esto podría derivar en una gravosa salida de la regla autoimpuesta. En esta disyuntiva, el PKV constituyó una fuerte apuesta a favor de un esquema de reglas.

Pero, a la vez, la definición de la política monetaria fue acompañada por un conjunto de medidas asociadas a las políticas de ingresos. Los convenios salariales fueron extendidos por 18 meses de acuerdo a un esquema de ajustes que era función de la fecha en que caducaba el acuerdo salarial vigente a marzo de 1967. Al mismo tiempo, se propusieron acuerdos de precios con las firmas líderes que otorgaban a las empresas adherentes beneficios a través del sistema bancario. Si bien esta política era presentada como un sistema optativo, para algunos actores funcionó de hecho como un sistema de control de precios. Así lo demuestran, por ejemplo, descripciones del instrumento provistas en documentos del FMI (IMF, *Consultation Under*

Stand-By Arrangement, 5 de marzo de 1969). También vale notar que, con el tiempo, esta herramienta cubrió un creciente conjunto de firmas.

Por su parte, la política crediticia también fue objeto de cambios importantes. Luego de décadas de vigencia de tasas de interés negativas, que en algunos casos se habían transformado en un subsidio implícito, se impulsó la generación de tasas positivas que, aunque contribuían a mejorar los incentivos a ahorrar y el balance de la banca pública, al mismo tiempo, generaban tensiones con los sectores afectados. Para morigerar los efectos de esta decisión, y también para impulsar la inversión empresarial, hacia mediados de año se anunciaron deducciones impositivas para las compras de maquinarias y equipos (Krieger Vasena, 1988: 88 y 24).⁴

Otro de los puntos centrales, y quizás una de los más innovadores respecto a las políticas seguidas desde mediados de siglo, fue que el programa definió que la devaluación fuera compensada a través de retenciones de entre 16 % y 25 % a las exportaciones, al tiempo que se redujeron los derechos de importación. Estas medidas buscaron controlar la evolución de las variables nominales y, simultáneamente, administrar los costos y beneficios sectoriales de la devaluación para evitar que se tradujeran en una transferencia sectorial de ingresos y eventualmente en un recrudecimiento de la puja distributiva. En ese sentido, el corazón del programa consistía “en poner fin a la estéril y continúa puja del trabajo y el capital por lograr una participación del ingreso a través del proceso inflacionario” (Krieger Vasena, 1988: 19). Si bien en el corto plazo ello implicaba imponer rigideces con el objetivo de frenar las expectativas inflacionarias, el programa prometía una mejora futura para todos los actores resultante de un aumento de la productividad general.

Para ello el gobierno asumía la necesidad de impulsar la inversión en infraestructura, área en la que se destacaron los avances en Atucha y El Chocón-Cerro Colorados entre otras grandes obras públicas (Castellani, 2009). También se impulsó un ambicioso programa de viviendas que operaría como dinamizador de los niveles de actividad. En este proceso, al igual que en la experiencia frondizista, o incluso de los intentos del segundo peronismo, se contemplaba que el financiamiento externo de los organismos

4. Otro aspecto de interés en el mercado del crédito, que muestra una de las formas en que se intentó aumentar la eficiencia de la economía a través de las escalas, es el proceso de “normalización de las cajas de crédito”. En efecto, una serie de intervenciones del gobierno fue provocando un proceso de cierre y concentración de las cajas. Así, hacia principios de 1967 existían 974 entidades cooperativas de crédito. Cuando en 1971 cierra el proceso, se habían autorizado 451 entidades y se habían anulado 465 solicitudes (Plotinsky, 2018).

multilaterales, como en el caso del Plan Federal de Viviendas del Banco Hipotecario Nacional (Yujnovsky, 1984) y de las empresas privadas cumpliría un rol importante (García Heras, 2008). Esta decisión manifestaba un reconocimiento tanto de la estrechez del mercado de capitales local como la voluntad de recurrir a grandes inyecciones de capital para impulsar el crecimiento. En este plano, la nota característica del diseño del PKV era que el endeudamiento no debía, según se planificaba, utilizarse solo para estabilizar las finanzas sino también para estimular la expansión de la infraestructura.

En ese sentido, al menos conceptualmente, el equipo económico no buscaba solo estabilizar coyunturalmente las variables. De hecho, el programa buscaba impulsar las exportaciones industriales. Este punto resulta de interés, no solo porque agrega matices a su presunta orientación liberal, sino también porque dicha decisión involucraba trasladar las tensiones de las políticas hacia otras áreas como las definiciones de las diferentes ramas a estimular, el rol de las grandes y las pequeñas empresas, del capital extranjero, de las relaciones entre capital y trabajo y también del rol del Estado como orientador del proceso.

A modo de conclusión parcial, en cuanto al plan de estabilización, es necesario indicar que este esquema de política necesita ser interpretado de acuerdo a su visión subyacente sobre los determinantes de la inflación cuya dinámica, según se asumía, era el aspecto más palpable de las fallas en las políticas precedentes. El diseño del PKV permite observar una perspectiva en la que se contemplaban diversos mecanismos y revela la existencia de cierto pragmatismo para intervenir a través de diversos instrumentos. Así, por ejemplo, la política de ingresos implementada sugiere la consideración de elementos inerciales y la puja de costos. Es decir, se consideró que existía la posibilidad y la necesidad de coordinar la estabilización de precios a través de intervenciones sobre el sendero de precios específicos. Al mismo tiempo, desde un primer momento, se destacó que dicha estrategia solo podría funcionar de la mano de restricciones en el manejo de las cuentas fiscales y la emisión. En otras palabras, a pesar de la existencia de decisiones de cierta heterodoxia, como la incorporación de diferentes instancias de negociación o la devaluación compensada, el PKV definía que el problema de la inflación no podía ser resuelto sin considerar cuestiones fiscales. Por último, como se ha señalado anteriormente, la imposición de un tipo de cambio fijo y el valor simbólico asignado a esa medida indican que el manejo de las expectativas constituyó quizás el aspecto clave.

4. La marcha del plan y la reacción de la economía

¿Cuál fue el impacto del plan en el corto plazo? En líneas generales, las principales variables nominales y reales tuvieron el sentido esperado. Si bien inicialmente hubo un aumento de la inflación, que pasó del 27 % hacia principios de 1967 a 34 % hacia julio, hacia fines de año la tasa descendía para alcanzar niveles similares a los de principios de año (ver Gráfico 1). Se observaron también caídas en los niveles de actividad hacia la segunda mitad del año (ver Gráfico 2). De esta manera, a finales de 1967, el PBI trimestral desestacionalizado mostraba un nivel de actividad muy similar al registrado un año atrás. Los indicadores laborales, por su parte, indicaban una moderada expansión del nivel de empleo. Sin embargo, debido a un importante aumento de la población económicamente activa, se observó un aumento en el nivel del desempleo de 5 % a 6,5 %. No obstante, al colocar la mirada en la trayectoria del nivel de desempleo para distintos centros urbanos, es posible identificar que, en el corto plazo, el aumento de la tasa fue particularmente visible en el caso de Córdoba (ver Gráfico 3).

Por otro lado, existió una rápida mejora en las cuentas públicas. El déficit fiscal primario pasó de 3,8 % del PBI a 1,1 % (ver Gráfico 4), lo que constituyó un valor significativamente bajo comparado con la evolución histórica. En términos nominales, los gastos aumentaron 27 % mientras que los ingresos aumentaron 66 %, lo que permitió reducir el déficit fiscal nominal en un 50 %. En términos reales, el ajuste se produjo gracias a un congelamiento de los gastos y un aumento en los ingresos (ver Gráfico 6). En particular, los ingresos derivados del aumento en las retenciones a las exportaciones. En 1967, los impuestos al comercio exterior representaron el 28 % de los ingresos corrientes y, de esta forma, pasaron a ser la principal categoría de ingresos corrientes.

En el frente externo, en 1967 hubo una caída en el saldo de la cuenta corriente, pues el saldo positivo de USD 180 millones fue aproximadamente 40 % inferior al de 1966. Esta caída se puede explicar tanto por un aumento en el déficit del balance de rentas como por la reducción en el superávit de la cuenta comercial de bienes y servicios. Vale aclarar que la cuenta comercial de bienes se vio particularmente afectada por las restricciones a la venta de carne a Reino Unido debido a brotes de fiebre aftosa. De todas maneras, las reservas internacionales del BCRA crecieron aproximadamente USD 500 millones, en buena medida, gracias a la entrada neta de USD 250 de capitales privados de corto plazo y a USD 201 millones que ingresaron a través

de préstamos *stand by* con bancos privados. Así, las reservas se triplicaron pese al pago de USD 291 para cancelar obligaciones previas.

En resumen, el impacto inmediato del plan estuvo asociado a una leve aceleración de la inflación, una notable mejora en las cuentas públicas y un impacto moderadamente negativo sobre los niveles de actividad. Al mismo tiempo, pese al *shock* negativo sobre las exportaciones, el frente externo no mostró fisuras gracias al flujo de capitales asociado, presumiblemente, a una mayor confianza de los inversores. Esta mejora en la percepción de los inversores es consistente con los contenidos de la prensa económica internacional. Un ejercicio simple de procesamiento de texto con base en los contenidos de *The Wall Street Journal* referidos a Argentina indica una marcada mejora en las opiniones en el año 1967 (ver Gráfico 5). Así, a pesar de la combinación de datos positivos y negativos, las tendencias generales permitían mantener cierto nivel de optimismo sobre la evolución futura. En esa línea, las noticias menos alentadoras pudieron ser atribuidas a respuestas esperadas dado el conjunto de medidas implementadas.

Gráfico 1. Índice de precios al consumidor (Var. % con respecto a igual mes año anterior)

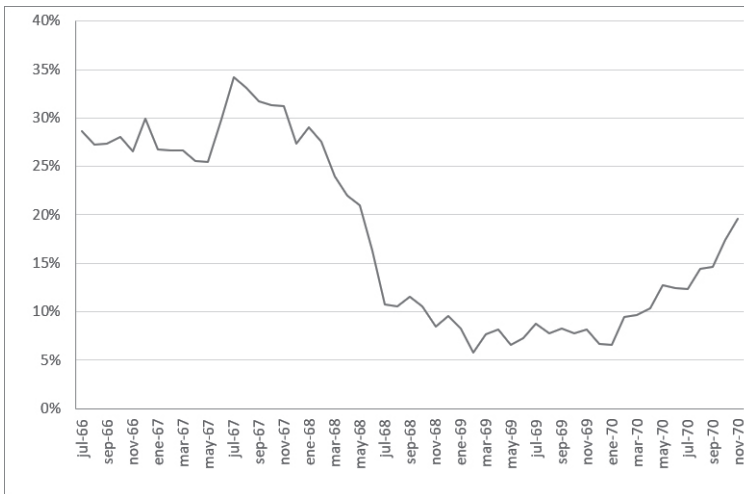
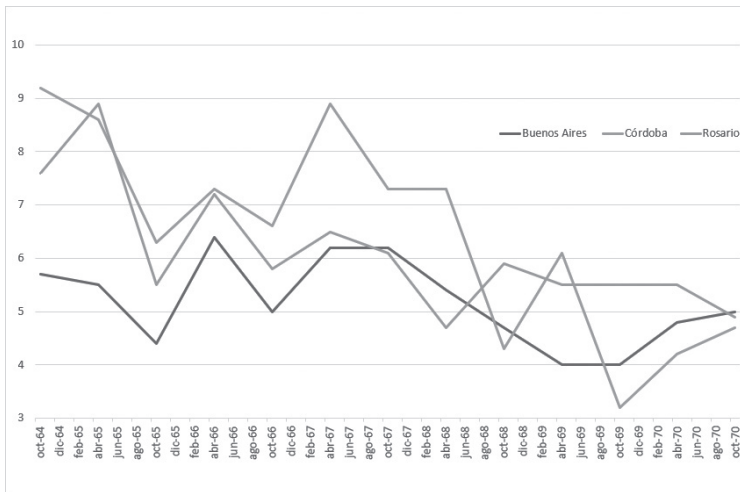


Gráfico 2. Producto Bruto Interno (desestacionalizado)



Gráfico 3. Tasas de desempleo



Fuente: Datos del INDEC reportados en Mallon y Sourrouille (1973).

Gráfico 4. Sector público argentino no financiero (% del PBI)

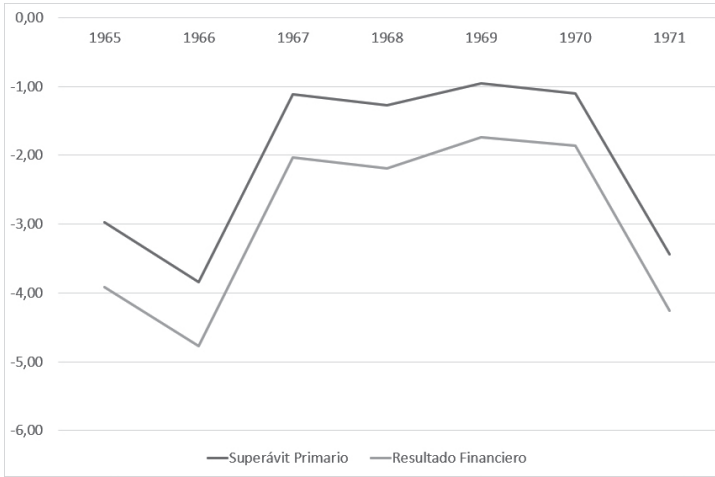
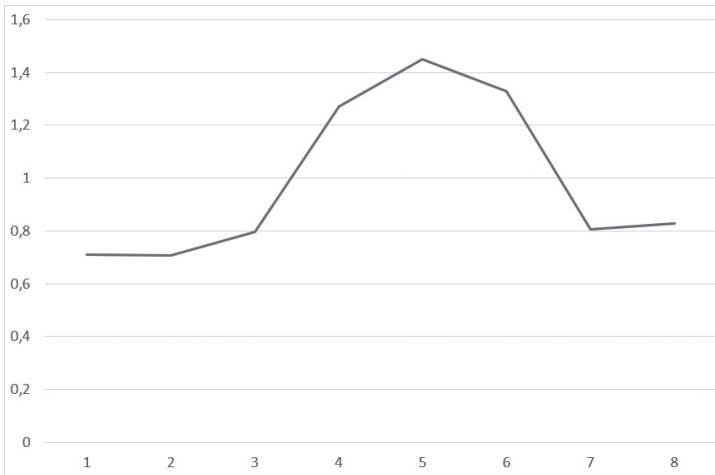
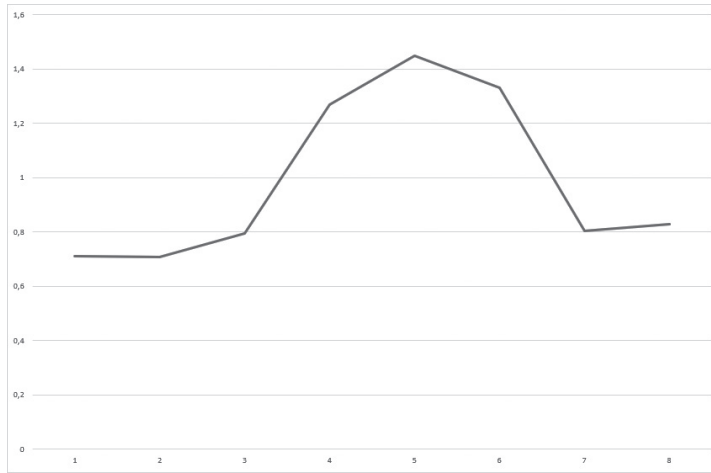
Gráfico 5. Indicador de opiniones *Wall Street Journal* (índice estandarizado)⁵

Gráfico 6. Sector público argentino no financiero (% del PBI)

5. Un aumento en el índice indica opiniones más positivas. El índice sigue la metodología propuesta por Tetlock (2007) y se computa basándose en contenidos del diario *The Wall Street Journal* cercanos a la palabra "Argentina".



5. Avances y vulnerabilidades del programa

A diferencia del año anterior, durante 1968 se manifestó una importante recuperación en el nivel de actividad que ocurrió en simultáneo con una persistente caída de la inflación. Hacia el cuarto trimestre el nivel de actividad era más de 8 % superior al observado en el mismo trimestre del año anterior (Gráfico 2). En el mismo sentido, con respecto al nivel de desempleo, se registró una caída que lo ubicó en los niveles más bajos de los últimos años. Con respecto al nivel de precios, hacia diciembre la inflación acumulada de los últimos doce meses fue de 10 % (Gráfico 1). Esta desaceleración tuvo un impacto muy significativo no solo porque fue el valor más bajo para un cierre de año desde 1955 sino también porque le otorgó buenas proyecciones a la evolución del plan.

La expansión de la actividad económica, por su parte, estuvo caracterizada por un notable incremento en el valor de la producción del sector industrial. Hacia el cuarto cuatrimestre de 1968, la actividad industrial había crecido 15,9 % respecto al mismo cuatrimestre el año anterior. En ese escenario, la construcción también se expandió notablemente alcanzando un 24 %. Las obras privadas crecieron 14,3 % mientras que las obras públicas crecieron 41,7 %. Por otro lado, la producción agropecuaria se redujo 4,8 % en el año debido, en buena medida, a adversas condiciones climáticas.

Otro aspecto central para comprender la evolución de la economía durante 1968 fueron los cambios cuantitativos y cualitativos por los que

atravesó el sistema financiero. En primer lugar, se puede observar un notable crecimiento del tamaño del sistema bancario. Como proporción del PBI, los préstamos y depósitos se incrementaron un 23 % y llegaron a representar un 16 %. Este cambio se explica en parte por una mayor fracción de las transacciones financieras canalizadas por un sistema bancario que comenzó a operar con tasas de interés positivas. Esa decisión, como se ha señalado, no solo evidenciaba la voluntad por crear un mercado de capitales que fuera capaz de otorgar créditos en pesos y a largo plazo, sino también por eliminar la práctica de utilizar los créditos públicos como un subsidio. Al mismo tiempo, el Banco de Crédito Industrial, que según analizó Rougier (2004) tradicionalmente había auxiliado a las empresas a cubrir gastos corrientes, reorientó sus créditos para dar un mayor apoyo a la compra de equipos, maquinarias e instalación de nuevas plantas.

Más allá de estos indicadores favorables, otras señales advertían sobre las posibles dificultades que podrían limitar la sostenibilidad de la expansión. Estos problemas tenían diversa naturaleza. Por un lado, se puede destacar la evolución de los resultados del sector público y el frente externo. Por otro, la dinámica de los precios que, aunque evidenciaba un movimiento leve en función de las experiencias anteriores, requería un especial seguimiento considerando las restricciones impuestas por el tipo de cambio fijo.

En cuanto al frente fiscal, el déficit primario se mantuvo en aproximadamente 1 % del PBI, un nivel similar al de 1967. De esta manera, no se alcanzó el objetivo de bajar el déficit en términos reales. Si bien se observó una caída en los gastos primarios de aproximadamente 1 % del PBI, los gastos de capital crecieron en una medida similar. Así, frente a ingresos que no cambiaron en forma apreciable, el balance no se modificó sustancialmente respecto al año anterior.

El frente externo, por su parte, atravesó por un importante deterioro. En efecto, el balance de cuenta corriente pasó a terreno negativo. Si bien el déficit no fue considerable, se trató del primero desde 1962, lo que constituyó una señal de alerta. Vale reconocer que dicha evolución, en parte, se debió a la caída en las exportaciones resultante de las malas condiciones climáticas que afectaron la producción agraria y a las restricciones a los envíos de carne a Reino Unido y la Comunidad Económica Europea. Del otro lado, el aumento en las importaciones (6,7 %) estuvo explicado parcialmente por la relajación de las restricciones para la importación de bienes de capital. Pese al déficit de cuenta corriente, la persistencia de las expectativas favorables y el asociado ingreso de capitales de corto plazo

permitió que el BCRA incrementara sus reservas por USD 57 millones. De esta manera, según lo destacado en la Memoria Anual, las reservas se ubicaron en el nivel más alto desde 1947.

Por otro lado, mostrando un aspecto auspicioso en el frente externo, las exportaciones no tradicionales crecieron un 44 % en el año. Esta expansión se mantuvo en los años siguientes. De esta manera, hacia 1970 este rubro llegó a representar un 11,5 % del total de las exportaciones de bienes y servicios (Mallon y Sourrouille, 1973:172). Lo que interesa señalar es que, en alguna medida, esta dinámica evidenciaba grandes avances en relación a algunos de los objetivos centrales del plan.

La evolución de los salarios constituye otro aspecto importante en la evaluación del PKV. Dado que la inflación en 1967 superó lo inicialmente proyectado, en 1968 se estableció un aumento en el salario de bolsillo como resultado de una caída de 7 % en las contribuciones a la seguridad social. De esta manera, el salario real hacia principios de 1968 se mantuvo en niveles comparables a los vigentes al inicio del plan. Esta evolución permitió descomprimir un motivo de tensión sin un impacto directo en los costos de la empresa. Por supuesto, dichos costos pesaron sobre las finanzas del sistema de seguridad social.

Gráfico 7. Cuenta Corriente (Millones de dólares)

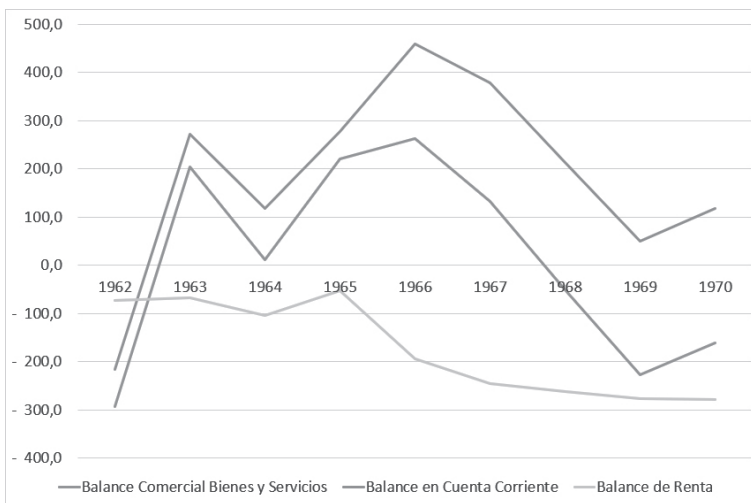
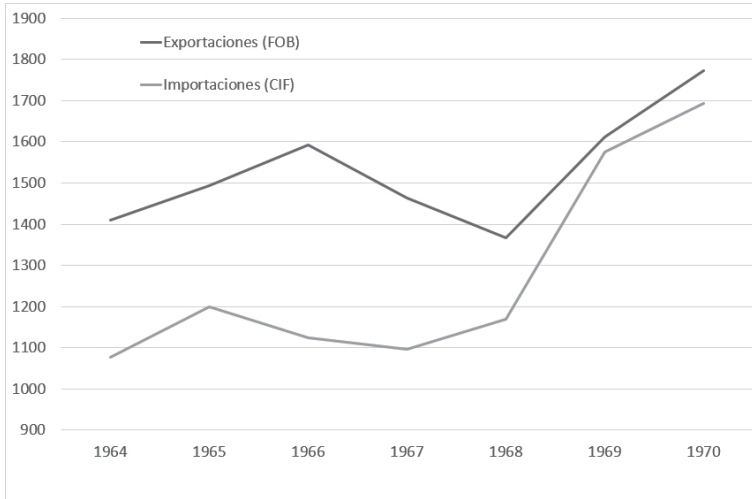


Gráfico 8. Exportaciones e importaciones (Millones de dólares corrientes)



La inflación acumulada, a su vez, afectó el tipo de cambio real que hacia finales de 1968 se encontraba en niveles similares a los vigentes cuando se anunció el plan. En otras palabras, se verificó una importante erosión del colchón que se había generado con la devaluación. El gradual deterioro del tipo de cambio real se manifestó, por ejemplo, en la decisión de reducir las retenciones a la exportación. Para fines de 1968, las retenciones a la exportación de trigo, maíz y otros productos había caído del 25 % al 8 % (Mallon y Sourrouille, 1973).

Si se toma en consideración que el tipo de cambio fijo constituía un elemento central, como instrumento estabilizador y como símbolo del compromiso del gobierno, resultaba evidente que dicha evolución representaba un importante llamado de atención. Una mayor apreciación asociada a la persistencia de una tasa de inflación superior a la internacional o a *shocks* que disparasen ajustes en precios relativos dificultaría el desempeño de la economía en el frente externo. En ese contexto, la falta de flexibilidad se manifestó menos como elemento virtuoso y más como falencia del esquema de política económica.

Es así que, hacia fines de 1968, más allá de los evidentes logros, la fragilidad del esquema de política económica podía ser percibida a través de distintos canales. El nivel general de precios era controlado en una importante medida por acuerdos que involucraban a la mayoría de las grandes

empresas. Hacia fines de 1968, 3500 firmas eran parte de dichos acuerdos (De Pablo, 1970) que, en la práctica, tomaban la forma de un esquema de control de precios (Di Tella, 1983). En un sentido similar, los salarios seguían siendo controlados en forma centralizada, mientras el gobierno también cerraba el paso a las negociaciones con los sindicatos. Es decir, la estabilidad nominal estaba lejos de constituir el resultante de un proceso en el que los diversos formadores de precios, en forma descentralizada, habían anclado sus expectativas. Por el contrario, la desaceleración de la inflación fue ganada en gran parte conteniendo políticamente las persistentes pujas y reclamos manifestados por distintos sectores. En este sentido, la estabilidad lograda era resultado de decisiones e instrumentos que, aunque lograron controlar las variables a corto plazo, no pudieron posicionar al sistema en un escenario en el que la estabilidad sea compatible con una determinación descentralizada del sistema de precios. En ese sentido, buena parte de las posibilidades del programa dependían también de la fortaleza y estabilidad que el gobierno pudiera mostrar. De todos modos, esta dinámica era un elemento inherente al programa que, si en parte puede ser definido como heterodoxo, era porque involucraba a los empresarios en el proceso de estabilización y no lo imponía mediante astringencia monetaria. Al mismo tiempo, la imposición de la *pax* distributiva era una de las razones de ser de la instauración del régimen autoritario de manera que sobre la evolución de dicho conflicto y su eventual traducción en inflación, se jugaba una parte importante de los destinos del programa del gobierno.

Una editorial del diario *La Nación* del 18 de noviembre de 1968 ejemplificaba la fragilidad percibida en torno a la evolución de los precios y, al mismo tiempo, ilustraba algunas de las respuestas reclamadas. En la columna titulada “Expectativa Perjudicial” se hacía referencia a la emergencia de “un ambiente de expectativas inflacionarias” y a “rumores mal intencionados acerca de una alteración en la paridad monetaria”. También se refería a empresarios que acumularon stocks de mercaderías anticipando un aumento de precios. Frente a estas circunstancias, la columna reclamaba que se redoblara el compromiso con el actual tipo de cambio y que se despejara incertidumbre sobre cambios en los salarios y los impuestos.⁶ Frente a este panorama, la evidencia sugiere que los responsables de la política económica buscaban reforzar dicho compromiso y no contemplaron un posible cambio en la política cambiaria. Por ejemplo, durante este año, el gobierno demostró

6. “Expectativa perjudicial”, *La Nación*, 18 de noviembre de 1968.

un mayor nivel de compromiso con la política cambiaria vigente al prohibir el uso de restricciones de acuerdo a lo establecido en el artículo VIII de la carta del Fondo Monetario Internacional (Mallon y Sourrouille, 1973). De esta manera, se buscaba evitar turbulencias en lo inmediato, pero al mismo tiempo, se enfrentaba un sendero cada vez más angosto en el que los shocks podrían desestabilizar al régimen.

6. El comienzo del fin del programa

La marcha de la economía durante 1969 continuó, en gran medida, el sendero trazado durante el año anterior. Los niveles de actividad y la persistencia de la caída en la inflación emergían como prominentes indicadores de los logros del PKV. Hacia diciembre de este año, el nivel general de precios había aumentado 7 % con respecto a diciembre del año anterior. La expansión económica continuó con un ritmo acelerado. En el cuarto trimestre del año la economía crecía al 7 % anual. Durante la primera mitad de este año también se observaron otros signos que pueden ser considerados auspiciosos como la sostenida expansión del sistema bancario, aumentos en la tasa de inversión, caídas en las tasas nominales de interés y reducción del déficit fiscal.

Sobre este cuadro general es importante también observar que la participación de los asalariados en el ingreso bruto aumentó de 46 % a 48 % en 1967 y se mantuvo sin cambios significativos durante los siguientes dos años (ver Gráfico 9). Complementariamente, los niveles de desempleo alcanzaron nuevos valores mínimos en Ciudad de Buenos Aires y Córdoba durante la segunda parte de 1969 (ver Gráfico 3). Estos guarismos indicarían que efectivamente no existió una redistribución regresiva de los ingresos en contra de los asalariados.

También resultan de interés las medidas de política económica impulsadas durante los primeros meses de este año porque, lejos de manifestar debilidad, fueron consistentes con una perspectiva de largo plazo que buscaba continuar el sendero iniciado en 1967. En abril de 1969, se estableció un impuesto a la tierra resistido por actores como la Confederación Rural y Sociedad Rural. Este gravamen, a cuenta del impuesto a los réditos, buscaba mitigar problemas asociados a un alto nivel de evasión impositiva en

el sector.⁷ También en estos meses, la cartera económica estaba evaluando rebajas en los aranceles de importación de un amplio conjunto de productos industriales (“Al margen de la semana”, *La Nación*, 14 de abril de 1969). Estas medidas manifiestan la intención de continuar con la visión modernizadora y enfocada en la eficiencia aun a costa de generar tensiones en la coalición gobernante.

Sin embargo, pese a estos desarrollos, durante 1969 inició la caída del PKV. En principio, dicha dinámica puede ser explicada centralmente por dos tipos de factores. Por un lado, la evolución de la economía configuró un escenario con múltiples dificultades que el rígido esquema de política no estaba en condiciones de resolver. Sin embargo, antes de que estas debilidades se manifestaran con fuerza, los conflictos políticos dentro y fuera de la coalición gobernante impidieron que la dirección propuesta en 1967 se sostuviera en el tiempo. Así, la crisis política que desató el Cordobazo colocó al gobierno en una posición frágil y comprometió seriamente su capacidad para sostener el orden que se presumía como una condición necesaria para la sostenibilidad del programa económico.

En efecto, en 1969 se sucedieron una serie de manifestaciones que pusieron en jaque a la Revolución Argentina. La transformación de la protesta en franca rebelión fue resultado de diferentes circunstancias que se manifestaron con particular virulencia en las ciudades de Córdoba y Rosario. Desde comienzos de año, la estabilidad social comenzó a caldearse debido a que no se concretaron las convenciones colectivas prometidas para diciembre del año anterior. En ese contexto, se sucedieron una serie de conflictos, algunos de algún nivel de importancia mayor en el interior del país, que intensificaron el descontento social (Bonaudo, 2003). La escalada de las protestas y sus nuevos repertorios de acción colectiva se relacionaban también con factores de largo plazo que erosionaron la autoridad de la cúpula sindical y favorecieron la creación de nuevos liderazgos dentro del sindicalismo. De hecho, el origen de esas fuerzas provenía, en buena medida, de las industrias impulsadas durante la gestión de Frondizi como la automotriz, la siderurgia y la petroquímica. Las empresas de esos sectores, en muchos casos multinacionales, no solo optaron por el pago de mejores salarios sino también por la creación de sindicatos por empresa, así como

7. Ver por ejemplo el informe “Situación actual y perspectivas de la economía argentina”, Centro de Estudios de Coyuntura, Ides, año 5, N° 14, primer cuatrimestre 1969. Disponible en <https://publicaciones.ides.org.ar/sites/default/files/docs/2020/situacionactual-14-1969.pdf>.

la negociación de los convenios a dicho nivel, los que socavaron el poder de la dirigencia gremial tradicional y abrieron puertas a nuevos dirigentes por vínculos más estrechos con las bases (James, 1999).

Estas nuevas condiciones dentro del movimiento obrero mostraron su cara más combativa durante el Cordobazo, cuando la movilización popular logró poner en jaque al gobierno. Sin embargo, tanto las condiciones particulares de los obreros cordobeses como los motivos puntuales que desataron el conflicto sugieren que la radicalización de la protesta respondió más a las condiciones políticas creadas por la dictadura que a los efectos del plan económico. A la vez, es posible sostener que el Cordobazo materializó el descontento de vastos sectores contra el régimen y provocó una importante crisis de autoridad lo que constituyó una fractura para la estabilidad del gobierno.

No obstante, una vez que la protesta fue reprimida y las autoridades recuperaron el control, aunque quizás ya no la iniciativa política, una de las principales víctimas de los reacomodamientos fue el ministro de Economía. De hecho, el 11 de junio de 1969, menos de dos semanas después del Cordobazo, Krieger Vasena debió renunciar. A pesar de ello, su reemplazo por José María Dagnino Pastore, un colaborador clave del equipo económico, mostraba la intención de continuar la dirección planteada a principios de 1967. No obstante, para entonces se podían advertir diversos elementos que sugieren que el programa económico no podía continuar sin introducir importantes ajustes.

Por un lado, existían restricciones impuestas por el nuevo escenario político. Por ejemplo, en un discurso del nuevo ministro del Interior, el General Imaz, unas semanas luego del Cordobazo, se anunció la apertura del “tiempo social”.⁸ Este mensaje no solo mostraba un cambio en las prioridades del gobierno sino también que podrían reducirse los márgenes de maniobra de Pastore respecto de los que había tenido Krieger Vasena. De hecho, durante esta segunda mitad del año se acordaron aumentos salariales de aproximadamente 20 % que ponían en duda la persistencia de la caída en la tasa de inflación y de algunos preceptos del programa.⁹

8. “El Gral. Imaz dirigió un mensaje al país”, *La Nación*, 30 de junio de 1969.

9. A principios del año 1969 se había autorizado un aumento salarial de 8 %. Este aumento resultó en un costo menor al 8 % para las empresas ya que se redujeron las cargas patronales en un 3 %. En el caso de este aumento, la expectativa de las autoridades era que pueda ser absorbido sin incrementar los precios. Luego, en la segunda mitad del año se acuerda otorgar un aumento de \$ 3000 que se hizo efectivo en septiembre y un aumento de 7 % que se haría efectivo en marzo de 1970.

El sector externo también presentaba vulnerabilidades. El balance de la cuenta corriente continuó el sendero de deterioro observado en los años anteriores. En el año 1969, el saldo fue negativo por más de USD 200 millones. Este deterioro fue explicado por una expansión de las importaciones del 35 %. En este escenario, se destacaron las expansiones en las importaciones de materias primas y productos intermedios. Si bien las exportaciones también se expandieron un 17 % recuperando el nivel observado en 1966, esto no alcanzó para modificar un escenario crecientemente preocupante.

Adicionalmente, en los meses que siguieron al Cordobazo, se produjo una severa corrida especulativa que, si bien no forzó una devaluación, resultó en una importante caída en las reservas internacionales. En 1969 la caída de las reservas alcanzó USD 260 millones, lo que representaba aproximadamente un 50 % de lo que se había acumulado desde inicios del plan. Posteriormente, y más allá del retorno a cierta calma en el mercado de divisas, la percepción de fragilidad del esquema de estabilización persistió. Por ejemplo, a principios de 1970 la tasa de la tasa de interés en el mercado de aceptaciones ascendía a 22 %. Este incremento, que se produjo en la segunda mitad de 1969, posicionó a la tasa de interés 5 % por arriba de los valores observados en la primera mitad del año (Memoria BCRA, 1970).

En resumen, no parece exagerado afirmar que luego del Cordobazo, las condiciones políticas y económicas pusieron en serias dudas la persistencia del proceso de estabilización y expansión económica en la forma en que se había planeado y desarrollado hasta entonces. En particular, se podía visualizar claramente las dificultades que enfrentaba el régimen de cambiario en el nuevo contexto. Pero, independientemente de los factores estructurales, las condiciones subjetivas también cambiaron y progresivamente diferentes actores manifestaban la necesidad de realizar cambios. Por ejemplo, hacia septiembre de 1969, un informe del Instituto de Desarrollo Económico y Social indicaba que correspondía esperar una revisión de la política cambiaria hacia mediados de 1970 (ver “Situación Actual y Perspectivas de la Economía”, IDES, N° 15).

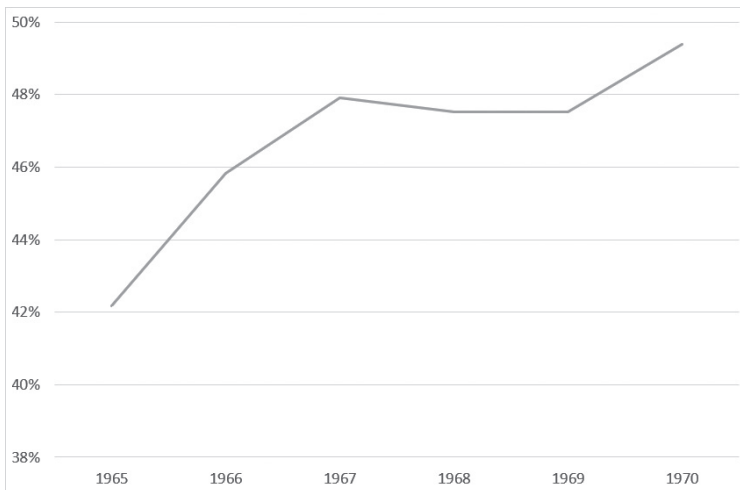
Además, hacia la primera mitad de 1970, emergió una nueva dificultad relativamente inesperada. Ante un cambio en los mercados externos, el precio de la carne, un producto que representaba 15 % de la canasta de consumo (De Pablo 1973), aumentó fuertemente. Su impacto tuvo gran relevancia dado el contexto de fragilidad y el escaso margen de maniobra. En parte, debido a este factor, en mayo de 1970 la inflación acumulada en los últimos doce meses alcanzó el 13 %, casi duplicando los valores mínimos

observados en el año anterior.

Finalmente, el desgaste del gobierno se tradujo también en la destitución de Onganía en junio de 1970 y su reemplazo por Roberto Marcelo Levingston. En paralelo, Dagnino Pastore renunció y fue designado Carlos María Moyano Llerena, también miembro del equipo del PKV quién había liderado la implementación de los acuerdos de precios con las firmas líderes. Poco tiempo después de asumir, Moyano Llerena estableció un nuevo tipo de cambio que implicaba una devaluación del 14 %, lo que de alguna manera significó el fin del programa iniciado en 1967.

Como se ha señalado, retrospectivamente el PKV, a pesar de su interrupción, fue valorado positivamente por diferentes actores tanto por su diseño como por sus resultados. En esa línea, el propio Krieger señaló en diferentes ocasiones que su salida fue impulsada por manifestaciones protagonizadas por trabajadores beneficiados durante su gestión y que se habían movilizado fundamentalmente detrás de consignas políticas. En todo caso, a pesar de los apoyos recibidos incluso por economistas para entonces asociados a diseños más heterodoxos como Raúl Prebisch, la viabilidad del programa encontró su fin.

Gráfico 9. Participación de los asalariados en el ingreso bruto (en porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en Kidyba y Vega 2015.

7. Conclusiones

El PKV constituyó una experiencia de estabilización novedosa que puede ser juzgada exitosa en más de un sentido. El plan se apoyó en una visión pragmática que contempló diversos mecanismos subyacentes al proceso inflacionario y, consistentemente, recurrió a un amplio conjunto de herramientas. De esta manera, dos años después del inicio de la gestión de Adalbert Krieger Vasena, la economía transitaba un régimen de inflación moderada y un nivel satisfactorio de expansión de la actividad.

Sin embargo, existieron factores tanto del diseño del programa como del contexto político y social que dificultaron la permanencia de un sendero de expansión con estabilidad. En cuanto al diseño del plan, la elección de un tipo de cambio fijo, uno de los corazones del programa y buque insignia de los cambios en las expectativas, emergió, con el paso del tiempo, como una fuente de creciente rigidez y fragilidad. La acumulación de déficits en el sector externo y la persistente apreciación del tipo de cambio real implicaron que este elemento clave del esquema necesitara ser revisado. Naturalmente, una modificación de este aspecto central estaba asociada a un alto nivel de incertidumbre tanto en términos de la respuesta de la economía como en términos del apoyo político.

A partir de mayo de 1969, antes de que se manifestaran las fragilidades económicas, la política recobró centralidad. La movilización social, la violencia y sus amplificaciones demostraron las limitaciones del esquema de poder constituido por la Revolución Argentina. Si bien el gobierno logró pacificar la situación a través del uso de la fuerza, ya no pudo contar con la capacidad política para imponer soluciones de largo plazo. En la coyuntura, estos eventos forzaron la renuncia de Krieger Vasena y modificaron las prioridades en el gobierno. Progresivamente, además, las nuevas condiciones fueron dando cierre al programa económico iniciado dos años atrás. A más largo plazo aún, también fueron cerrando las opciones para la vigencia del autoritarismo y la proscripción del peronismo.

La historia de la política económica durante esta etapa permite evidenciar los límites y los alcances de la experiencia de las políticas de desarrollo autoritario. En efecto, de varias maneras, los protagonistas del golpe de Estado de 1966 se impusieron la misión de transformar el país a través de una vía autoritaria y, si bien se lograron cumplir distintos objetivos, su programa económico no logró alcanzar las metas planteadas, en buena medida, porque el cierre de los canales democráticos generó condiciones poco proclives para

crear los consensos necesarios. Si bien los desafíos económicos demandaban grandes esfuerzos y transformaciones, también imponían la necesidad de generar acuerdos y dar respuestas a demandas que fueron impracticables en un contexto autoritario.

En ese sentido, el pragmatismo involucrado en el diseño del plan, fuente de algunos importantes éxitos, evidencia que la política económica estuvo orientada a registrar los intereses de los distintos actores y a recuperar aprendizajes de las experiencias previas. En cambio, la capacidad de reconocer que los mecanismos de mercado no necesariamente son los únicos elementos para resolver problemas económicos no tuvo su correlato en la gestión política que no logró acordar con los diferentes actores y generar marcos institucionales adecuados. Desde esta perspectiva, los fuertes retrocesos sociales, políticos y culturales, así como el autoritarismo, impulsados por el gobierno militar terminaron por erosionar la estabilidad del gobierno a mediano plazo. En esa línea, la vía autoritaria propuesta por la Revolución Argentina, si bien logró aplacar los conflictos durante tres años, no logró crear condiciones para la aplicabilidad de un programa económico de largo plazo. Una mirada aún más general indicaría, sin embargo, que los problemas derivados de la legitimidad del sistema institucional construido a partir de 1955 no permitieron edificar los marcos necesarios para responder a los desafíos económicos y sociales por los que atravesó el país.

Bibliografía

- Aroskind, D. (2003): “El país del desarrollo posible”, en James, D, *Violencia, Proscripción y Autoritarismo, (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Belini, C. y Korol, J. (2021): *Historia económica argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Braun, O. (1970): *Desarrollo del capital monopolista en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.
- Canitrot, A. (1978): “La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista”, en *Estudios Sociales*, N° 11, mayo.
- Castellani, A. (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- Cortés Conde, R. (2005): *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.

- De Pablo, J. C. (1970): *Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Di Tella, G. (1983): *Argentina under Perón, 1973-76: the nation's experience with a labour-based government*, Springer.
- Ferrer, A. (2012): *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fiszbein, M. (2015): "La economía del *stop and go*: las ideas estructuralistas en Argentina, 1945-1976", en *Desarrollo Económico*, pp. 187-210.
- Galiani, S., Heymann, D., Tommasi, M., Servén, L. y Terra, M. C. (2003): "Great Expectations and Hard Times: The Argentine Convertibility Plan [with Comments]", en *Economía*, 3(2), pp. 109-160.
- García Heras, R. (2008): *El fondo Monetario y el Banco Mundial en la Argentina*, Buenos Aires, Lumiere.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel.
- Gordillo, M. (2003): "Protesta. Rebelión y Movilización: de la resistencia a la lucha armada 1955-1973", en James, D., *Violencia, Proscripción y Autoritarismo, (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Jáuregui, A.: "Empresarios y política económica en la "Revolución Argentina" (1966-1973)", en *Empresarios y Estado en la Argentina. Política y economía, 1955-2001*, Lenguaje Claro, 2020.
- Jáuregui, A., y Keifman, S. (2022): "1962-1966: Crisis y desarrollo bajo control pretoriano", en Heymann, D.; Jáuregui, A. y Gerchunoff, P. (comps.), *Medio siglo entre tormentas: fluctuaciones, crisis y políticas macroeconómicas en la Argentina (1948-2002)*, Buenos Aires, Eudeba.
- James, D. (1999): *Resistencia e Integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Kidyba, S., y Vega, D. (2015): "Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007", *Serie Estudios y Perspectivas 44*, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Krieger Vasena, A. (1988): *El programa económico 1967-1969. Un ataque global y simultáneo a la inflación. Estabilidad y Crecimiento*, Buenos Aires, Academia Nacional de Economía.
- Mallon, R. y Sourrouille J. (1973): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Odisio, J. (2018): "El Banco Central y la búsqueda de la promoción del desarrollo 1955-1966", en Rougier, M. y Sember F., *Historia Necesaria del Banco Central de la República Argentina. Entre la búsqueda de la*

- estabilidad y la promoción del desarrollo*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- O'Donnell, G. A. (1978): "State and alliances in Argentina, 1956-1976", en *The Journal of Development Studies*, 15:1, pp. 3-33
- (1988): *Bureaucratic authoritarianism: Argentina, 1966-1973, in comparative perspective*, Univ. of California Press.
- Plotinsky, D. (2018): *El dinero de los argentinos en manos argentinas. Historia del cooperativismo de crédito*, Buenos Aires, Idelcop.
- Pontoriero, E. (2017): *La seguridad interna como "teatro de guerra": estado de excepción y contrainsurgencia en la Argentina (1955-1976)*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de San Martín Instituto de Altos Estudios Sociales.
- Portantiero, J. C. (1977): "Economía y Política en la Crisis Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 39, N° 2, abril-junio.
- Potash, R. (1994): *El Ejército y la Política Argentina, 1962-1973*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Rapoport, M. (2005): *Historia Económica, Política y Social Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel.
- Rougier, M. (2004): *Industria, finanzas e instituciones. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo*, Bernal, Editorial Universidad de Quilmes.
- Sikkink, Kathryn (2009): *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubischek*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Yujnovsky, O. (1984): *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Teach, C. (2003): "Golpes, proscripciones y partidos políticos", en James, D., *Violencia, Proscripción y Autoritarismo, (1955-1976)*, Buenos Aires, Sudamericana.

La política económica en la encrucijada: el giro nacionalista y sus desafíos, 1970- 1973

MARTÍN FISZBEIN, JUAN ODISIO Y MARCELO ROUGIER

1. Introducción

Este capítulo analiza la evolución de la macroeconomía y las políticas económicas que se sucedieron entre 1970 y comienzos de 1973, durante la segunda etapa de la autodenominada “Revolución Argentina”. La economía y el diseño de políticas en este período estuvieron condicionados por la conflictividad social y política que hizo eclosión en el “Cordobazo” de 1969. Ese episodio terminó en la renuncia del ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena, y luego en la salida del primer presidente de ese gobierno militar, Juan Carlos Onganía, en junio de 1970.

Esta segunda etapa de la autodenominada “Revolución Argentina” estuvo signada por un giro nacionalista en la política económica del gobierno militar. Incluso antes de que Onganía fuera reemplazado por Roberto Levingston, el clima social y las demandas de la época indujeron el inicio de ese giro nacionalista, que comenzó a plasmarse con el reemplazo de Krieger Vasena por Dagnino Pastore en el Ministerio de Economía. Al asumir el mando a mediados de 1970, Levingston designó en su lugar a Carlos Moyano Llerena, pero luego de unos meses asumió Aldo Ferrer, quien representaba con claridad la nueva orientación nacionalista de la política económica y, de algún modo, le dio esa impronta al conjunto de la gestión de gobierno.

La estrategia era lograr una mayor integración económica promoviendo el desarrollo de las industrias de base, la descentralización regional y las exportaciones industriales. Las definiciones de largo plazo, sin embargo, fueron condicionadas por las políticas que reclamaba una coyuntura dominada por

los problemas del sector externo y los conflictos salariales. A mediados de 1971, con el recambio presidencial dentro del gobierno de facto, Alejandro Lanusse disolvió el Ministerio de Economía; el centro de las decisiones pasó al Ministerio de Hacienda y Finanzas, por el que en poco más de un año desfilaron tres máximos funcionarios. En un primer momento se ensayaron medidas monetarias y fiscales restrictivas para enfrentar los problemas del sector externo, pero poco tiempo después, con el régimen militar a la deriva e inmerso en una crisis profunda de legitimidad, la política económica del gobierno se volvió completamente ecléctica.

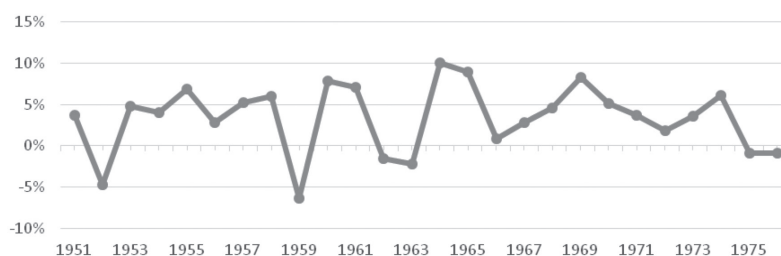
En lo que sigue, organizamos este capítulo de la siguiente forma. Primero presentamos la evolución de algunos indicadores económicos y explicamos los desafíos de largo plazo que enfrentaba el diseño de la política económica en la economía argentina de posguerra, caracterizada por recurrentes crisis del balance de pagos (sección 2). Esos desafíos se manifestaban en las propuestas y debates intelectuales de ese contexto y que pueden considerarse la esencia de las definiciones de política económica por ese entonces (sección 3). Luego se aborda el diseño de las políticas económicas de corto y largo plazo en las gestiones de Moyano Llerena (sección 4), Ferrer (sección 5), y durante la presidencia de Lanusse (sección 6). En cada caso de estas tres secciones nos detenemos en la evolución de corto plazo de la macroeconomía y en los instrumentos de estabilización y también en las definiciones más estratégicas. El planeamiento de largo plazo resulta interesante porque allí se buscaba superar los problemas estructurales, y en sus definiciones se observa el diagnóstico de cada gestión sobre los problemas de la economía, que también guiaba sus políticas de estabilización. Finalmente, esbozamos algunas reflexiones de conjunto sobre el período analizado centradas en los límites y condicionantes de las políticas económicas en coyunturas sociales y políticas extremas.

2. Los desafíos de la política económica hacia los años setenta

Como se advierte en los capítulos anteriores, la economía argentina experimentó entre 1945 y 1976 recurrentes episodios de estanflación asociados con desequilibrios externos. Las contracciones (o desaceleraciones marcadas) del nivel de actividad solían manifestarse en conjunción con aceleraciones inflacionarias y con devaluaciones significativas. La combina-

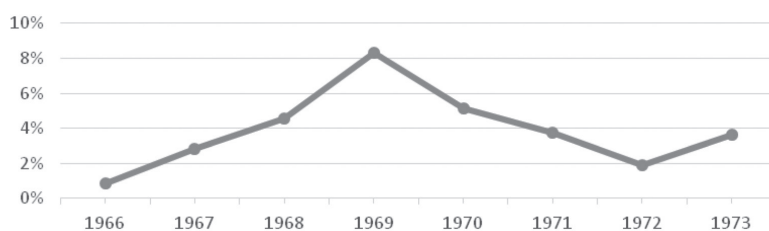
ción de esos fenómenos caracterizaba las crisis del balance de pagos típicas de la economía argentina de posguerra.

Gráfico 1. Crecimiento del PBI a precios constantes, 1951-1976 (en %)



Entre 1964 y 1974, sin embargo, las crisis del balance de pagos fueron atenuadas, demarcando un aflojamiento de la restricción externa y logrando un atípico período de crecimiento sostenido. Las fluctuaciones de la economía argentina se suavizaron: las dos fases descendentes del ciclo estuvieron marcadas por desaceleración pero no por contracción. La trayectoria de crecimiento reflejaba transformaciones en la estructura productiva. En esos años se registraron avances en la sustitución de importaciones y un despegue de las exportaciones industriales, al tiempo que la producción agropecuaria tuvo mayor dinamismo.

Gráfico 2. Crecimiento del PBI a precios constantes, anual 1966-1973 (%)



La adopción de regímenes de tipo de cambio reptante y la diferenciación del tipo de cambio a partir de los años sesenta probablemente contribuyeron tanto al dinamismo del sector industrial (favoreciendo la competitividad de distintas ramas industriales) como a una mejor administración del ciclo que logró reemplazar los *stops* por *slowdowns* (ganando control sobre el impacto

de la devaluación en los precios relativos y atemperando sus efectos inflacionarios) (Kaldor, 1964; Diamand, 1972; García Vázquez, 1994; Frenkel y Rapetti, 2012). La aplicación de un esquema de tipo de cambio reptante, que ajustaba el tipo de cambio nominal frecuentemente siguiendo a la inflación, evitando de ese modo maxidevaluaciones, permitía mantener cierta competitividad externa en un régimen inflacionario que ya estaba instalado. Como se muestra en el capítulo previo, la devaluación compensada con retenciones implementada por Krieger Vasena había permitido moderar el impacto inflacionario de las devaluaciones, y por ende moderar también sus usuales impactos recesivos.

Gráfico 3a. Exportaciones, importaciones y balanza comercial, 1966-1973 (dólares corrientes)

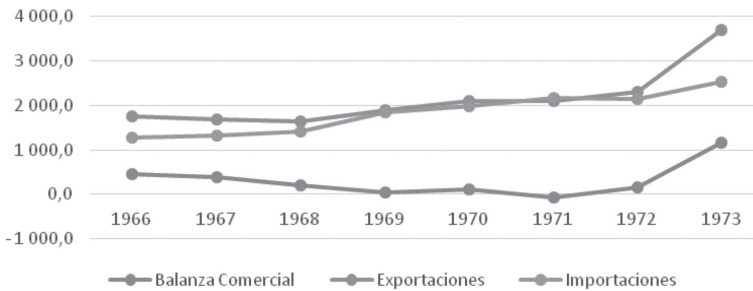
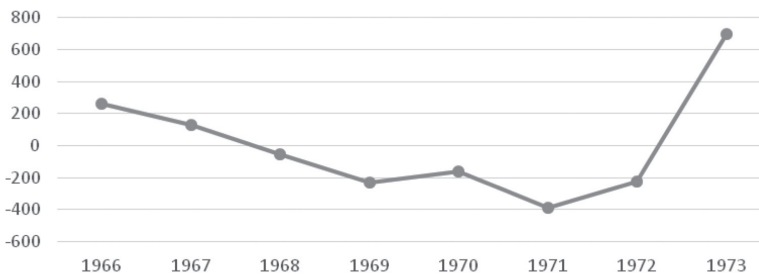


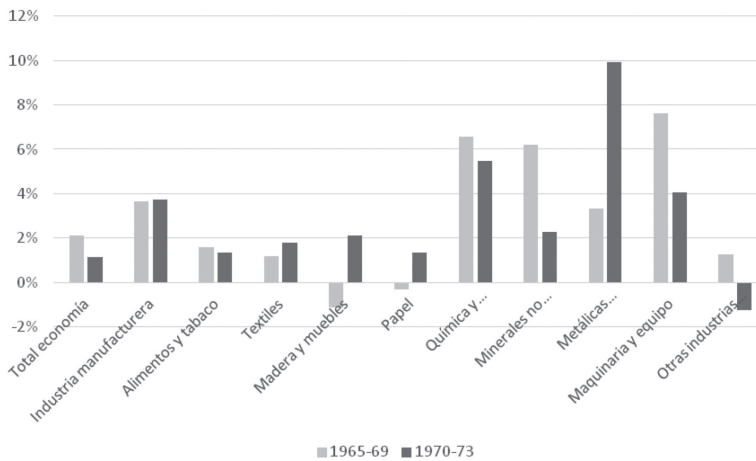
Gráfico 3b. Cuenta corriente del balance de pagos, 1966-1973 (dólares corrientes)



Entre fines de los sesenta y principios de los setenta, la economía mostraba cierto dinamismo en el proceso de cambio estructural y secuencias moderadamente virtuosas de progreso técnico y crecimiento de la productividad en distintas ramas de la industria. El sector manufacturero incre-

mentó su participación en el PBI, impulsado por las industrias metalúrgicas, químicas y de maquinarias, que mostraron las mayores tasas de crecimiento de la productividad; aumentó la inversión en equipos y la exportación de manufacturas tuvo un desarrollo significativo.

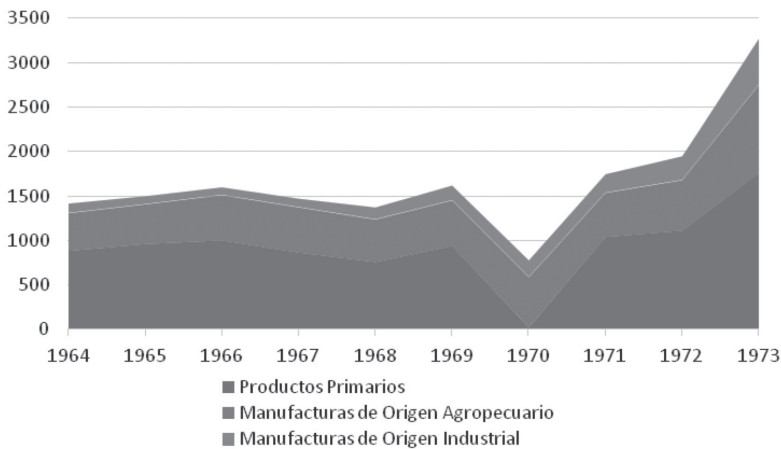
Gráfico 4. Crecimiento de la productividad industrial por rama, 1965-1973



Fuente: elaborado con base en datos de Villadeamigo (2017).

Para los primeros años de la década del setenta, las exportaciones de origen industrial ya representaban una proporción significativa del total exportado. La dinámica de las exportaciones industriales asomaba como una señal de que algunas de las limitaciones estructurales de la economía podían llegar a superarse en el mediano plazo. En particular, prometía aliviar parcialmente la dependencia con respecto al sector primario para generar divisas.

Gráfico 5. Exportaciones por grandes rubros (millones de dólares), 1964-1973

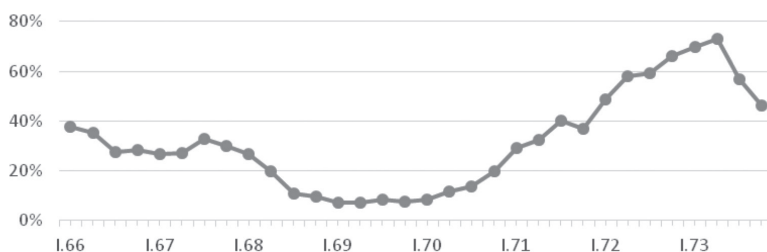


Fuente: elaborado con base en datos de Odisio y Rougier (2019a).

Sin embargo, las fuentes estructurales de los desequilibrios macroeconómicos, y los consecuentes desafíos, no habían desaparecido. El año 1969 constituyó un punto de inflexión en la evolución de las principales variables macroeconómicas. Luego de unos años de muy rápido crecimiento, la etapa que se abre en 1970 se caracterizó por un crecimiento económico menor y una elevada inflación, a la vez que reaparecían las dificultades en el sector externo. El capítulo anterior narró cómo estos problemas, sumados a una incontenible disputa social, iban poniendo límites cada vez más estrechos al margen de acción de la segunda etapa de la “Revolución Argentina”.

La evolución macroeconómica de corto plazo a principio de los setenta encendía señales de alarma. En 1971, por primera vez desde 1963, la balanza comercial arrojó saldo negativo, lo que aparejó una caída de las reservas. La cuenta corriente de la balanza de pagos ya era negativa desde 1968 y el saldo negativo en el intercambio de mercancías acentuó la tendencia. Hacia el final del trienio, el desequilibrio del sector externo aparecía otra vez claramente como un problema. La tasa de inflación, que había rondado el 9 % para 1969, se incrementó sostenidamente en los siguientes tres años, superando el 60 % anual en 1972.

Gráfico 6. Inflación interanual, trimestral 1966-1973 (en %)



El déficit presupuestario también fue en constante aumento desde 1970 en adelante. El déficit del sector público representaba en 1970 menos del 1 % del PBI, pero en 1971 y 1972 se acercó al 3 % y en 1973 alcanzó el 5,6 %. Parte de ese crecimiento del déficit reflejaba el impacto de la inflación sobre el valor real de las tributaciones vencidas y el rezago de los ajustes de las tarifas de los servicios públicos frente al proceso inflacionario. A medida que empeoraba la posición financiera de las empresas públicas, pasaron a depender en medida creciente de las transferencias de la Tesorería. El crecimiento del desequilibrio financiero fue acompañado, en consecuencia, por una creciente participación del financiamiento a través de créditos del BCRA a la Tesorería, que en 1972 representó el 1,5 % del PBI.

En síntesis, entre 1969 y 1973, la configuración macroeconómica se deterioró progresivamente, con una aceleración inflacionaria sostenida y un déficit creciente del balance de pagos. Frente a los problemas macroeconómicos, se intentó una sucesión de planes de estabilización que tomaban las lecciones del pasado reciente e incorporaban algunos elementos novedosos. En nuestra interpretación, tanto Moyano Llerena como Ferrer buscaron de alguna manera reeditar el plan de estabilización de Krieger Vasena, el primero que partía de un reconocimiento de los problemas estructurales que generaban las crisis recurrentes del balance de pagos. Cada plan de estabilización tenía matices diferenciados, y de Krieger a Ferrer, pasando por Moyano Llerena, se produce un fuerte giro nacionalista, que en parte se explica por los condicionantes políticos.

Mientras que los problemas de la coyuntura y las medidas de estabilización ocupaban una porción central del escenario, los protagonistas de la época entendían que los primeros reflejaban conflictos estructurales de la economía que solo podían superarse mediante políticas de largo aliento. Por ello, el período también se caracteriza por el debate y diseño de estrategias de desarrollo. Uno de los protagonistas de esos debates era el propio Aldo

Ferrer, ministro de Economía entre fines de 1970 y mediados de 1971, quien proponía profundizar la sustitución de importaciones para lograr un aparato industrial verticalmente integrado.

Finalmente, los conflictos coyunturales y la incapacidad de los instrumentos de política conocidos para hacerles frente terminaron por ahogar el impulso a políticas de largo aliento que buscaban superar las causas estructurales de esos problemas coyunturales. La tendencia al deterioro económico se mantuvo a lo largo de todo el período, y aunque no se llegó a producir una crisis económica como era usual en las fases descendentes del ciclo, los intentos de planeamiento de largo plazo quedaron condicionados y limitados por las restricciones de corto plazo.

3. Los debates de la segunda mitad de los años sesenta

Como notamos en el anterior apartado, en la segunda mitad de los años sesenta, la economía argentina alcanzó un dinamismo importante, aunque fluctuante; en especial las actividades manufactureras adquirieron gran relevancia y signos de evidente madurez: una importante integración, el avance de las exportaciones industriales y la incorporación de destacados desarrollos tecnológicos en distintos entramados del sector fabril (Odisio y Rougier, 2021). Todo ello generaba auspiciosas posibilidades de superación de la restricción externa que el mismo crecimiento manufacturero desataba. La dinámica del crecimiento manufacturero, su diversificación e integración, el nivel tecnológico, entre otros fenómenos, comenzaron a ser percibidos con claridad por los analistas especializados de la época (Rougier y Odisio, 2017).

Los avances teóricos (de amplia difusión en el espacio latinoamericano) se conjugaban entonces con una experiencia de crecimiento importante del sector industrial, que tornaba obsoletos algunos ejes de discusión previos, a la vez que planteaba otros. Parecía existir consenso entre los diferentes sectores intelectuales de que –con una producción primaria relativamente estancada– el exiguo crecimiento de la capacidad de importar había sido el factor limitativo más importante del desarrollo. A ello se adosó la idea de que la causa explicativa fundamental de la debilidad del crecimiento argentino y de sus problemas estructurales era la tendencia a funcionar como una economía sesgadamente cerrada. A esta conclusión llegaban varios autores, aun aquellos que en trabajos anteriores atribuían el estancamiento a que no se hubiera completado el proceso de sustitución de importaciones y de

integración industrial (la propia CEPAL y Raúl Prebisch o por ejemplo Aldo Ferrer). En efecto, a fines de los sesenta el descrédito de la política “autarquizante” iba en aumento. Numerosos analistas afirmaban, incluso, que no solo la sustitución de importaciones había “agotado sus posibilidades” sino que era cuestionable que ese proceso hubiera sido la única alternativa para el desarrollo de la economía argentina. Así lo señalaba tempranamente la revista *Panorama*, dirigida por Carlos Moyano Llerena, declarado admirador del norteamericano John Kenneth Galbraith:

Quando se dice que el proceso de sustitución de importaciones ha agotado sus posibilidades se quiere significar que el sistema de economía cerrada ha sido un buen instrumento para orillar el escollo que significaba para el desarrollo la creciente pérdida de capacidad para importar, aunque ha llegado el momento en que es forzoso buscar otro camino (1967: 303).¹

El reducido mercado interno era la causa que finalmente inhibía el crecimiento de las industrias sustitutivas más allá de un cierto auge inicial; de lo que derivaba que el estancamiento económico solo podría romperse mediante la ampliación de los mercados. Era opinión cada vez extendida entre los analistas que el crecimiento económico hubiera podido ser mayor si no se hubiera descartado la posibilidad de aumentar las exportaciones agropecuarias e industriales, aun a costa de subsidios que hubieran sido siempre menores que los pagados para establecer y mantener industrias sustitutivas marginales. En varios trabajos de la época se desarrollaron los argumentos que fundamentaban la imposibilidad de avanzar más allá de cierto límite en el proceso sustitutivo de importaciones. En esencia, se resumían en que a medida que se desarrollaba la sustitución, los bienes de capital y los insumos se diversificaban y tornaban más complejos. Incluso se había advertido que el modelo de industrialización sustitutivo latinoamericano involucraba una

1. “Australia y Argentina”, *Panorama*, V, 36, IV trimestre. Moyano Llerena estudió originalmente derecho y luego, mediante una estadía en Oxford, se especializó en economía a finales de los años treinta. Al volver al país, se vinculó con el grupo de Alejandro Bunge. Tuvo una intensa labor universitaria (en la Universidad de Buenos Aires primero y, más tarde, como profesor fundador de la Universidad Católica Argentina) como de divulgación, donde se destaca por haber fundado la revista *Panorama de la Economía Argentina* a finales de los años cincuenta. Se desempeñó en numerosos organismos públicos (ministerios, Banco Industrial), llegando a ocupar brevemente el cargo de ministro de Economía y Trabajo de la Nación durante el gobierno de Roberto Levingston, como se verá.

fuerte inclinación aperturista de la gran burguesía industrial en lo tocante a insumos y bienes de capital, buscando facilitar y abaratar su suministro (Hirschman, 1968). A su vez, una importante parte de la industria moderna requería plantas cuya dimensión mínima excedía la capacidad de absorción de la demanda interna. Este proceso se tornaba más agudo cuanto más se forzaba la integración de la industria “hacia atrás”, vale decir, la producción de las materias primas básicas y los equipos industriales se encarecería y se trasladaría multiplicado a los sucesivos procesos industriales. A ello se añadía que la alta protección no proveía suficiente estímulo para lograr una eficiencia industrial comparable con la de los países industriales. De acuerdo con esta concepción, al no contemplarse seriamente la posibilidad de exportar manufacturas se desperdiciaba capital tanto en plantas sobredimensionadas como en actividades sustitutivas que necesitaban ser subsidiadas en mayor medida que las posibles actividades industriales de exportación.

En una reunión internacional, organizada por el Centro de Investigaciones Económicas del Intituto Di Tella a fines de 1966, se planteó la necesidad de definir nuevas estrategias de industrialización. Una serie de trabajos allí presentados discutió los vínculos entre el proceso de industrialización, el sector externo y el desarrollo económico, las etapas y características de la industria sustitutiva y las alternativas para alcanzar un acelerado crecimiento económico (Rougier y Odisio, 2017). En esa ocasión, Aldo Ferrer sostuvo que la eliminación del desequilibrio crónico de la balanza de pagos era un requisito impostergable para el desarrollo. En su opinión, la restricción de las importaciones era un instrumento clave de la política de industrialización, pero debía ser utilizada en forma selectiva dentro de una política orgánica.² Era necesario incrementar las exportaciones pero consideraba inconveniente que un sector rural eficiente sostuviera a una industria cerrada e ineficiente (Ferrer, 1970). Para Ferrer, la alternativa de estrategia industrial debía pasar de un “modelo integrado y autárquico” a uno “integrado y abierto”, es decir con capacidad de exportar productos de las diversas fases del ciclo manufacturero. Unos pocos años más tarde, Ferrer marcaba que resultaba esencial avanzar con la promoción de exportaciones manufactureras, al

2. Por ese entonces, Aldo Ferrer ya era una destacada personalidad entre los economistas locales. Se había recibido de doctor en Economía (1954) y realizado una larga estancia en Naciones Unidas. También había sido ministro de Hacienda de la Provincia de Buenos Aires (entre 1958 y 1960) y escrito un reconocido libro, *La economía argentina*, en 1963 que tendría gran difusión y numerosas reediciones. Poco después asumiría como ministro de Obras Públicas y luego de Economía durante la gestión de Roberto Levingston, como se verá.

reconocer que el financiamiento, junto con otros incentivos (como el *draw back*, reintegros impositivos, deducciones del impuesto a los réditos y seguros especiales), habían “demostrado ser insuficientes para promover una corriente significativa y de crecimiento rápido de exportaciones de bienes industriales”.

Por su parte, David Félix destacó la brevedad de la etapa inicial de la industrialización sustitutiva y la probabilidad de que la sustitución de bienes de capital tuviera mayores dificultades que aquella. Ello se explicaba por tres razones básicas: para liberar divisas destinadas a las nuevas industrias sustitutivas, las restricciones debían ser aplicadas sobre las importaciones de bienes de consumo y de capital de las industrias existentes; los proyectos en bienes de capital tendían a demandar mayores erogaciones y a presentar períodos más largos de maduración; y finalmente, a pesar del reemplazo parcial de las importaciones de bienes de capital, el esfuerzo para disminuir los coeficientes de importación se enfrentaba a una rigidez creciente (Félix, 1968 y 1970). También para este autor la alternativa era la exportación industrial, pero no de aquellos productos originados en la industria dinámica. Su propuesta consistía en incrementar la productividad de algunas industrias de consumo con el fin de transformarlas en competitivas dentro de los mercados mundiales. Ello reduciría los cuellos de botella sobre la capacidad de importación y daría mayor espacio para el crecimiento de las ramas dinámicas. Así, las industrias vegetativas asumirían la tarea (que el sector agrícola era incapaz de desempeñar) de proporcionar las divisas que permitirían la continuidad de la industrialización. En síntesis, la exportación industrial debía concentrarse en las actividades intensivas en mano de obra o con disponibilidad de recursos baratos.

También Guido Di Tella procuraba definir los ejes de la estrategia de industrialización que fuera capaz de generar el crecimiento sostenido (Di Tella, 1970). Su trabajo tuvo considerable difusión y fue elogiado como “probablemente la formulación más original y vigorosa de los problemas del desarrollo argentino desde la publicación de la tesis de Prebisch”.³ Di Tella, al igual que estos otros autores, sostenía que la estrategia de sustitución de

3. Esta opinión fue expresada en una nota firmada por J. P. S. en la revista *Panorama*, 36, IV trimestre 1967, p. 309. Moyano Llerena, director de esa revista, en el comentario que hizo de la presentación de Di Tella en el seminario mencionado señaló: “Estoy totalmente de acuerdo con las conclusiones fundamentales de este trabajo. Debo decir que me ha llenado de satisfacción ver una exposición tan lúcida y coherente, con una expresión teórica tan lógica para tratar un tema sobre el cual hay tanta bruma y sentimentalismo”, en Brodersohn (1970: 471).

importaciones estaba ya perimida y no podía constituir una dinámica viable para el desarrollo de allí en más. En su opinión, Argentina enfrentaba un dilema “verdaderamente insoportable”: “O bien persevera en un esquema de desarrollo semiautárquico —que se siente con un hálito rancio— u opta por el esquema liberal que, de alguna manera, parecería aún más perimido que el anterior.” Y reconocía: “Los economistas nos hemos movido en general dentro de estos esquemas, y probablemente —sobre todo en los últimos años— hemos discutido realmente estrategias del pasado” (Di Tella, 1969: 451). Este economista consideraba que se había interpretado erróneamente la teoría clásica de especialización internacional, que recomendaba a la Argentina focalizarse en actividades agropecuarias. Afirmaba que nuestro país tenía ventajas comparativas para las actividades industriales intensivas en mano de obra, por lo que especializarse en ellas permitiría eliminar los problemas que consideraba más acuciantes: la escasez de capital, la dependencia de los capitales extranjeros y las deseconomías de escala. Para Di Tella, la mejor estrategia consistía en concentrar el esfuerzo económico en un conjunto limitado de industrias que permitieran el pleno aprovechamiento de las economías internas al desarrollarlas en una gran escala y posibilitaran la exportación manufacturera. En su opinión, “industrias básicas” eran las que podían exportar a costo internacional, no aquellas que encarecieran los costos de los productos para el resto de la industria. Estas no servían y debían inclusive desestimularse. Esta propuesta, al igual que la de Félix, implicaba un cambio en el patrón de desarrollo industrial y una crítica al integracionismo vertical (de raíz estructuralista). Este planteo implicaba la reorientación de la economía hacia un esquema industrial-exportador especializado en aquellas industrias en las que el país tuviera ventajas comparativas y dotación de factores en proporciones adecuadas. En su opinión, Argentina había despreciado las industrias posibles y valorado aquellas más difíciles de realizar, “constituyendo un verdadero caso para análisis de psicólogos sociales” (Di Tella, 1969: 478).

Javier Villanueva también se destacó dentro del grupo de intelectuales antes “autárquicos” que, aun promoviendo la continuación del proceso sustitutivo en las ramas básicas, fue adquiriendo posiciones más cercanas al “integracionismo” (es decir, a la búsqueda de mercados donde colocar exportaciones industriales). Este autor identificaba que entre los economistas se había formado un nuevo consenso que señalaba que “la seguridad del mercado cerrado de que ha disfrutado el sector [industrial] no ha sido el mejor incentivo para el logro de una organización moderna y adecuada

y de los adelantos tecnológicos sin los cuales [es] difícil sobrevivir industrialmente en el mundo contemporáneo” (Villanueva, 1969: 355). Había llegado el momento de separar a las industrias “incipientes crónicas” de las económicamente maduras.

Por entonces, una serie de trabajos escritos por Marcelo Diamand describieron las características de la economía nacional, las trabas del modelo cíclico de crecimiento y las posibles soluciones (Diamand, 1973). Este autor subrayó que el rasgo principal de la economía argentina era su “estructura productiva desequilibrada”. Es decir, una estructura productiva compuesta por dos sectores con productividades muy diferentes: un sector primario que era competitivo y trabajaba a precios internacionales y un sector industrial que lo hacía a un nivel de costos y precios superiores a aquellos. Mientras el crecimiento del sector industrial requería disponibilidades crecientes de divisas, el alto nivel de precios industriales imposibilitaba las exportaciones del sector. Su abastecimiento dependía del agro, cuya expansión estaba condicionada. La solución para los problemas del desequilibrio externo pasaba por mejorar tanto las políticas agropecuarias como las industriales. Respecto de estas últimas, señalaba la incoherencia de las desarrolladas hasta ese momento: “El país ha oscilado entre una sustitución a cualquier costo aun en sectores que trabajan muy por encima de los precios promedios del sector industrial y un desaliento a la sustitución incluso en rubros que trabajan muy por debajo de este promedio” (Diamand, 1972: 31). En su opinión, debía establecerse un límite “realista” al costo de sustitución y promoverse el reemplazo de todas las importaciones que pudieran hacerse dentro de ese límite. La clave para superar la restricción de divisas debía basarse en la utilización de tipos de cambio múltiples, que adecuaran los precios internos a los internacionales en función de la productividad de cada sector. Específicamente, una moneda más devaluada para la industria permitiría compensar la sobrevaloración de sus precios y costos con relación a los vigentes en los mercados externos. En síntesis, para Diamand, la aparición de actividades exportadoras industriales no estaba limitada por la competencia de la industrialización sustitutiva, sino por la falta de incentivos. La promoción del agro, el incremento de las exportaciones industriales y una mayor sustitución de importaciones no eran, en su opinión, procedimientos alternativos sino concurrentes para enfrentar los problemas de crecimiento cíclico que habían caracterizado a la economía argentina de posguerra y que analizamos en el apartado previo.

Desde diferentes perspectivas, tanto Diamand como Ferrer, Di Tella

o Félix proponían fomentar un proceso de especialización, en un esquema abierto que permitiera por vía de la exportación industrial generar el plus de recursos externos indispensables para sostener la expansión de las importaciones y el crecimiento industrial. Sin negar los sesgos diferenciados entre las propuestas de exportación manufacturera (ya que algunos consideraban que debían estimularse todas las exportaciones industriales y otros sostenían que solo algunas actividades debían ser promovidas con ese fin), una clara “conciencia industrial-exportadora” fue consolidándose durante los sesenta y se volvió dominante hacia el cambio de década. Estas ideas constituyeron el sustrato sobre el cual se diseñaron las políticas económicas de más largo plazo en esos años y los siguientes.

4. La gestión de Moyano Llerena: los comienzos del giro nacionalista

4.1. Reeditando la estabilización de Krieger con matices diferentes

Los militares en el poder desde 1966 habían propuesto “tres tiempos” a la acción del gobierno. Primero, ordenar y poner en marcha la economía. Segundo, mejorar la situación social. Tercero, convocar a elecciones y restablecer el gobierno constitucional. Pero el programa económico, si bien exitoso inicialmente, resultó herido de muerte por la dinámica social y política. En el terreno social, el país se vio signado por una creciente conflictividad, cuya máxima expresión fue el surgimiento del sindicalismo clasista de base y los movimientos guerrilleros. Los levantamientos de obreros y estudiantes en Córdoba en mayo de 1969 terminaron con el mandato de Krieger Vasena (reemplazado por José María Dagnino Pastore), mientras que el asesinato de Pedro Aramburu en junio del año siguiente llevó el fin de la presidencia de facto de Onganía.

La Junta de Comandantes se debatía entre la profundización de la “revolución” o la rehabilitación del juego político democrático terminando con la larga proscripción del peronismo. Sin embargo, en el terreno económico había un diagnóstico claro: era necesario un cambio de rumbo que marcara distancia con el “eficientismo” y el apoyo a los sectores financieros de la época de Krieger. Se intentaba avanzar en la postulación de un “verdadero” proyecto nacional en contraposición a lo que se había consolidado durante el onganato, percibido como un proceso donde el capital extranjero se ha-

bía fortalecido frente a los empresarios locales. Era indispensable acelerar la salida política y, en el trayecto, atender a los reclamos de los partidos políticos mayoritarios y de gran parte de la opinión pública por una política económica de contenido nacional y redistributivo del ingreso.

Con esos objetivos, la Junta de Comandantes, encabezada por Agustín Lanusse, designó presidente al general Roberto Levingston. Este segundo presidente del gobierno militar debía consultar todas las decisiones importantes con la Junta, que también eligió a la mayoría de los miembros del nuevo gabinete.⁴ Una vez instalado, el nuevo presidente intentó buscar el apoyo de los sectores en teoría previamente desplazados por la política de Krieger Vasena: fundamentalmente, los empresarios industriales nacionales (CGE) y también los sindicatos “participacionistas” vinculados a la Confederación General del Trabajo. En esas circunstancias, la política económica pudo ganar algunos grados de autonomía y “girar” hacia el nacionalismo, buscando otra base de sustentación frente a una situación política y social cada vez más explosiva, donde la exclusión política del peronismo se presentaba, a esa altura, y cada vez más, difícilmente sostenible.

Uno de los cambios más notorio dentro de los elencos ministeriales fue la incorporación de Aldo Ferrer, quien propondría un rumbo nacionalista para la política económica basado en el “modelo integrado y abierto” que había desarrollado conceptualmente en sus estudios recientes. Desde el punto de vista ideológico, el “giro nacionalista” tenía cierto apoyo de los sectores castrenses, influenciados por la experiencia de Velasco Alvarado en Perú, y de los partidos políticos mayoritarios. La propuesta de política económica de la Junta otorgaba un papel protagónico al Estado y a las Fuerzas Armadas para promover el desarrollo de la industria pesada y la operación de empresas de energía, comunicaciones, transportes y producción metalúrgica, siendo consistentes con los planteos que Ferrer venía enunciando desde mucho tiempo atrás.

Ferrer fue primero designado en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, donde desarrolló una fuerte política de impulso de la infraestructura básica. El eje central de la estrategia de desarrollo propuesta era el despliegue de una planificación operativa de largo aliento que permitiera ofrecer un horizonte de demanda más estable para la inversión empresaria. Las grandes obras promovidas por Ministerio procuraban establecer un círculo virtuoso de crecimiento autosustentado en el aprovechamiento de crecientes

4. Entrevista del autor a Roberto Levingston, 28 de julio de 2009.

economías de escala y de exigencias de calidad y precio. Bajo este nuevo impulso los proyectos de la cartera ministerial se multiplicaron enseguida; se procuró la resolución de los expedientes inmovilizados del complejo ferro vial Zárate-Brazo Largo, las represas de Salto Grande, Yaciretá y El Chocón-Cerros Colorados, como asimismo se promovió la construcción del gasoducto del sur, la autopista Buenos Aires-La Plata, la electrificación del ferrocarril General Roca, entre otros planes de aumento de infraestructura básica del país.⁵ Además se procuraba que los proyectos fueran financiados principalmente mediante la canalización del ahorro interno y la inversión pública (Rougier, en prensa).

En ese sentido, solamente el Estado podía llevar a cabo la planificación del desarrollo en infraestructura, dado que Ferrer pensaba, como ya había señalado en 1953, que “la empresa privada no era bastante poderosa o previsora para acometer esa tarea”. Ciertamente, si la realización de obras estatales era importante, no lo era menos la labor que podía concretarse mediante una adecuada utilización del poder de compra del Estado. “El empleo inteligente de ese poder de compra a través de las inversiones en obras, adquisición de equipos, etcétera, puede contribuir muy eficazmente al desarrollo de la industria y de la tecnología nacional” declaraba Ferrer en sus primeros días de gestión.⁶

Mientras tanto, el nombramiento de Carlos Moyano Llerena –por el renunciante Dagnino Pastore– indicaba un cierto intento continuista en la política económica llevada adelante por Krieger Vasena. Moyano Llerena, un destacado participante de los debates económico desde los años cuarenta, asumió como ministro de Economía de Levingston en junio de 1970, en momentos en que el programa de estabilización mostraba crecientes tensiones y dificultades. En forma paulatina, la persistente (aunque moderada) presión inflacionaria había obligado al gobierno a eliminar las retenciones al sector agropecuario. En ese contexto, la suba de los precios internacionales de la carne actuó como disparador de las tensiones acumuladas en el sector durante los años previos; luego de un período de liquidación de stocks, y ante la rigidez de la oferta, los precios de la carne se dispararon y arrastraron progresivamente a los demás.

En efecto, Moyano Llerena intentó reeditar el plan de Krieger. Luego

5. Sobre los principales lineamientos del Ministerio de Obras Públicas y el proyecto de Zárate-Brazo Largo, véase Ferrer y Rougier (2010).

6. “Ferrer: líneas de acción para el sector técnico”, *Clarín*, 26 de junio de 1970.

de tres años, la moneda fue devaluada (el precio del dólar quedó fijado en \$4) y se ensayaron nuevas retenciones y reducciones de aranceles. A pesar de que la pauta estabilizadora emulaba en pequeña escala la aplicada en 1967, el programa económico, al parecer, enfatizaba más el desarrollo que la estabilidad de los precios.⁷ Ese crecimiento debía basarse fundamentalmente sobre el capital nacional, completando el giro hacia el nacionalismo económico que tibiamente se había anunciado con la salida de Krieger y la llegada de Dagnino Pastore al frente de Economía durante el último período de Onganía. La disolución del plan de estabilización se hizo evidente a partir del cuarto trimestre de 1970 cuando la “inflación vacuna” se combinó con la de costos, derivada de los acuerdos salariales avalados por el gobierno. Estos factores, junto con el deterioro del apoyo crediticio externo, constituyeron manifestaciones claves de la debilidad de la política económica para manejar la coyuntura. A mediados de octubre de ese año, ante una nueva crisis del balance de pagos y una mayor presión sindical, Moyano Llerena renunció y fue reemplazado por Aldo Ferrer.⁸

3.2. Planeamiento y estrategia de desarrollo en los comienzos del giro nacionalista

El Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el CONADE para 1970-1974 se diferenciaba parcialmente de la política económica de Krieger Vasena. El Organismo insistía en destacar que el proyecto de marzo de 1967 había sido “esencialmente de corto plazo y destinado a contener el proceso inflacionario”. Por otro lado, si bien reconocía que la política económica había tendido al “eficientismo”, alertaba sobre la mayor participación en la oferta de las empresas de capital extranjero “gracias a su mayor capacidad financiera para adaptarse a la política de estabilidad”.⁹ Según el documento, esa circunstancia había provocado el desplazamiento de las empresas nacionales y creado una suerte de “dualismo” en la estructura productiva de la industria. No obstante estos y otros aspectos negativos, se evaluaba positivamente la recuperación de la capacidad inversora del Estado que había permitido crear las condiciones para implementar las “políticas y

7. Un análisis contemporáneo puede consultarse en “El programa económico de Moyano Llerena”, *Mercado*, 27 de agosto de 1970, pp. 21-23.

8. El relato del propio Ferrer sobre esta experiencia puede encontrarse en Rougier (2014), caps. 4 y 5.

9. Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (1970, vol. 1: 37).

estrategias” contenidas en el nuevo Plan.

Los objetivos generales del nuevo proyecto planificador reflejaban con claridad las modernas posiciones respecto a la estrategia global: promover la integración nacional mediante un desarrollo regional más justo, económico y equilibrado, e impulsar el crecimiento rápido y progresivo de la economía, apoyado prioritariamente en el desarrollo de las empresas de capital nacional, con una sólida industria de base y una infraestructura apropiada, tendiendo a una mayor productividad del sistema económico. Por su parte, los objetivos referidos al sector industrial incluían la consolidación y expansión de las empresas de capital nacional, particularmente en las ramas dinámicas; la descentralización geográfica de la producción industrial; el desarrollo de tecnologías que permitieran reducir el grado de dependencia externa; el desarrollo de las industrias de base; y alcanzar un crecimiento sostenido de las exportaciones de bienes de origen industrial.¹⁰ En suma, como otras propuestas anteriores, el Plan proponía un cambio en la estructura de las exportaciones tendiente a una mayor participación de los productos manufacturados y un avance “razonable” en la política sustitutiva de importaciones, con énfasis en la integración del sector fabril.

De todos modos, como señalamos, estas definiciones estratégicas quedarían subordinadas a la marcha del proceso político o la coyuntura más estrictamente económica y, en muchos casos, no constituyeron más que declaraciones grandilocuentes que poco tuvieron que ver con el real desempeño económico. Aun así, por inercia, por la brevedad temporal en el cargo de cada uno de los ministros y funcionarios de jerarquía o por omisión, los grandes rasgos del modelo de industrialización que adoptó la Argentina hacia la segunda mitad de la década del sesenta tuvieron continuación durante los primeros años de la siguiente. Un ejemplo claro lo constituye el énfasis en la exportación industrial. En efecto, las ideas que priorizaban la exportación manufacturera se encontraban claramente consolidadas en aquellos años: Moyano Llerena había pregonado esa alternativa desde, al menos, principios de los sesenta desde las páginas de *Panorama de la economía argentina*. No obstante, en su corto desempeño como ministro de Economía, jaqueado por la coyuntura, el programa estabilizador subsumió al de desarrollo, y el funcionario renunció cuando medidas dispuestas en otros niveles preanunciaban un incremento del proceso inflacionario.¹¹

10. Ídem., vols. 2 y 5.

11. Lewis ha sugerido que Moyano Llerena se enfrentaba a Juan Guglielmelli, director del

Ciertamente, dentro del conjunto de disposiciones dispuestas por Moyano Llerena no se advierte con claridad el apoyo de la estrategia subyacente para el desarrollo industrial y algunas de ellas fueron cuestionadas por dirigentes industriales; un ejemplo típico fue la medida devaluatoria que modificaba en parte las reglas del juego para el sector.

Los argumentos contrarios a la devaluación hacían eje en que la inflación internacional había acompañado, al menos hasta ese momento, el incremento de los precios internos y que las reservas del BCRA, las perspectivas del comercio exterior y del balance de pagos no eran negativas. Finalmente, se señalaba que la promoción de las exportaciones no era tal en la medida que nuevas retenciones mantenían la situación congelada. Particularmente, Julio Broner, vinculado a la CGE, señaló que esa era “una medida absolutamente injustificada y antinacional... [que] reactivará la compra de empresas nacionales, que por otro lado se verán ahogadas financieramente al tener que abonar sus compromisos con un dólar encarecido sin justificación”.¹² En un sentido similar se expresaba Elbio Cohelo, titular de la UIA y el presidente de la Cámara de Sociedades Anónimas.¹³ En efecto, quizás el mayor problema derivado de la modificación cambiaria para las empresas industriales era el incremento de los pagos por los créditos tomados para importar insumos y bienes de capital ingresados durante la etapa previa de estabilidad. Empresas como IKA-Renault, Celulosa, Editorial Codex, Dálmine, Santa Rosa, etcétera tenían una considerable deuda en dólares que se había incrementado un 15 % por el solo efecto de la devaluación.¹⁴ Por otro lado, con la modificación cambiaria las empresas nacionales se veían discriminadas frente a las firmas internacionales, puesto que sus casas matrices podían girar dólares para afrontar sus necesidades de capital de evolución o de expansión de sus instalaciones.

También la reducción arancelaria llevada a cabo por Moyano Llerena fue cuestionada por el sector industrial. La Unión Industrial señaló que:

CONADE, quien tenía mayor influencia sobre el presidente y preparaba medias expansivas. “No dispuesto a ser la correa transmisora de este tipo de medidas, Moyano Llerena renunció el 13 de octubre en un momento en que el costo de vida, cuya tasa de aumento Krieger Vasena había reducido a menos de 4 %, sobrepasaba el límite de 10 % que él mismo había establecido como un ‘nivel civilizado’” (1993: 345).

12. Julio Broner, vicepresidente de la CGE, en *Clarín*, 21 de junio de 1970.

13. Véase *Mercado*, 25 de junio de 1970, p. 15.

14. “El futuro del peso argentino”, *Mercado*, 25 de junio de 1970, pp. 15-16.

... los aranceles en todas las naciones que tienen o aspiran a tener una industria sólidamente establecida constituyen una herramienta de primer orden que las autoridades utilizan celosamente y con extrema prudencia con vistas a promover el desarrollo industrial, y nunca un expediente al que se acude para disminuir los efectos de una devaluación... ¿Cómo (la industria nacional) podrá competir con la industria extranjera en estas condiciones? ¿Cómo podrá conquistar mercados de exportación? ¿Cómo podrá impedirse la transferencia de muchas empresas argentinas a fuertes grupos económicos del exterior?.¹⁵

En rigor, la rebaja arancelaria pretendía compensar los efectos de la devaluación. Sin embargo, en la medida en que la inflación se aceleró, el retraso del tipo de cambio combinado con menores aranceles desprotegió al sector industrial que recelaba de las medidas “eficientistas” y pregonaba otras “nacionalistas” cuando las primeras afectaban sus intereses.

5. La gestión de Ferrer: el desarrollismo nacionalista

5.1. La política macroeconómica del desarrollismo nacionalista

Aun cuando el tratamiento de la coyuntura dominó el escenario cada vez más, la política económica se orientó más decididamente hacia el “desarrollismo nacionalista” en pos de lograr una mayor integración económica (desarrollo de industrias de base y descentralización regional) y la promoción de las exportaciones industriales, ideas por las que el nuevo ministro bregaba desde hacía muchos años, como ya mencionamos. Esas definiciones, que no eran más que objetivos generales, se combinaron con políticas de corto plazo que terminaron condicionando las de largo aliento. En principio, la estabilidad como eslogan estatal fue abandonada.¹⁶ La política de gastos se hizo más expansiva (se anunciaba un aumento del 30 % de la inversión pública dentro de un Plan de Desarrollo y Seguridad Quinquenal) con el fin de expandir la infraestructura y también la demanda global; se introdujeron

15. Declaración de la UIA, *La Prensa*, 4 de julio de 1970.

16. Véase por ejemplo “‘El desarrollo vencerá a la inflación’ (Ferrer)”, *Mercado*, 29 de octubre de 1970, p. 16.

controles a la salida de capitales y a las transferencias financieras (mientras se incrementaba la oferta monetaria); se pagaron deudas atrasadas con proveedores del Estado; y se reabrieron las negociaciones de los convenios colectivos de trabajo que refrendaron incrementos salariales.

A la par, con el fin de evitar el incremento inflacionario se adoptaron controles directos de precios en productos claves y algunos artículos de consumo masivo, se aplicó un impuesto sobre el precio de venta de la hacienda en pie y se establecieron vedas al consumo interno de carne vacuna con el fin de incrementar la exportación y contener los precios internos. No obstante, entre 1970 y los primeros meses de 1971 la inflación contaría con tres motores autónomos: el efecto residual de la devaluación dispuesta por Moyano Llerena, el irresuelto problema de la carne y el aumento salarial.¹⁷

5.2. La estrategia del desarrollismo nacionalista: polos del desarrollo y apuesta por el capital nacional

Por su parte, Aldo Ferrer propuso orientar la política económica hacia la consolidación de “polos de desarrollo” con participación de empresarios industriales nacionales y fomentar aquellas industrias con mayor potencial exportador, acorde con su modelo de desarrollo “integrado y abierto” que había presentado años antes. Su propuesta suponía un aumento de la producción por la vía de la suba de la demanda derivada de las alzas en los niveles salariales, y se esperaba –en un mediano plazo– la maduración de las inversiones industriales para avanzar en la sustitución de importaciones e incrementar el peso de las exportaciones industriales.¹⁸

Los rasgos globales de la estrategia quedaron plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad de 1971. Como política para el sector industrial, el Plan proponía “cambiar sustancialmente el contexto en que se desenvuelve..., modificando fundamentalmente las actuales tendencias a la concentración regional y sectorial, los altos costos de producción y la desnacionalización de las empresas”.¹⁹ Era el primer ordenamiento que contenía metas específicas de desarrollo regional y establecía la promoción de seis polos de desarrollo, aunque no definía claramente las previsiones

17. Diamand (1973: 190).

18. El programa económico impulsado por Ferrer y sus resultados han sido analizados en detalle en Rougier y Odisio (2012).

19. Presidencia de la nación (1971: 106).

de inversión que harían factible su concreción. La “argentinización” de la economía nacional debía lograrse a través del crecimiento de proyectos específicos, que permitiesen “consolidar, expandir y promover la concentración de las empresas nacionales, especialmente en las ramas más dinámicas” (se mencionaban papel y cartón, química y petroquímica, metalurgia y siderurgia). Se iniciaron así algunos proyectos industriales de base como el de la planta de aluminio de Puerto Madryn y otro con el fin de producir papel de diario.²⁰ En todos estos proyectos la participación y el control del Estado eran considerados “imprescindibles”; a tal punto que Ferrer propuso la creación de un ente público con funciones de gestión empresarial y financiera y la capacidad de participar en la creación de nuevas empresas. El organismo también estaría facultado para integrar “el capital de otras ya existentes en los sectores dinámicos, facilitando el reequipamiento de las empresas de capital nacional, apoyando temporariamente a firmas con déficit transitorios, a fin de mantener fuentes de trabajo y fomentando la descentralización industrial”.²¹

Los aranceles a la importación fueron elevados, satisfaciendo las demandas empresariales, y se definió una política crediticia favorable al sector. Una medida destacada fue la instrumentación de un régimen de “compre nacional” por el cual el Estado daba prioridad a las empresas argentinas en sus adquisiciones. Las empresas beneficiadas por este régimen, a su vez, obtenían créditos especiales para financiar la producción tomada por las dependencias oficiales.²² También se elevaron los subsidios a las exportaciones industriales, se proyectó fortalecer el financiamiento de las exportaciones mediante la elevación de la cartera de créditos de exportación del Banco de la Nación a la categoría de un “verdadero” Banco de Comercio Exterior y se elaboraron medidas de apoyo crediticio y fiscal para las pequeñas y medianas empresas tendientes a expandir la escala de producción, fusionar empresas,

20. En el caso del aluminio la inversión prevista alcanzaría los 150 millones de dólares. Luego de una lluvia de impugnaciones legales y técnicas la licitación fue adjudicada a Aluar, una empresa de capital nacional encabezada por el grupo Fate, a mediados de 1971; Levingston (1974) y Rougier (2011). En el caso de la planta de papel, la idea era realizar un importante esfuerzo de inversión (U\$ 100 millones) que permitiría sustituir casi totalmente las importaciones.

21. Presidencia de la nación (1971: 110).

22. La ley fue elaborada por el secretario de Energía, Jorge Haiek y los asesores Marcelo Diamand y Jorge De Carli. La argumentación se encuentra en Marcelo Diamand, “Filosofía del compre nacional”, mimeo 1970, en Área de Estudios Sobre la Industria Argentina y Latinoamericana, Fondo Documental Marcelo Diamand. Véase una evaluación del impacto que sobre la economía tendría la medida de “compre nacional” en “18.875: esa es la ley primera”, *Primera Plana*, 5 de enero de 1971.

incrementar sus exportaciones, etcétera (Rougier, en prensa).

Aldo Ferrer, como sus antecesores, consideraba que una adecuada canalización del ahorro interno era la clave para impulsar el desarrollo económico, objetivo prioritario –por sobre las metas estabilizadoras– de la política económica.²³ Para lograrlo sin sacrificar el consumo de los sectores asalariados era necesario canalizar con la mayor eficiencia el ahorro nacional hacia los sectores prioritarios, previa transformación en ahorro financiero. Ciertamente, la movilización de los recursos internos era una idea-fuerza de la política económica y es significativo que en la enumeración de medidas concretas definidas por el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad figurara en primer lugar la “creación de un banco nacional de desarrollo” con capacidad de atender la demanda de crédito de largo plazo. Ese fue el origen de la transformación del antiguo BIRA en el nuevo BND.²⁴ Según declaró años después el propio Ferrer, la nueva institución nació con una “amplitud que lo convirtió, potencialmente, en uno de los bancos de fomento de mayor capacidad operativa y financiera en escala internacional” Ferrer (1990: 258).²⁵ El Banco participaría con regímenes preferenciales de financiamiento y, en diferentes grados, en la integración del capital de las empresas a crearse. Por otra parte, medidas de exenciones impositivas destinadas a la compra de acciones de empresas de capital nacional pretendían movilizar recursos para reactivar el mercado de capitales.

En ese contexto, la política económica terminó de abandonar la “apuesta eufórica” al capital foráneo –expresada en los programas económicos de 1953, 1958 o 1967– a la “apuesta silenciosa” por el capital nacional (Schvarzer, 1996). El programa de Ferrer fue de hecho apoyado por las entidades empresarias locales, que también temían la potencial amenaza de las empresas extranjeras. El discurso oficial no prohibía al capital extranjero pero le otorgaba un papel menor: “El ahorro interno constituye la fuente principal del incremento de capital, pero, en la medida que sea insuficiente para obtener los niveles de inversión necesarios, puede recurrirse al ahorro externo. El grado de participación de este último está condicionado por la exigencia de preservar la autonomía de decisión y no superar la capacidad

23. Como la premisa era tratar de movilizar el ahorro interno, Ferrer consideraba “obvio” que la tasa de interés debía ser positiva. Véase “‘El desarrollo vencerá a la inflación’ (Ferrer)”, *Mercado*, 29 de octubre de 1970, p. 18.

24. Presidencia de la nación (1971: 19). Véase también “Documentos: El plan económico de Aldo Ferrer”, *Mercado*, 5 de noviembre de 1970, pp. 64-67.

25. Las bastardillas son nuestras.

de pagos externa del país”.²⁶ La evaluación enfatizaba los efectos negativos que tenía el ingreso de capital externo sobre la estructura económica; ese ingreso solo fue promovido como créditos para proyectos de infraestructura específicos, como el préstamo por 50 millones de dólares tomado para el financiamiento inicial del proyecto Zárate-Brazo Largo. También se aceleró la construcción de los proyectos hidroeléctricos de Salto Grande y Yaciretá, que se financiaban con créditos externos tomados por el Estado. La propuesta de Ferrer consistía en que las empresas extranjeras se financiaran fundamentalmente movilizándolo recursos del exterior y con la capitalización de las propias ganancias; por disposición del BCRA los créditos a esas firmas debían reducirse.²⁷

Finalmente, el aumento de la participación de los sectores de menores ingresos permitiría elevar el consumo y la ampliación del mercado, “creando así nuevas oportunidades de inversión y mejorando las condiciones para obtener mayores niveles de integración industrial”.²⁸ Los efectos contradictorios que generaría la mayor participación de estos sectores debían armonizarse mediante la creación de instrumentos de captación del ahorro de esas capas sociales. Con todo, el deterioro de la situación económica provocó cada vez más pedidos de auxilio tanto por parte de las cámaras empresarias como del movimiento obrero, en un contexto en el cual el gobierno perdía cada vez más legitimidad frente a la agudización de la protesta social.

6. La presidencia de Lanusse: la preeminencia del cortoplacismo ante las urgencias económicas y políticas

6.1. Política económica en tiempos turbulentos

En marzo de 1971 Lanusse tomó el lugar de Levingston al frente de la presidencia nacional. Poco después, decidió disolver el Ministerio de Economía con el propósito de bajar el perfil de esa cartera.²⁹ El centro de las

26. Presidencia de la nación (1971: 13).

27. “El despegue de Ferrer”, en *Análisis*, X, 512, 5 al 11 de enero de 1971, p. 10. Las estrategias adoptadas por el BCRA en ese contexto se pueden encontrar en Odisio y Rougier (2019b).

28. Presidencia de la nación (1971: 13).

29. Moyano Llerena señaló en una entrevista que Lanusse no quería sacar a Ferrer abiertamente del gobierno por el ascendiente que tenía sobre la oficialidad joven (Vercesi, 2001). Ferrer, por su parte, opinó que el centro de gravedad del gobierno pasaba a la esfera política y a la negocia-

decisiones pasó al Ministerio de Hacienda y Finanzas, por el que en poco más de un año desfilaron tres máximos funcionarios (Juan Quilici, Cayetano Licciardo y Jorge Wehbe).

En esos meses el déficit del balance de pagos se hizo más pronunciado. En mayo, la crisis internacional se había vuelto evidente (con cierre de mercados, aguda fluctuación de monedas, alza de tasas de interés, etcétera) y condujo a la devaluación del dólar en agosto, que pasó de 35 a 38 unidades por onza troy y la consiguiente revaluación de las monedas europeas y el oro. El sistema internacional adoptado en 1944 dejó de funcionar cuando la Reserva Federal suspendió el cambio de dólares por oro, lo que condujo ulteriormente al abandono de las paridades fijas que habían caracterizado el sistema de Bretton Woods. Dos tercios del comercio exterior argentino eran realizados con países que habían adoptado una paridad más baja y, si bien la revaluación implicaba una mejora en la cotización de las reservas argentinas, su efecto no alcanzaba a compensar el déficit global del balance de pagos. Frente a la sangría de divisas, en agosto se aumentaron los reintegros para exportaciones de manufacturas y a fin de año se actualizó la lista de productos promocionados. En cambio, en junio se suspendieron las importaciones de artículos “prescindibles” y en septiembre y octubre se interrumpieron todas las operaciones. Posteriormente se impuso un gravamen del 15 % a las importaciones del sector privado y la obligación de contar con autorización previa para las realizadas por el sector público. Tras varios reajustes en el tipo de cambio, en septiembre se implantó un mercado de cambios regulado para las operaciones comerciales (a 5 pesos por dólar) y otro financiero, con cotización libre, que buscaba proteger las reservas acumuladas. Luego se fueron permitiendo mayores porcentajes de liquidaciones –tanto de exportaciones como de importaciones– en la segunda plaza, y mejoraron especialmente las cotizaciones de las ventas promocionadas.

En un primer momento se ensayaron medidas monetarias y fiscales restrictivas para enfrentar los problemas del sector externo y bajar la inflación, una política que estaba condicionada por los problemas sociales y el aumento del desempleo en esa particular coyuntura política. Los instrumentos fueron

ción con Perón: “Cuanto menos ruido hubiera en economía, mejor. Existiendo un Ministerio de Economía, con la cobertura que abarcaba en esa época, inevitablemente el ministro del área era un protagonista. La disolución del Ministerio pretendía resolver esa cuestión” (Entrevista a Aldo Ferrer, 10 de junio de 2008, realizada por Marcelo Rougier).

la baja del gasto público, los intentos de incrementar la recaudación, así como una reducción del crecimiento de la oferta monetaria; mientras que en el sector externo se buscaba sostener el tipo de cambio real y se imponían nuevas restricciones al ingreso de bienes importados.

Durante 1972 el accionar estatal se orientó con todos sus resortes al sostén de una coyuntura política y económica cada vez más crítica. Lanusse adoptó como objetivo casi excluyente el ordenamiento de una transición institucional que permitiera el restablecimiento del sistema democrático.³⁰ El desequilibrio externo apresuró sucesivas modificaciones del tipo de cambio, que fueron complementadas con la prohibición de importar un vasto listado de artículos. Hacia fines de año, la mejora en los precios de las exportaciones tradicionales y no tradicionales y los ingresos de divisas anticipados por futuros embarques mejoraron las cuentas externas. El cambio en la coyuntura internacional y las favorables perspectivas de la producción agropecuaria auguraban que el sector externo contribuiría al desenvolvimiento económico el siguiente año.³¹

A pesar de las presiones provenientes de las necesidades políticas, el Ministerio de Hacienda y Finanzas, si bien logró reducir el gasto público en 1972 (aunque con gran eclecticismo), no pudo incrementar la recaudación dado el incremento de la inflación y el descenso de la actividad económica (el PBI creció solo 1,6 %). Además del agravamiento del déficit fiscal y las dificultades emergentes del sector externo, los valores de la producción agropecuaria presionaron sobre la inflación. Si bien a principios de año las tasas activas y pasivas se habían actualizado de forma importante una vez más, no dejaron de ser negativas en términos reales. Con todo, el PBI mantuvo el ritmo de expansión, impulsado por la inversión pública, la acumulación de existencias en el sector ganadero y el crecimiento de las exportaciones manufactureras que permitieron evitar una recesión.

Las reservas internacionales en manos del BCRA se incrementaron gracias al ingreso de capitales, la revaluación de monedas extranjeras y la asignación de mayores DEG. También auxilió una notable mejora en los términos del intercambio, especialmente durante los últimos meses del año, y la perspectiva optimista sobre la producción agropecuaria futura. El monto de exportaciones superó los 1.940 millones de dólares, el nivel más

30. Además de los trabajos sobre el gobierno militar de Potash (1994) y Rouquié (1982), puede verse Pucciarelli, (1999), para un amplio abordaje sobre la presidencia de Lanusse.

31. Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual* (1972: 4).

elevado hasta entonces alcanzado por el país. En cuidado de las reservas se mantuvo desdoblado el mercado de cambios y se intervino en el mercado a término. Las proporciones en que debían liquidarse las importaciones y las exportaciones se ajustaron cuatro veces. El reajuste gradual conllevó a obtener una estructura unificada para todas las operaciones de comercio exterior hacia fin de año: el 74 % de las operaciones debía liquidarse por el canal financiero (con un tipo de cambio que fluctuaba en torno a los 10 pesos) y el resto por el segmento comercial, que permaneció fijo en su cotización de 5 pesos por dólar. En febrero se habían endurecido las condiciones para la compra de mercaderías en el exterior y hacia fines de año se limitaron aquellas calificadas como “no necesarias” para el desarrollo del mercado interno o que podían ser abastecidas por la industria nacional.³² Se impuso a las instituciones de crédito que toda instrumentación de pago por importaciones quedaba supeditada a la presentación de una declaración jurada de necesidades que debía contar con el aval del Ministerio de Comercio. A comienzos de año también se habían reimplantado derechos móviles sobre la exportación de trigo y productos de origen vacuno y se redujeron gravámenes para otros productos. En paralelo, se dieron mayores incentivos fiscales a las ventas externas promocionadas, con reintegros suplementarios para las de productos manufacturados y se impusieron medidas para evitar la cancelación anticipada de préstamos y para aplacar las salidas de capital del país.

5.2. Sin planeamiento: lo urgente no deja lugar para lo importante

Lanusse había solicitado a las entidades representativas (UIA y CGE) propuestas que permitieran elaborar un programa económico de corto plazo que pudiera sostenerse mientras se desarrollaban la transición política y la rehabilitación del peronismo, el objetivo primordial y más urgente del gobierno.³³ Estas entidades, junto con definiciones generales sobre política industrial, reclamaron convergentemente mayores restricciones a las importaciones (para solucionar los problemas de balanza de pagos, decían),

32. En algunos casos, se estableció que debían realizarse exclusivamente al tipo de cambio financiero, mientras las operaciones a menos de 180 días debían contar con autorización previa del BCRA, se prorrogó la suspensión de las compras “suntuarias” o “prescindibles” y, además, se amplió dicha nómina.

33. Respecto a la tendencia a actitudes convergentes por parte de la UIA y la CGE véase Schwarzer (1991), caps. VII y X.

el incremento de las disponibilidades de crédito de evolución, la abolición de la relación crédito-capital del 70 % para las empresas nacionales y una merma en las tasas de interés activas y pasivas.³⁴ La CGE y la CGT plantearon la necesidad de las recomposiciones salariales tendientes a mejorar la redistribución de la riqueza y reactivar el consumo interno.

En efecto, el nuevo programa de gobierno dado a conocer en setiembre de 1972 recogió en parte algunas de las solicitudes coyunturales de la CGT-CGE y la UIA: se anunciaron paritarias y restricciones a las importaciones, pero se rechazó la propuesta de la baja en la tasa de interés.³⁵ Sin embargo, la aceleración del proceso inflacionario contrarrestó los aumentos de salarios y tensó la restricción monetaria: en el transcurso de 1972 el crecimiento acumulado de los precios superó el 60 %, arrojando una caída en los salarios reales superior al 10 % y una reducción real significativa en la liquidez de la economía. El gobierno de Lanusse había impulsado una “tregua social” –que los precios se mantuvieran congelados pese al aumento de salarios–, pero los empresarios industriales se opusieron aduciendo que no se proponía “una tregua sino una lisa y llana redistribución de ingresos cuyo efecto sería la descapitalización empresaria”.³⁶ Así, las medidas iniciales de restricción monetaria y fiscal para enfrentar los problemas del sector externo fracasaron rápidamente. El empeoramiento de la situación económica y la fuerte iliquidez financiera restaron el apoyo empresario y provocaron en su lugar airados reclamos para atender los problemas más urgentes.

Con el régimen militar a la deriva e inmerso en una crisis profunda de legitimidad, la acción económica del gobierno se tornó completamente ecléctica: una considerable ampliación del gasto público vinculada a los incrementos salariales –que promediaron más del 30 % en 1972– y la expansión del crédito destinado a solventarlos contrastaron con la política restrictiva insinuada inicialmente. Por su parte, el desequilibrio externo apresuró sucesivas modificaciones del tipo de cambio, que fueron complementadas con la prohibición de importar un vasto listado de artículos. Hacia fines de año la mejora en los precios de las exportaciones tradicionales y no tradicionales y los ingresos de divisas anticipados por futuros embarques mejoraron las cuentas externas. El cambio en la coyuntura internacional y las favorables

34. “Las propuestas empresarias”, *Análisis*, 15 al 21 de octubre de 1971, pp. 20-23.

35. “Las demandas imposibles”, *Análisis*, XI, 582, 12 al 18 de mayo de 1972; “Las tasas de interés”, *Análisis*, 29 de setiembre al 5 de octubre de 1972, p. 17.

36. “La crisis del peso”, *Análisis*, 549, 24 al 30 de setiembre de 1971.

perspectivas de la producción agropecuaria auguraban que el sector externo contribuiría favorablemente al desenvolvimiento económico en 1973.³⁷

En el nuevo año, con la proximidad del cambio de gobierno, la coyuntura continuaba siendo preocupante. Los precios al consumidor al momento de las elecciones, marzo de 1973, aumentaron un 8,6 % respecto del mes previo y 76,5 % con relación a igual mes del año anterior. Pero el principal legado en materia macroeconómica no era la situación de corto plazo, sino la fragilidad revelada del sector externo que, en lo inmediato, estaba diluida dentro de la bonanza transitoria de los términos del intercambio; la difícil administración de las finanzas públicas, afectadas tanto por la tasa de inflación y por las variaciones del nivel de actividad; las dificultades del Estado para acceder al financiamiento voluntario de los desequilibrios. A pesar de sus esfuerzos, la gestión económica de la segunda etapa de la “Revolución Argentina” no había encontrado el modo de superar esas limitaciones. Un marco político extremadamente complejo, con profundas tensiones sociales y reclamos distributivos sin mecanismos institucionales de canalización habían hecho más ardua la tarea. En este sentido, las esperanzas depositadas en el tercer gobierno peronista parecieron tener resolución favorable en un primer momento, aunque —como muestra el próximo capítulo— a poco de andar volvieron al primer plano los desequilibrios estructurales que por décadas habían anidado en la economía argentina.

7. Conclusiones: la crisis que no fue, el planeamiento que no se plasmó

El diseño de la política económica en los años sesenta y setenta se nutrió de un conjunto de ideas sobre los problemas estructurales de la economía. Sin embargo, la administración de la economía estuvo cada vez más dominada por cuestiones de corto plazo en las que pesaba gravosamente el clima político y social. Estos factores se conjugaron con las dificultades del propio Estado para conducir la política económica, en la medida en que la formulación e instrumentación de las políticas no dependía solo de la aptitud técnica sino también de la capacidad para generar apoyos. Mientras que la capacidad para llevar a cabo planes de mediano y largo plazo requiere de un proceso político que sea percibido como legítimo, el Estado argentino

37. Banco Central de la República Argentina (1973).

no tuvo las condiciones para asumir ese papel.

La Argentina fue uno de los países con mayor inestabilidad institucional en el mundo en la década del sesenta y comienzos de la siguiente. La imposibilidad de formar coaliciones políticas estables hizo que ningún presidente constitucional terminara su mandato y que los ministros de Economía permanecieran en su cargo menos de un año en promedio. Esa inestabilidad erosionaba las estrategias definidas y truncaba los proyectos de mediano plazo. La incertidumbre de las instituciones se superpuso a una enorme inestabilidad macroeconómica. Ambas fuentes de inestabilidad contribuían a generar discontinuidad en las políticas económicas y una preeminencia obligada de las urgencias de corto plazo sobre el planeamiento de largo plazo.

La crisis política dominó progresivamente el escenario siguiente en la segunda mitad de la década de 1960 y los primeros setenta; más allá del relativo buen desempeño económico entre 1967 y 1969, la estrategia de más largo plazo no pudo consolidarse; la represión de un amplio conjunto de reivindicaciones sociales, entre ellas las salariales, generó una acumulación de tensiones que hacia mediados de ese último año derivó en un profundo estallido social que terminó con la renuncia del ministro y poco después del propio presidente. Las medidas económicas llevadas a cabo por los sucesivos ministros fueron fluctuantes y apuntaban principalmente a atender los problemas más urgentes. Más allá de las redefiniciones de largo aliento que se ensayaron en la segunda etapa del gobierno militar, la estrategia fue duramente condicionada por una coyuntura dominada por los problemas del sector externo y la puja distributiva desatada luego del proceso de agudas manifestaciones populares abierto con el “Cordobazo”.

Las políticas económicas de principios de los años setenta estuvieron condicionadas por la percepción de una crisis inminente, que finalmente no se materializó. El ritmo de crecimiento se desaceleró, sin que se produjera una crisis del balance de pagos ni una contracción marcada del nivel de actividad como en otras fases descendentes del ciclo económico argentino de posguerra. La menor severidad de los problemas del sector externo y sus efectos recesivos coincidía con algunas señales alentadoras de transformación estructural. Pero aunque la crisis temida no ocurrió, los problemas de corto hicieron que los intentos de superar los condicionantes estructurales perdieran peso hasta que finalmente los intentos de planificación desaparecieron casi por completo del rango de acción de la política económica. Los intentos de implementar programas de largo plazo no tuvieron continuidad y la política económica terminó por consistir en una sucesión de programas

y medidas de corto plazo para enfrentar los síntomas más urgentes de los problemas estructurales.

Sin embargo, no deja de tener importancia estudiar el giro nacionalista ensayado para la política económica en 1970, centrado en la promoción de la industria y las empresas de capital nacional. La gestión de Ferrer representó un parteaguas en las estrategias que habían guiado la búsqueda del desarrollo en las décadas anteriores. El capital extranjero, fuertemente cuestionado, pasó a ocupar un papel que no dejó de reconocerse como importante, pero claramente supletorio. El impulso se centró en la modernización de la infraestructura económica, la “argentinización” de la estructura empresarial, la mejora de la distribución del ingreso, la definitiva integración de la producción industrial con los sectores de base, la expansión de las exportaciones manufactureras y la soberanía tecnológica. Esa redefinición de la estrategia económica nos habla tanto de la maduración del proceso de industrialización y la toma de conciencia de sus límites por parte de los intelectuales y hacedores de políticas de la época, como también adelanta los contornos de la orientación que el posterior gobierno peronista intentaría desplegar apostando a un aplacamiento de la inestabilidad política (sin lograrlo). La ardua experiencia de la “Revolución Argentina” había prefigurado que los problemas estructurales de la economía argentina eran de difícil –por no decir imposible– solución frente al laberinto de presiones contrapuestas que dominaban la vida social del país a principios de la década de 1970.

Bibliografía

- Banco Central de la República Argentina (1973): *Memoria Anual 1972*, Buenos Aires.
- Brennan, J. y Rougier, M. (2009): *The Politics of National Capitalism Peronism and the Argentine Bourgeoisie, 1946-1976*, Pennsylvania, Penn State Press.
- Brodersohn, M. (dir.) (1970): *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Di Tella, G. (1969): “La estrategia del desarrollo indirecto”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 8, N° 32, pp. 451-485.
- (1970): “Criterios para una política de desarrollo industrial”, en Brodersohn, M. (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.

- Diamand, M. (1972): “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 12, N° 45, pp. 25-47.
- (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino*, Buenos Aires, Paidós.
- Félix, D. (1968): “Industrialización sustitutiva de importaciones y exportación industrial en la Argentina”, DT 22, ITDT, Buenos Aires.
- (1970): “Mas allá de la sustitución de importaciones: Un dilema latinoamericano”, en Brodersohn, M. (dir.), *Estrategias de industrialización para la Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Ferrer, A. (1970): “El desarrollo de las industrias básicas y la sustitución de importaciones”, en Brodersohn, M. (dir.), *Estrategias sobre la industrialización de Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto.
- Ferrer, A. y Rougier, M. (colab.) (2008): *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- (2010): *La historia de Zárate Brazo Largo. Las dos caras del Estado argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Fiszbein, M. (2013): “Crecimiento desbalanceado y estructura productiva desequilibrada en Argentina (1945-1976): problemas e ideas del modelo industrial en retrospectiva”, en Rougier, M. (coord.), *Estudios sobre la industria argentina*, Vol. 3, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2012): “Exchange rate regimes in the major Latin American countries since the 1950s: lessons from history”, en *Revista de Historia Económica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, Vol. 30, N° 1, pp. 157-188.
- García Vázquez, E. (1994): “La economía durante la presidencia de Illia”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 34, N° 134, pp. 291-295.
- Hirschman, A. (1968): “The Political Economy of Import-Substituting Industrialization in Latin America”, en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 82, N° 1, pp. 1-32.
- Kaldor, N. (1964): “Los tipos de cambio duales y el desarrollo económico”, en *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 9, N° 2, pp. 214-223.
- Levingston, R. (1974): “Sobre el problema Aluar y la planta de aluminio”, Buenos Aires, s/e.
- Lewis, P. (1993): *La crisis del capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Odisio, J. y Rougier, M. (2019a): “La estrategia exportadora de la industrialización por sustitución de importaciones: debates y resultados entre

- 1955 y 1975”, en *Papeles de Trabajo*, Vol. 13, N° 23, pp. 137-159.
- (2019b): “La planificación imposible. La política de financiamiento industrial del BCRA entre 1946 y 1976”, en Odisio, J. y Rougier, M. (eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo económico*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- (2021): “La industrialización dirigida por el Estado (1953-1976)”, en Rougier, M. (coord.), *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*, Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Productivo, pp. 197-262.
- Potash, R. (1994): *El ejército y la política en la Argentina, 1928-1945. De Yrigoyen a Perón*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Presidencia de la nación (1971): *Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad, 1971-1975, Metas para el mediano plazo*, Buenos Aires.
- Pucciarelli, A. (ed.) (1999): *La primacía de la política. Lanusse, Perón y la Nueva Izquierda en tiempos del GAN*, Buenos Aires, Eudeba.
- Rougier, M. (2004): *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina: la experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*, Bernal, UNQui.
- (2011): *Estado y empresarios en la industria del aluminio. El caso Aluar*, Buenos Aires, UNQui.
- (2014): *Aldo Ferrer y sus días*, Buenos Aires, Lenguaje Claro.
- (en prensa): *Aldo Ferrer, La aventura del desarrollo posible*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006): *La frustración de un proyecto económico*, Buenos Aires, Manantial.
- Rougier, M. y Odisio, J. (2012): “Del dicho al hecho. El ‘modelo integrado y abierto’ de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda posguerra”, en *América Latina en la Historia Económica*, N° 37, pp. 101-130.
- (2017), *Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos. Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980)*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Rouquié, A. (1982): *Poder militar y sociedad política en la Argentina. Tomo II: 1943-1973*, Buenos Aires, Emecé.
- Schvarzer, J. (1991): *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.
- (1996): *La industria que supimos conseguir: una historia político-social de la industria argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo (1970): *Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974*, Buenos Aires, Presidencia de la nación.

- Vercesi, A. (2001): *Influencias doctrinarias en la política económica de la Revolución Argentina (1967-1970)*, mimeo.
- Villadeamigo, J. (2017): “Análisis de aspectos macroeconómicos seleccionados y de la industria argentina desde mediados del siglo XX”, en PIUBAD, *Apuntes para el desarrollo de la Argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Villanueva, J. (1969): “Aspectos de la estrategia de industrialización”, en T. Di Tella y T. Halperín Donghi (eds.), *Los fragmentos del poder*, Buenos Aires, Editorial Jorge Álvarez.

Entrevistas

- Entrevista a Roberto Levingston, 28 de julio de 2009 (realizada por Marcelo Rougier).
- Entrevista a Aldo Ferrer, 10 de junio de 2008 (realizada por Marcelo Rougier).

Conflictividad política e inestabilidad macroeconómica: la economía argentina entre 1973 y 1976

OSVALDO KACEF, JORGE ROBBIO Y CECILIA VITTO

1. Introducción

El período 1973-1976 se caracterizó por una serie de hechos políticos y económicos que marcaron un antes y un después en nuestra historia.¹ En este breve pero muy intenso interregno, marcado por un nivel de conflictividad inédito, tuvieron lugar situaciones que irían a dejar marcas indelebles en la sociedad. En lo político, el período que analizamos culminó con un golpe de Estado, el último de nuestra historia, que abrió paso a una dictadura sangrienta que dejó heridas que, cuarenta y cinco años después, aún no han cicatrizado. En lo económico, marcó el inicio de un largo período de estancamiento económico y un cambio de régimen inflacionario.

En este documento se procura analizar de qué manera la combinación en la que se resolvieron contradicciones en la alianza que permitió la vuelta del peronismo al gobierno, exacerbadas a partir de la muerte del General Perón, los cambios en el escenario internacional a partir de la caída de Bretton Woods y la resolución caótica de los desequilibrios macroeconómicos desembocaron en una crisis política y económica sin precedentes con consecuencias perennes en el devenir histórico de la Argentina.

La organización de este documento es la siguiente. En el próximo punto se analiza el período previo, que marcó el final de la autodenominada “Revolución Argentina”, destacando tanto la situación inicial de la economía,

1. Este período fue analizado por diversos autores. Ver, por ejemplo, Di Tella (1985), Leyba (2010) o Rougier y Fiszbein (2006).

como las expectativas que concitaba la vuelta a la democracia y la llegada al gobierno de una coalición liderada por el peronismo. A continuación se examinan los cambios que introdujo en la economía mundial el fin de la convertibilidad del dólar y el abandono de Bretton Woods. Luego se presenta un análisis de la dimensión sociopolítica condicionada tanto por las expectativas que generaba el regreso de la democracia como por las características de la coalición triunfante en las elecciones. En los dos siguientes puntos se analiza la evolución de la economía dividiendo el período en dos, el que va desde la asunción del FREJULI hasta la muerte de Perón y el que va desde entonces hasta el colapso económico de mediados de 1975. El último punto examina los últimos meses, signados por el descontrol de las principales variables macroeconómicas que culminaron en la crisis económica y política que marcó el final de este breve período democrático.

2. El marco previo (1967-1972)

Es posible distinguir tres modalidades principales en la conducción de la política económica durante el lapso 1967-1972. Una primera gestión, fundacional, fue la de Adalberto Krieger Vasena, la que compartió un mismo marco conceptual con los ministerios que la sucedieron de José María Dagnino Pastore y Carlos Moyano Llerena, estableciéndose de este modo una línea de continuidad entre marzo de 1967 y octubre de 1970; luego, la corta pero original experiencia de Aldo Ferrer, de aproximadamente siete meses de duración, que se caracterizó por el abordaje de problemas estructurales y de más largo plazo y el virtual abandono de las políticas de corto plazo del plan Krieger; y por último la fase final de retorno a iniciativas de corte ortodoxo bajo los ministerios de Cayetano Licciardo y Jorge Wehbe, esto ya bajo la presidencia de Alejandro Agustín Lanusse.

La primera modalidad de gestión fue la iniciativa más original en materia de políticas de estabilización ocurrida en el marco del gobierno de facto, la que transitó en cuanto a sus resultados por una primera etapa de fuerte desaceleración de la inflación y crecimiento del producto, una segunda fase en la que junto a la continuidad de los indicadores positivos comenzaron a manifestarse conflictos distributivos y problemas en el sector externo, los que fueron provocando dudas crecientes sobre la sostenibilidad de ciertos precios nominales que hacían al núcleo de la política (estratégicamente, el tipo de cambio y los salarios), y una etapa tercera y final de crisis en

el balance de pagos, desaceleración del crecimiento y modificación de la política de ingresos.

La fijación del tipo de cambio en un valor que, inicialmente, subvaluaba la moneda doméstica, incentivó el ingreso de capitales de corto plazo y el posicionamiento en activos en pesos de residentes que desdolarizaron parcialmente sus carteras. Este ingreso de capitales se dio en 1967 y 1968 y fue importante para apuntalar el balance de pagos. En efecto, diversos indicadores pronto comenzaron a mostrar que la fragilidad del sector externo no solo era una característica estructural de la economía argentina, que se manifestó a lo largo de esta etapa, sino también una de las líneas de fractura del plan en curso: el balance comercial mostró un resultado positivo pero decreciente desde 1967 hasta 1969, con escasa recuperación en 1970 y un saldo negativo en 1971 mientras que la cuenta corriente arrojó un saldo negativo en cada uno de los años del lapso 1968-1972.

Fue Dagnino Pastore, sucesor de Krieger Vasena a partir de junio de 1969, el ministro de Economía que debió lidiar con la primera crisis que afrontó el plan. En octubre de 1969 recrudecieron los movimientos adversos en el mercado de cambios que se habían iniciado en mayo. La reacción de política fue la venta de reservas para defender el tipo de cambio fijo, permitiendo que la correspondiente contracción de la base monetaria impactara sobre la oferta de dinero y así aumentaran las tasas de interés. También en ese año el balance de pagos registró una fuerte salida de capitales no compensatorios y el descenso de las reservas internacionales. El resultado de la política fue exitoso en revertir las expectativas de devaluación y modificar el signo del flujo de capitales, así como en recuperar las reservas perdidas. Por otra parte, 1969 fue el mejor año del plan en términos de tasa de crecimiento del PBI (la más alta del período) y de tasa de inflación (la menor lograda en esta etapa). Sin embargo, el episodio había puesto en evidencia una zona lábil dentro del esquema de políticas que constituyó un ensayo de lo que serían a futuro crisis más profundas.

La modificación fundamental del plan fue la ruptura del compromiso cambiario bajo el ministerio de Moyano Llerena. En el mes de junio de 1970, ya con Juan Carlos Onganía fuera del poder, quien había sido reemplazado por Roberto Marcelo Levingston, el precio del dólar fue aumentado en un 14 %; también se incrementaron las alícuotas de las retenciones y se redujeron aranceles, lanzándose en paralelo nuevos acuerdos voluntarios de precios. Este intento de réplica cualitativa de las principales medidas del plan Krieger, pero con modificaciones cuantitativas en algunas variables y

precios relativos, se dio en una economía que enfrentaba una aceleración de la inflación desde comienzos de año, una reducción del crecimiento debido al daño colateral causado por las políticas contractivas implementadas el año previo y, quizás mucho más importante que lo anterior, un país que, desde una perspectiva social y política ya no era el de comienzos de 1967.

Pero Moyano Llerena era una anomalía dentro del nuevo curso político, lo que fue consistente con su corta duración de poco más de cuatro meses. Fue la figura de Aldo Ferrer la que le daría su tono particular a la gestión económica de esta presidencia. Más orientado a la implementación de políticas de desarrollo productivo que sentaran las bases de un cambio estructural de largo plazo, en materia de acciones macroeconómicas el ministerio de Ferrer terminó de desactivar las iniciativas de política específicas de la fase anterior y colocó en una posición subordinada al objetivo antiinflacionario.

La gestión de Aldo Ferrer, iniciada en octubre de 1970, tuvo como ejes la inversión en infraestructura y el impulso a las firmas de capital nacional, preocupaciones plasmadas en el Plan de Desarrollo y Seguridad y la Ley de Compre Nacional. En el terreno de la política macroeconómica se expandió el gasto público y se bajaron los coeficientes de reserva para aumentar el crédito, particularmente el direccionado a las empresas domésticas. Como complemento de lo anterior se estimuló el endeudamiento en los mercados internacionales o, con sus casas matrices, de las firmas extranjeras.

1970 no solo fue el año del abandono del plan de marzo de 1967 sino también el del inicio del mayor *shock* adverso en materia de precios que registró la economía en el período. Presumiblemente debido a la coincidencia en las fases de descenso de la faena interna de carne vacuna en los EE.UU. y el Reino Unido, y el consiguiente aumento de las importaciones desde esos países, se registró un aumento de los precios internacionales de la carne que se transmitió a los precios domésticos e inició así un ciclo de retención de ganado en la Argentina. La carne vacuna es un bien salario transable que en la época tenía una alta participación en la dieta familiar y ponderaba en el Índice de Precios al Consumidor de un modo mucho más importante que a inicios del siglo XXI. El impacto negativo sobre el salario real tornaba muy difícil la continuación de una política de contención de los salarios nominales y la recuperación de estos amenazaba con trasladarse a los precios de los bienes en la medida en que se mantuvieran los márgenes de beneficio por parte de las empresas. El gobierno reaccionó estableciendo vedas al consumo desde marzo de 1971 (que durarían hasta 1973) e imponiendo de manera intermitente precios máximos.

De este modo, a pesar del mantenimiento de mecanismos de concertación y controles de precios, estos se volvían progresivamente menos efectivos al estar sometidos a la presión del aumento del precio de la carne (y otros alimentos), de los movimientos del tipo de cambio, de las persistentes demandas de aumentos salariales y de los reajustes de tarifas que trataban de aminorar el impacto negativo de la aceleración de la inflación sobre las finanzas de las empresas públicas. Independientemente de la valoración que se tenga de la potencia antiinflacionaria de las políticas de demanda en un contexto como el descrito, de haber tenido alguno, estas trabajaban en un sentido contrario, teniendo como objetivo incentivar el gasto doméstico y el crédito a la producción.

En 1971 tuvo lugar la segunda crisis de balance de pagos del gobierno de la Revolución Argentina. Ese año se registraron el mayor saldo negativo en cuenta corriente del período 1967-1972, el mayor egreso de capitales de corto plazo, el peor resultado de balance de pagos y la mayor caída de reservas internacionales. En el mes de abril (Aldo Ferrer abandonaría el ministerio durante el mes de mayo) se dio inicio a una política de minidevaluaciones mensuales que perdurarían hasta septiembre de 1971, cuando el mercado único de cambios fue desdoblado en un mercado comercial y otro financiero. A partir de ese momento las operaciones de comercio exterior pasaron a liquidarse, en función del tipo de bien involucrado, a cotizaciones resultantes de la suma ponderada de los tipos de cambio comercial y financiero. El cambio de los ponderadores en favor de la cotización financiera, superior, significaba una devaluación de hecho sin modificar el tipo comercial.

Los últimos dos ministros de Hacienda y Finanzas del gobierno de la “Revolución Argentina”, Cayetano Licciardo y Jorge Wehbe, tenían dos objetivos urgentes y una restricción política de peso. Los objetivos eran paliar la crisis del sector externo y bajar la tasa de inflación, la restricción era la necesidad del gobierno de garantizar un piso de crecimiento que no dificultara aún más los últimos meses de gestión con el recrudecimiento de los problemas sociales por el cierre de empresas y/o el aumento del desempleo. Los ejes de la política macroeconómica en esta fase fueron la baja del gasto público y el intento de aumentar la recaudación, así como desacelerar el crecimiento de la oferta monetaria disminuyendo los adelantos del BCRA al gobierno y elevando el coeficiente de reserva de los bancos. Adicionalmente, se continuó con la desgastada política de control de precios, mientras en el sector externo se perseguía el aumento del tipo de cambio real y se imponían nuevas restricciones al ingreso de bienes importados.

De este modo, a lo largo de esta última fase de la Revolución Argentina se aprecia, en materia de políticas macroeconómicas, una trayectoria paralela entre la pérdida de poder del gobierno militar y el agotamiento de la imaginación de los decisores de la política, o en todo caso el desplazamiento progresivo de las formulaciones más ricas y originales en favor de modelos de intervención ya meramente reactivos a los cambios de la coyuntura, ya reiteración de aquellos experimentados en el pasado, con los costos y resultados conocidos.

En términos del desempeño de las herramientas de política, los resultados de este último período fueron mixtos; en cuanto al resultado, en términos de precios y cantidades, la política fracasó. A pesar de las presiones provenientes de las necesidades políticas, el ministerio de Hacienda y Finanzas logró reducir el gasto público, pero no pudo incrementar la recaudación; de hecho, en términos reales esta mostró un descenso. A esto último contribuyeron tanto la aceleración de la tasa de inflación como el descenso del nivel de actividad.

A results de lo anterior, en 1972 el sector público registró el mayor déficit primario de todo el lapso, así como las mayores necesidades de financiamiento (medidas ambas en pesos constantes), necesidades que fueron satisfechas en gran parte por la asistencia del BCRA. En el sector externo, el resultado del balance de pagos registró la mitad del saldo negativo del año anterior, el egreso de capitales de corto plazo se redujo notablemente y las reservas internacionales se recompusieron hacia fin del año. Este cambio fue fruto tanto de la asistencia del FMI a través de un par de préstamos (uno *stand by* y otro por fluctuación de las exportaciones), del aumento del tipo de cambio real, que se había iniciado con el desdoblamiento del mercado cambiario, y de la mejora de los términos de intercambio que comenzaron en este año y se desplegarían a lo largo de 1973, como veremos más adelante.

En cuanto a la tasa de inflación, 1972 cerró con un aumento de los precios al consumidor, diciembre contra diciembre, del 64,1 %. Esta tasa más que duplicaba la de 1966 mientras que el crecimiento del producto resultaba inferior al de 1967. Entre medio habían tenido lugar dos crisis del sector externo, tres modificaciones del modo de funcionamiento del mercado cambiario y las políticas de acuerdos, controles e intervención habían sufrido un fuerte desgaste y pérdida de efectividad; mientras que las finanzas públicas y el balance del Banco Central observaron frecuentes y abruptas oscilaciones en uno u otro sentido, tanto por el impacto de las diversas coyunturas como en función de las cambiantes perspectivas de los

hacedores de política en sus, a veces, corta existencia en la función pública.

En el nuevo año, con la proximidad del cambio de gobierno, la coyuntura continuaba siendo preocupante. Los precios al consumidor al momento de las elecciones, marzo de 1973, aumentaron 76,5 % con relación a igual mes del año anterior, mientras que la tasa de crecimiento del PBI desestacionalizado del primer trimestre de 1973 fue del -0,4 %. Pero el principal legado en materia macroeconómica no era la situación de corto plazo, sino: a) la fragilidad revelada del sector externo que, en lo inmediato, quedaría enmascarada por la bonanza transitoria de los términos del intercambio; b) la difícil administración de las finanzas públicas, afectadas tanto por la tasa de inflación y por las variaciones del nivel de actividad, por el lado de la recaudación, como por su carácter de mecanismo de respuesta nominal a las diversas y contrapuestas demandas reales por el lado del gasto; y c) dificultades del Estado para acceder al financiamiento voluntario de los desequilibrios. Todo lo anterior enmarcado en una puja distributiva parcialmente contenida por la temporaria desactivación de los mecanismos democráticos de representación de los intereses sectoriales y de resolución de conflictos.

3. El contexto externo. La caída de Bretton Woods y los precios de las *commodities*

El comienzo del tercer gobierno peronista se dio en un contexto internacional fuertemente expansivo en los primeros años de la década, pero seguido por una profunda recesión en las economías desarrolladas durante el bienio 1974-75, así como por una aceleración generalizada de la tasa de inflación.² Entre noviembre de 1970 y noviembre de 1973 el índice de producción industrial de Estados Unidos creció un 26 % (equivalente a una tasa promedio de 8 % anual), mientras entre noviembre de 1973 y marzo de 1975, el índice se contrajo un 13 % (equivalente a una baja de casi 10 % anual). En Japón, la producción industrial creció a una tasa promedio de 9,5 % anual entre 1970 y 1973 y se contrajo a una tasa anual de 7,5 % en el bienio 1974-75. En Alemania se observó un crecimiento de la producción industrial equivalente a un 8,6 % anual entre diciembre de 1971 y agosto de 1973 y una contracción del orden del 7 % anual entre ese mes y julio

2. Ver Cooper y Lawrence (1975).

de 1975. América Latina, entre tanto, creció a una tasa anual promedio de 6,5 % entre 1970 y 1973, que se desaceleró al 5 % anual promedio en los dos años siguientes.

Al mismo tiempo, el índice de precios al consumidor aumentó en Estados Unidos a una tasa promedio anual de 7 % entre 1970 y 1973, frente al 2,6 % promedio de la década del sesenta y la tasa de inflación alcanzó a alrededor del 9,6 % anual promedio en el bienio 1974-1975. En Japón la tasa de inflación se duplicó en el primer trienio de la década del setenta (11,2 % anual promedio) respecto del promedio de la década del sesenta (5,3 %) y en Alemania pasó de 2,5 % a 8 % en el mismo período. Las economías de América Latina no fueron ajenas a esta coyuntura caracterizada por una aceleración inflacionaria. La tasa de inflación promedio pasó de 2,6 % en la década del sesenta a 6,4 % entre 1970 y 1973 y a 17,5 % en el bienio 1974-1975.

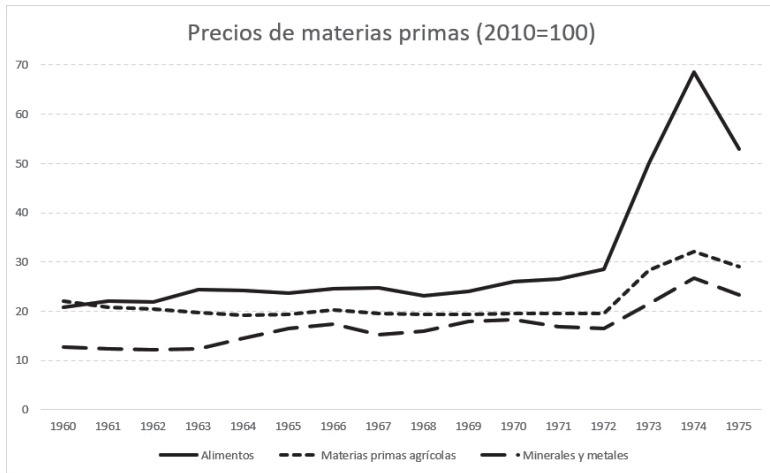
Este cambiante contexto internacional coincidió y se retroalimentó con el desarrollo de un proceso de cambios de inusitada importancia en el sistema monetario internacional, que culminaron el 15 de agosto de 1971, cuando el gobierno norteamericano anunció el fin de la convertibilidad del dólar, decretando así el final del sistema monetario internacional vigente desde la cumbre de Bretton Woods, al final de la Segunda Guerra Mundial. No se trató de una decisión sorpresiva, sino que fue el resultado de un largo proceso de desgaste que puso en evidencia los problemas de funcionamiento del sistema monetario internacional, en particular en relación con la manera de compatibilizar un progresivo aumento de la movilidad internacional de capitales con el creciente deterioro de las cuentas externas de la economía norteamericana y las expectativas de depreciación del dólar que este generaba.

Tampoco fue ajena a este proceso de desgaste la resistencia surgida tanto desde el gobierno como desde el sistema financiero norteamericanos, frente a la posibilidad de que el dólar perdiera importancia como moneda de referencia. A lo largo de la segunda mitad de la década del sesenta y el inicio de la década del setenta en los EE.UU. se tomaron diversas medidas para estimular las exportaciones, por un lado y para controlar los movimientos de capitales, por el otro. Estas medidas fueron acompañadas, cada vez con menos entusiasmo, por una estrategia coordinada de algunos bancos centrales europeos para sostener el valor del dólar. Sin embargo, el creciente temor a importar la inflación norteamericana, impulsada por el gasto militar asociado a la guerra de Vietnam, hizo que ya a mediados de 1971

algunas monedas comenzaran gradualmente a flotar y, consecuentemente, a apreciarse. Como contrapartida, el dólar se devaluó un 8 % inicialmente y luego un 10 % adicional a comienzos de 1973.³

La primera mitad de la década del 70 fue también un período caracterizado por fuertes aumentos de los precios de las materias primas, impulsados inicialmente por la aceleración inflacionaria a la que se hizo referencia anteriormente, pero motorizados luego por distintos eventos que marcaron este período singular de la historia económica mundial, como lo fueron la caída de Bretton Woods y las decisiones de la OPEP sobre los precios y la producción de petróleo. El Gráfico 1 muestra la evolución de los precios de los alimentos, las materias primas agrícolas y los metales desde mediados de la década de 1960 hasta mediados de la década de 1970.

Gráfico 1. Precios de materias primas (2010 = 100)



Fuente: Banco Mundial

La devaluación del dólar, en especial a partir de 1973, fue uno de los factores que afectaron la evolución de los mercados internacionales de materias primas cuyos precios usualmente están nominados en esa moneda. Como señalan Cooper y Lawrence (1975) los movimientos en los tipos de cambio que tuvieron lugar a partir de la caída de Bretton Woods no se

3. Sobre la crisis y el fin de Bretton Woods puede verse Eichengreen (2008).

debieron solo a la depreciación de la unidad de medida sino también al impacto de una demanda especulativa que apuntaba a disminuir tenencias excesivas de activos en dólares cuyo valor estaba cayendo.⁴

Además del efecto de la depreciación del dólar, la fluctuación observada en los precios internacionales de las materias primas (aumento en el bienio 1972-1973 y caída entre 1974 y 1975) respondió a las oscilaciones del nivel de actividad mundial comentadas precedentemente: fuerte crecimiento en los primeros años de la década y recesión a partir de 1974, luego del aumento de los precios de la energía a los que se hace referencia más adelante. En el caso de los alimentos, la tendencia alcista de los precios se prolongó durante casi todo el año 1974, como consecuencia del impacto sobre los precios de los cereales de las malas cosechas y los cambios en las políticas agrícolas en la Unión Soviética.⁵ En todos los casos, como se puede ver en el Gráfico 2, después de la caída de los años 1974-1975, los precios quedaron por encima de los niveles de comienzos de la década (alrededor del 50 % en el caso de los metales, cerca del 100 % las materias primas agrícolas y más del 100 % en el caso de los alimentos).

Lo sucedido con el precio del petróleo y su impacto en la economía mundial en la década del setenta merece un análisis particular, dados sus efectos de largo alcance no solo sobre la organización del mercado de hidrocarburos, sino sobre la actividad económica y la tasa de inflación a nivel global. Desde 1948 hasta 1970 los precios del petróleo habían oscilado entre USD 2,5 y USD 3 el barril⁶ (algo menos de USD 20 a valores actuales) siendo Estados Unidos el principal productor mundial, situación que le permitía controlar los precios. Esta posición dominante le permitía abastecer al mercado interno a precios bajos, favoreciendo así la expansión de la industria automovilística.

En 1960 los países árabes formaron la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), con el objetivo de tener una mayor injerencia sobre el mercado de hidrocarburos. Aunque la creación de la OPEP no tuvo efectos inmediatos, habilitó la posibilidad de que estos países reaccionaran, años después, a la pérdida que implicaba para ellos la caída de valor de sus exportaciones que suponía la depreciación del dólar que siguió al fin de

4. Ver Cooper y Lawrence (1975).

5. Cooper y Lawrence señalan asimismo que los precios de la harina de soja y otros alimentos de animales fueron impulsados por la baja captura de la anchoa peruana habitualmente utilizada para ese fin.

6. Esto implicó una disminución de más de 60 % en términos reales. Ver Adelman (2004).

Bretton Woods. De esta forma, a fines de 1973 el precio del petróleo se había incrementado alrededor de 56 % respecto de los niveles de inicios de la década.

Pero el hecho más importante, el que marcó un antes y un después en el mercado internacional de hidrocarburos, ocurrió el 17 de octubre de 1973, cuando los países árabes impusieron un embargo sobre las exportaciones a los países cuyos gobiernos apoyaron a Israel en la llamada “Guerra del Día del Perdón”, hecho que afectó principalmente a Estados Unidos y Holanda. En los cuatro meses siguientes a la implementación del embargo, los precios del petróleo se cuadruplicaron y luego se mantuvieron en niveles muy altos aun después del levantamiento del embargo, en marzo de 1974.

Gráfico 2. Precio promedio del petróleo (dólares por barril)



Fuente: Banco Mundial

El impacto sobre la economía norteamericana fue muy fuerte. El embargo no pudo ser compensado con un aumento de la producción interna porque el sector petrolero ya estaba trabajando a plena capacidad y no tenía margen para compensar la restricción sobre las importaciones.⁷ Así, en un

7. Ver Kaufman, Pavlos Karadeloglou y di Mauro (2008).

contexto en el que la tasa de inflación ya venía acelerándose desde mediados de la década del sesenta, el aumento del precio de los combustibles la elevó hasta niveles inéditos. Al mismo tiempo, el efecto negativo sobre los ingresos reales de los consumidores generó una fuerte contracción de la demanda y dio lugar a una caída del PBI, situación que no solo afectó a la economía norteamericana, sino a los países desarrollados en general. La segunda mitad de la década fue, de esta manera, el escenario un proceso de estanflación, que combinaba una recesión con un aumento de la tasa de inflación.

4. La dimensión sociopolítica

Los últimos tiempos de la “Revolución Argentina” se vieron signados por la necesidad de encontrarle una salida política a la crisis. Luego del breve interregno de Levingston, con la asunción de Alejandro Lanusse en 1971, comenzó una nueva etapa dentro del gobierno militar caracterizada por la búsqueda activa de un acuerdo político que permitiera una salida electoral y neutralizar la creciente conflictividad social. Es en este contexto que el gobierno militar lanza el Gran Acuerdo Nacional (GAN) a mediados de 1971, propuesta de acuerdo político entre las Fuerzas Armadas y las principales fuerzas políticas del país que pretendía establecer los condicionamientos necesarios, desde la óptica militar, para el restablecimiento de un régimen político democrático.

Uno de los aspectos principales a resolver radicaba en la necesidad de administrar el levantamiento de la proscripción del peronismo, que generaba una fuerte oposición en la corporación militar. El GAN proponía la legalización de los partidos políticos y la obtención de cargos electivos para estos a cambio de la aceptación de un período de transición en el cual la presidencia sería ejercida por el propio Lanusse. Luego de este período constitucional inicial, tanto la Unión Cívica Radical (UCR) como el partido peronista podrían comenzar a disputar la presidencia. Sin embargo, luego de muchas idas y vueltas, que incluyeron desde la aceptación y muchas veces el aliento de Perón a la guerrilla hasta la sanción de una nueva legislación electoral por parte del gobierno militar (O'Donnell, 1982: 393), el acuerdo alcanzado estuvo lejos de los términos planteados inicialmente por Lanusse.

En definitiva, Héctor Cámpora –que había sido elegido hacia fines de 1971 como delegado personal de Perón– fue propuesto por este como candidato a presidente por el Frente Justicialista para la Liberación Nacional

(FREJULI) en las elecciones de marzo de 1973. El FREJULI era una coalición integrada tanto por el peronismo como por algunos partidos menores como el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Conservador Popular y el Partido Popular Cristiano.

Después del rotundo triunfo del FREJULI en las elecciones, el 25 de mayo de 1973 Cámpora asumió la presidencia de la Nación. La consigna popular para las elecciones, y probablemente la causa de la gran cantidad de votos que obtuvo la fórmula encabezada por Cámpora era “Cámpora al Gobierno, Perón al poder”. De esta manera, más allá de que la fórmula triunfante en las elecciones incluía a otros partidos y que incluso el vicepresidente (Solano Lima) era un representante del Partido Conservador Popular, el significado político del resultado electoral era que, luego de dieciocho años de proscripción, el peronismo retornaba al gobierno.

Este tercer gobierno peronista aunaba una diversidad de sectores con orientaciones y expectativas sumamente disímiles, cuya unidad se asentaba en la indiscutible figura de Perón. El núcleo central de la alianza que representaba el regreso del peronismo al poder se encontraba en el movimiento sindical organizado en la CGT y en la agrupación empresaria que reunía a los pequeños y medianos empresarios nacionales (la CGE). La propuesta de política de la alianza era la defensa del mercado interno y de un capitalismo nacional, con pleno empleo y una distribución del ingreso favorable a los asalariados. Se trataba de una “alianza defensiva” (O’Donnell, 1977), compuesta por las fracciones más débiles de la burguesía urbana y el sector popular, que durante la segunda fase de la industrialización sustitutiva se habían opuesto sistemáticamente a los planes de estabilización llevados a cabo durante las fases descendentes del ciclo, y en 1973 llegaba por primera vez en la historia argentina por sí sola, con exclusión de la gran burguesía, a sustentar la alianza gobernante.

De esta manera incorporaba, por un lado, los intereses de una burguesía nacional ligada al abastecimiento del mercado interno a partir de la producción de bienes de consumo, y que era conducida por grandes firmas oligopólicas, pero que detentaba una situación de debilidad estructural que evidenciaba serias limitaciones en su capacidad para liderar el proceso de desarrollo.⁸

8. En palabras de Oscar Braun, se trataba de una pseudoburguesía nacional: “nacional porque en cierta medida sus intereses son contradictorios con los del capital extranjero y del local aliado al extranjero, y con los de la oligarquía terrateniente; pseudoburguesía, porque carece realmente de

Por su parte, los sindicatos buscaban recuperar posiciones en la lucha por el reparto del ingreso nacional, con la expectativa de que el retorno del peronismo al poder tuviera como correlato un incremento sustancial de salarios. Sin embargo, la posición del sindicalismo en la alianza era compleja. En primer lugar, por el lugar marginal que había ocupado en el desarrollo de la operación política que culminó con el triunfo electoral del 11 de marzo, lo que implicaba que los mismos no participaran en un mismo grado del entusiasmo popular que conllevó la vuelta del peronismo al gobierno. En segundo lugar porque, como señala Torre (2004), este retorno despertaba sentimientos contradictorios en los jefes sindicales, formados en los años de proscripción del peronismo, que tenían como algunos de sus mayores activos tanto su capacidad de “golpear para negociar” como la de concertar alianzas con los gobiernos de turno, sin importar cuáles fueran.⁹ Así, el retorno del peronismo al poder los ponía en la dificultosa tarea de aceptar una subordinación a la que se habían desacostumbrado.

Asimismo, dentro de la alianza que llegaba al poder en 1973 se encontraban los grupos juveniles de izquierda, que habían tenido un significativo protagonismo en los años finales de la “Revolución Argentina” y durante la campaña electoral –siendo alentados por Perón desde su exilio en Madrid– y se encontraban a la espera de reafirmar su posición dentro del movimiento (Jelín, 1977). Esta juventud radicalizada veía en la elección de Càmpera como candidato a la presidencia la expresión de su lugar –protagónico– ganado dentro del peronismo, dado que era uno de los sectores que mayor capacidad de movilización poseía.

El auge de este sector reflejaba la “peronización” de los sectores medios que tuvo lugar en los últimos años de la dictadura, transformación que incluía dentro de sus manifestaciones tanto la emergencia de ciertas organizaciones guerrilleras (Montoneros, FAP y FAR) como la de los grupos que formaban su periferia política (fundamentalmente, la Juventud Peronista).¹⁰

Por último, se encontraba el “personal político” del peronismo

un proyecto que le permita constituirse como tal en su plenitud y adquirir los medios de efectuar autónomamente la reproducción del capital y su ampliación” (1974: 14).

9. Durante los años de proscripción del peronismo había tenido lugar una estrategia sindical, centrada en la figura de Vandor, tendiente a la conformación de un “peronismo sin Perón”, que le valió una relación sumamente conflictiva con este último. Ver James (1990).

10. Esta peronización tenía como trasfondo una importantísima radicalización de diversos sectores medios, sobre todo jóvenes, que tenían en la Universidad y en algunas organizaciones emanadas de la Iglesia unos de sus principales núcleos de origen. Ver Lanusse (2005).

(O'Donnell, 1982), fundamentalmente proveniente de sectores medios y altos, que, como los dirigentes sindicales, también habían tenido una relación conflictiva con Perón durante su exilio. Estos sectores de la rama más puramente política, como señala Di Tella (1983: 91), se encontraban posicionados en el interior del peronismo junto a los jóvenes, conformando lo que podría denominarse una “alianza antisindical”.

De esta forma, la llegada del FREJULI al gobierno suponía de por sí una situación social y política conflictiva, debido a la heterogénea composición de la alianza que el mismo englobaba (y por ende a las expectativas disímiles de los diversos sectores), y a los elevados niveles de movilización de la sociedad argentina durante el período (Jelín, 1977).

Una fuente de conflicto provenía de la compleja situación dentro del movimiento obrero, donde convivían los sectores afines al gobierno (los sectores obreros nucleados en la CGT) junto con nuevas formas de acción obrera que excedían la capacidad de control de la central, entre las cuales se encontraba el sindicalismo combativo, apoyado en la movilización de las bases y con tendencias profundamente antiburocráticas. A esto debe sumarse, asimismo, la disputa que desde los inicios se daba entre los distintos sectores que se encontraban al interior de la alianza peronista, principalmente entre la burocracia sindical y los sectores juveniles radicalizados.

Otras potenciales fuentes de conflicto eran, por un lado, que el programa económico que se pretendía implementar suponía el redimensionamiento del sector agropecuario, en la búsqueda de captar parte de la renta agraria para su redistribución en pos del proyecto industrializador. Por otra parte, se supeditaba el rol del capital extranjero a que su participación no desplazara ni sustituyera a los capitales nacionales, ni limitase el control nacional sobre los centros básicos de decisión.¹¹

Por último, las Fuerzas Armadas, luego del fracaso de la tentativa de Lanusse de liderar la salida democrática y de la victoria del FREJULI en las elecciones, lejos de brindar un apoyo activo al nuevo gobierno se mantuvieron expectantes, a la espera de que el peronismo se encargara de resolver tanto la crisis política en que se encontraba inmerso el país como las contradicciones dentro del propio movimiento, buscando preservar su

11. Braun (1974) señalaba que este intento por parte de la “alianza defensiva” de redimensionar a los sectores económicamente predominantes, tenía –de por sí– limitaciones estructurales en la medida en que el control tanto de la reproducción ampliada del capital como de la balanza de pagos continuaba en manos de estos sectores.

unidad interna.

Teniendo como trasfondo este complejo panorama, con la asunción de Cámpora el 25 de mayo de 1973, se inauguró la primera etapa del regreso del peronismo al poder, signada por la movilización popular y el predominio de la juventud en la escena política. Estos meses se caracterizaron por ocupaciones de fábricas y de oficinas públicas, procesos que en general se encontraban encabezados por la Juventud Peronista y por la izquierda (Seoane, 2003).

Una de las principales medidas tomadas en tal sentido fue una amnistía generalizada para todos los presos políticos, disposición que parecía configurar una política tendiente a favorecer al movimiento juvenil de izquierda. La liberación inmediata de todos los presos, que pasaba por alto el procedimiento formal correspondiente, se constituía en la respuesta al denominado “Devotazo” –en alusión a la revuelta de los presos en la cárcel de Devoto el mismísimo 25 de mayo de 1973– mientras una multitud reclamaba frente a las puertas la liberación de los “soldados de Perón” (De Riz, 1987: 81).

No obstante, serían los sucesos de Ezeiza, acontecidos el 20 de junio de 1973 con motivo del regreso de Perón al país, los que pondrían de manifiesto el carácter agudo de las contradicciones hacia el interior del nuevo gobierno. En esa fecha, en la que una multitud compuesta tanto por los sindicatos como la juventud nucleada fundamentalmente en Montoneros y la JP acudía a esperar el regreso de Perón, fuerzas parapoliciales asociadas a la derecha peronista y lideradas por Jorge Osinde abrieron fuego contra las columnas de Montoneros y otras organizaciones juveniles produciéndose la denominada “Masacre de Ezeiza” (Verbitsky, 2006).

En el discurso de Perón del día siguiente, en tanto, quedaría clara su opción por la ortodoxia peronista en detrimento de los sectores más radicalizados del movimiento. En este sostuvo:

Los peronistas tenemos que retornar a la conducción de nuestro movimiento. Ponerlo en marcha y neutralizar a los que pretenden deformarlo desde abajo o desde arriba. Nosotros somos justicialistas. Levantamos una bandera tan distante de uno como de otro de los imperialismos dominantes. No creo que haya un argentino que no sepa lo que ello significa. No hay nuevos rótulos que califiquen a nuestra doctrina ni a nuestra ideología: Somos lo que las veinte verdades peronistas dicen. No es gritando “la vida por Perón” que se hace patria, sino manteniendo el credo por el cual luchamos = Galasso, 2005: 1199).

La vuelta de Perón al país significó un freno a la movilización popular, que hasta entonces resultaba aceptada, y puso fin a un estilo de gobierno caracterizado por el énfasis en la movilización social y el apoyo de la juventud y de los sectores obreros más radicalizados (Itzcovitz, 1985).

Asimismo, tuvo como correlato la renuncia de Cámpora y de Solano Lima, la asunción de Raúl Lastiri (yerno de López Rega) como presidente interino, y la convocatoria a nuevas elecciones en las que Perón se presentó finalmente como candidato a presidente, integrando la fórmula Perón- Perón junto a su esposa María Estela Martínez de Perón, conocida como Isabelita. La fórmula Perón-Perón fue electa en octubre de 1973 con más del 61 % de los votos.

5. La economía política del programa de gobierno (marzo 1973-junio 1974)

5.1. Expectativas y restricciones para el nuevo gobierno

El gobierno del FREJULI encontró al asumir una macroeconomía desordenada, caracterizada por un bajo crecimiento, una tasa de inflación elevada, desempleo creciente y un moderado déficit en la cuenta corriente del balance de pagos.

En estas circunstancias, la combinación de políticas que permitiría alcanzar al mismo tiempo el equilibrio interno y externo sería una un aumento de la absorción interna y del tipo de cambio real, lo cual planteaba una doble dificultad. Por un lado, el déficit fiscal era elevado y un aumento del gasto público lo aumentaría aún más, incrementando la necesidad de financiamiento. Por otro lado, el aumento del tipo de cambio real generaría una redistribución del ingreso en contra de los asalariados y de los centros urbanos en general, que sería contraria a los intereses sociales y económicos que representaba la coalición de gobierno, alejando a la economía del equilibrio social.

La estrategia adoptada priorizó el impulso de la expansión de la demanda interna. El principal factor de expansión fue el aumento del consumo, estimulado por el aumento del salario real que se dio por dos vías: la política salarial y la disminución de la tasa de inflación. Por un lado, el aumento del salario mínimo y la reapertura de las negociaciones paritarias dieron lugar a un incremento de los salarios nominales, al tiempo que el acuerdo de pre-

cios y salarios formalizado a través del “Pacto Social” permitió una rápida disminución de la inflación basada en factores inerciales. La inversión, en cambio, disminuyó inicialmente y luego se mantuvo relativamente estable, a pesar de los objetivos expansivos del gobierno planteados en el Plan Trienal. El aumento del gasto privado fue acompañado por un incremento del gasto público de alrededor de dos puntos porcentuales del PBI. En tanto, el restante instrumento, el tipo de cambio real, se mantuvo relativamente estable.

Al mismo tiempo, el saldo de la cuenta corriente del balance de pagos mejoró, pasando de un déficit de 0,4 % del PBI en 1972 un superávit de 0,8 % del PBI en 1973, a pesar del aumento de las importaciones impulsado por la mejora del nivel de actividad. La explicación de este comportamiento se basa en la favorable evolución de los términos de intercambio, derivada del impacto de la caída de Bretton Woods sobre los mercados internacionales¹² que, combinado con acontecimientos puntuales que afectaron a los mercados de productos agrícolas,¹³ dieron lugar a un aumento de los precios internacionales de los alimentos de aproximadamente 300 % entre mediados de 1972 y mediados de 1974, incremento muy superior al de los precios de otros productos básicos y de los precios internacionales de las manufacturas.

Los términos de intercambio de la Argentina estaban en 1973 un 26 % por encima de los del año anterior y un 42 % por encima de los de 1970. Este efecto fue reforzado por el incremento de los volúmenes exportados, debido a la menor disponibilidad de oferta internacional derivada de malas cosechas en mercados que competirían con la producción argentina¹⁴ y a los convenios que el gobierno argentino formalizó con países del bloque socialista.¹⁵ En términos de las cuentas nacionales, el efecto de esta mejora de los términos de intercambio implicó un aumento del poder de compra de las exportaciones que representó un aumento del ingreso nacional equivalente al 3 % del PBI en 1973 y a 1,3 % del PBI en 1974.

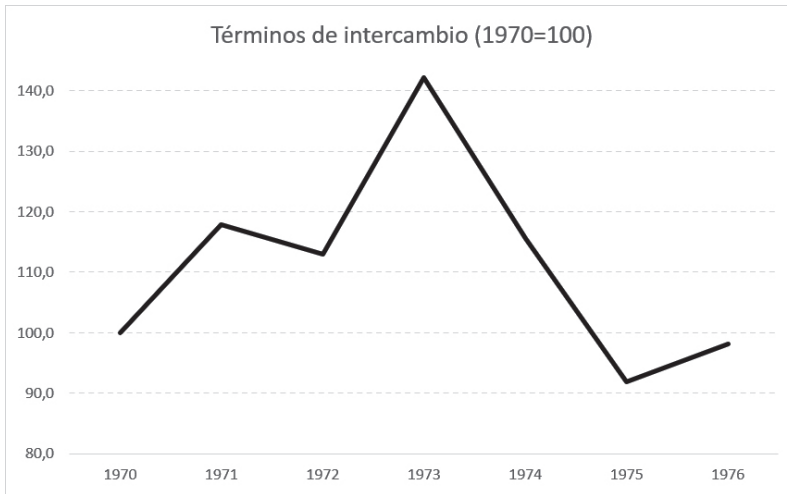
12. A la salida de Bretton Woods la mayor flexibilidad para aplicar políticas expansivas en los países desarrollados contribuyó a incrementar la tasa de crecimiento de la economía mundial. De acuerdo con el Banco Mundial, la tasa de crecimiento del año 1973 fue 6,5 %. La expansión de la economía mundial dio lugar a un aumento de la demanda de productos básicos que se reflejó en un incremento de sus precios. Por otra parte, la depreciación del dólar también repercutió los precios de las materias primas, fijados en esa moneda.

13. En 1972 la producción de productos agrícolas registró la primera caída desde el final de la segunda guerra mundial. En el caso particular del trigo la causa principal fue la sequía en la Unión Soviética. Ver FAO (1973).

14. Ver nota anterior.

15. Ver Di Tella (1985).

Gráfico 3. Términos de intercambio (1970 = 100)

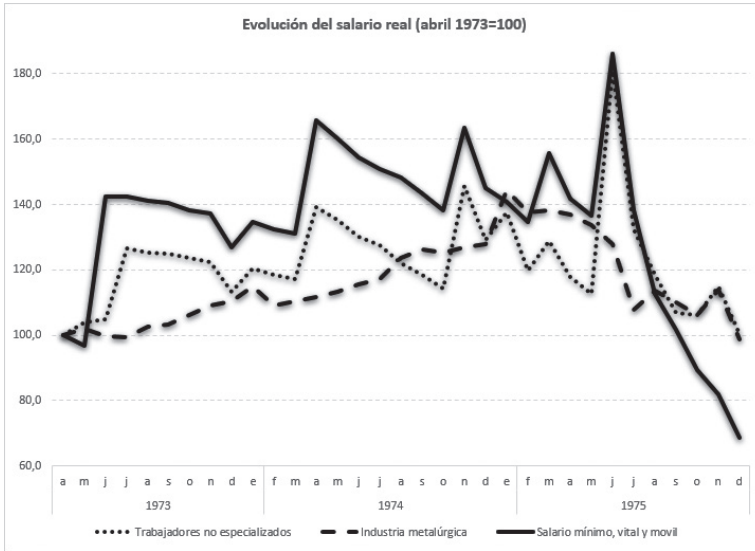


Fuente: Base de datos del IIEP.

5.2. La evolución de la economía en el primer año de gobierno

La evolución de la economía entre el segundo trimestre de 1973 y el segundo trimestre de 1974 no pudo ser más auspiciosa. El PBI creció impulsado por el aumento del consumo, tanto público como privado, pero también de las exportaciones. Al mismo tiempo, la política antiinflacionaria, basada en el congelamiento de precios, dio rápidos e impresionantes resultados. La tasa de inflación pasó de un nivel anualizado de 120 % en el primer trimestre de 1973 a cero (en rigor -0,7 %) en el tercer trimestre de ese año y se ubicaba en el 3,8 % anual en el primer trimestre de 1974, muy por debajo de los promedios históricos.

Gráfico 4. Evolución del salario real (abril 1973 = 100)

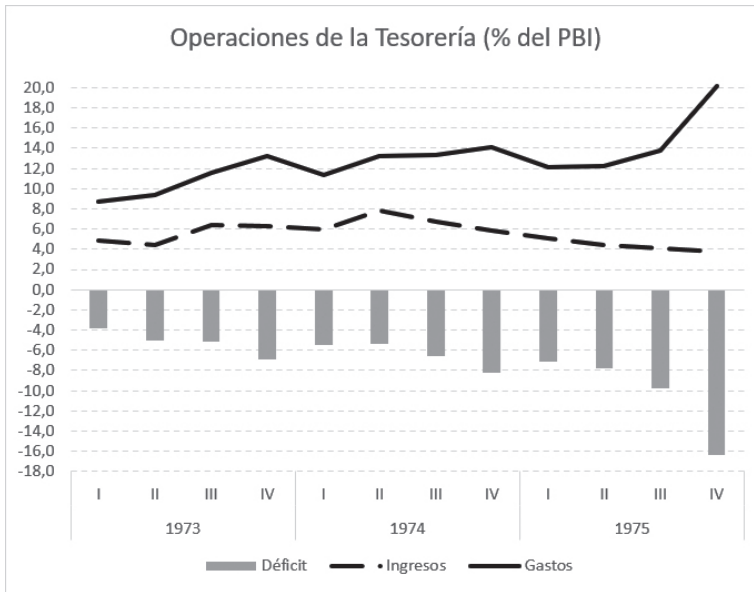


Fuente: Cepal y Di Tella (1985).

La política salarial, que comenzó con un fuerte aumento del salario mínimo y la apertura de las negociaciones paritarias, permitió un sostenido aumento del salario real. Como se puede ver en el Gráfico 4, la evolución de los salarios reales mostró una tendencia positiva durante el primer año de gobierno. Esto, junto con la disminución del desempleo, fueron los principales factores explicativos del aumento del consumo privado, que fue uno de los pilares de la recuperación económica.

El otro pilar, el consumo público, se asentó en un aumento de los gastos en personal, tanto como resultado de una recomposición salarial como del aumento del empleo, así como de las jubilaciones. Ello generó un fuerte aumento del déficit fiscal. Si observamos la evolución de las cuentas de la Tesorería Nacional (que explica en gran medida los movimientos de las cuentas del Sector Público Nacional en esos años) podemos ver que entre el cuarto trimestre de 1972 y el cuarto trimestre de 1973 el gasto se incrementó por el equivalente al 4,3 % del PBI y el déficit aumentó 3,8 % del PBI.

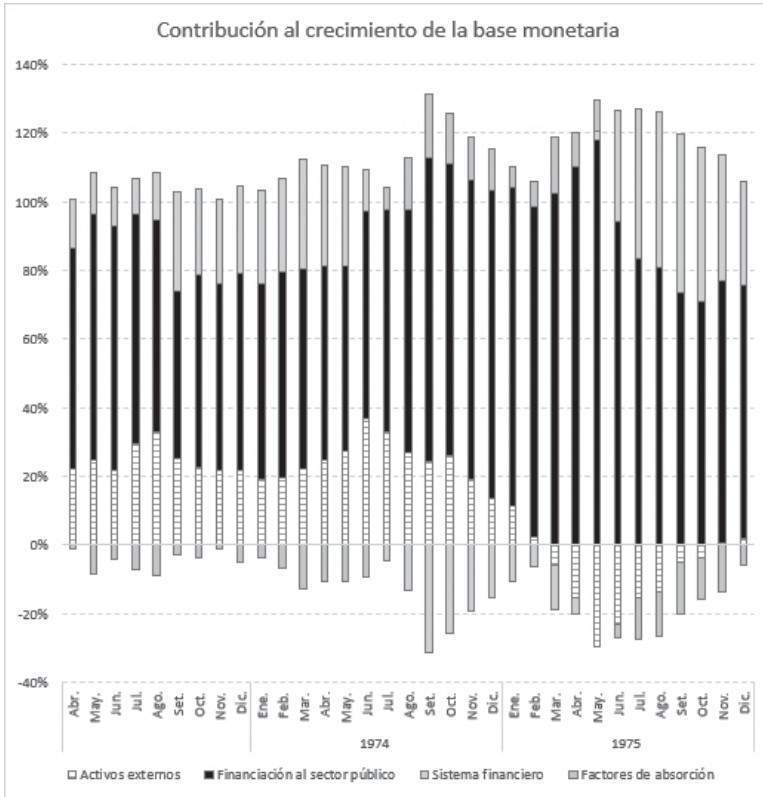
Gráfico 5. Operaciones de la tesorería (% del PBI)



Fuente: Di Tella (1985).

El Gráfico 6 permite ver la importancia de los distintos factores de expansión de la base monetaria entre 1973 y 1975. El déficit fiscal se financió básicamente con recursos provenientes del Banco Central, hecho que explicó la mayor parte del aumento de la base monetaria en el período analizado, en un contexto en el cual el crecimiento de la economía, la caída de la tasa de inflación y la mejora en la distribución del ingreso propiciaban un aumento de la demanda de dinero. Este aumento de la demanda de dinero permitió no solo absorber la expansión monetaria resultante del financiamiento del déficit fiscal, sino también aumentar el crédito al sector privado a través de redescuentos al sistema financiero. A partir de la reforma financiera implementada por el gobierno los bancos debían mantener un encaje del 100 % sobre los depósitos, por lo que no había expansión secundaria de la cantidad de dinero y el crédito era asignado por el Banco Central. Asimismo, el resultado positivo de las cuentas externas permitió un aumento de las reservas internacionales, tercer factor de expansión de la base monetaria.

Gráfico 6. Contribuciones al crecimiento de la base monetaria



Fuente: Banco Central de la República Argentina.

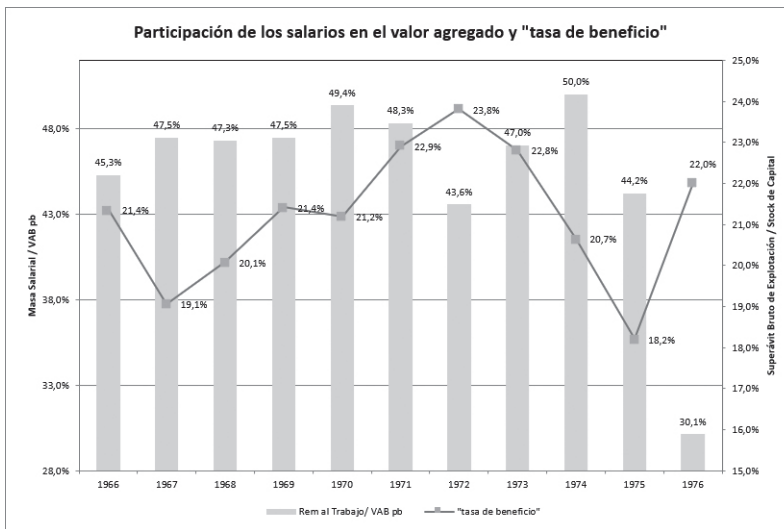
Como fue señalado anteriormente, a pesar de la caída del tipo de cambio real, las exportaciones prácticamente se duplicaron entre 1972 y 1974, por efecto tanto de la mejora de los precios como del aumento del volumen.¹⁶ Este aumento de las exportaciones se tradujo en un saldo positivo del balance comercial y de la cuenta corriente del balance de pagos, aun cuando las importaciones se incrementaron impulsadas por la recuperación del nivel

16. Cabe mencionar la importancia de las exportaciones de origen industrial, cuyo monto en dólares corrientes tuvo en 1974 una tasa de crecimiento interanual que duplicaba la del total de ventas al exterior (Vitto, 2010), así como la aplicación durante la gestión de Gelbard al frente del Ministerio de Economía de medidas promocionales que buscaban expandir las exportaciones y diversificar los mercados, a partir de acuerdos bilaterales, en particular con países de América Latina y del bloque soviético.

de actividad económica.

Coronando esta suma de resultados positivos, el gobierno pudo cumplir con el objetivo de redistribuir ingresos a favor de los asalariados. En efecto, la mejora del salario real y el aumento del empleo permitieron un aumento de la participación de los salarios en el ingreso de 43,6 % en 1972 a 47 % en 1973 y al mítico 50 % en 1974. Esta redistribución del ingreso fue facilitada por el crecimiento de la economía y por el aumento adicional que registró el ingreso nacional por el efecto de la mejora de los términos de intercambio, que equivalió a alrededor de dos tercios del aumento de la participación de los salarios.

Gráfico 7. Participación de los salarios en el valor agregado y "tasa de beneficio"



Fuente: elaboración propia a partir de datos de CEPAL.¹⁷

17. La participación de los asalariados en el valor agregado se calcula como el cociente entre la remuneración al trabajo asalariado y el valor agregado bruto a precios básicos, la aproximación a la "tasa de beneficio" se obtuvo calculando $[(EBE/VAB pb) (VABpb/PBIpm) / (K/PBIpm)]$, donde: EBE=excedente bruto de explotación, VABpb = valor agregado bruto a precios básicos, PBIpm=producto interno bruto a precios de mercado, K=stock de capital. Los datos se obtuvieron de diversas publicaciones de CEPAL y la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires citadas en la bibliografía.

6. La muerte de Perón, el *shock* externo y los problemas políticos al interior de la coalición de gobierno (julio 1974-diciembre 1975)

6.1. Las debilidades del modelo

Más allá de los logros alcanzados por la política económica en el primer año de gobierno, fueron generándose algunos desequilibrios que iban a jugar un papel importante en el desarrollo de los hechos que comenzaron en la segunda mitad de 1974 y cobraron mayor fuerza al año siguiente.

Por un lado, la mejora de la distribución del ingreso tuvo un importante componente fiscal. De manera directa por el aumento de la masa salarial a cargo del Estado (por el aumento de los salarios y del empleo públicos) y de manera indirecta porque la recuperación económica que dio lugar al aumento del empleo se asentó en una medida importante en el aumento del gasto público (Leyba, 2010).

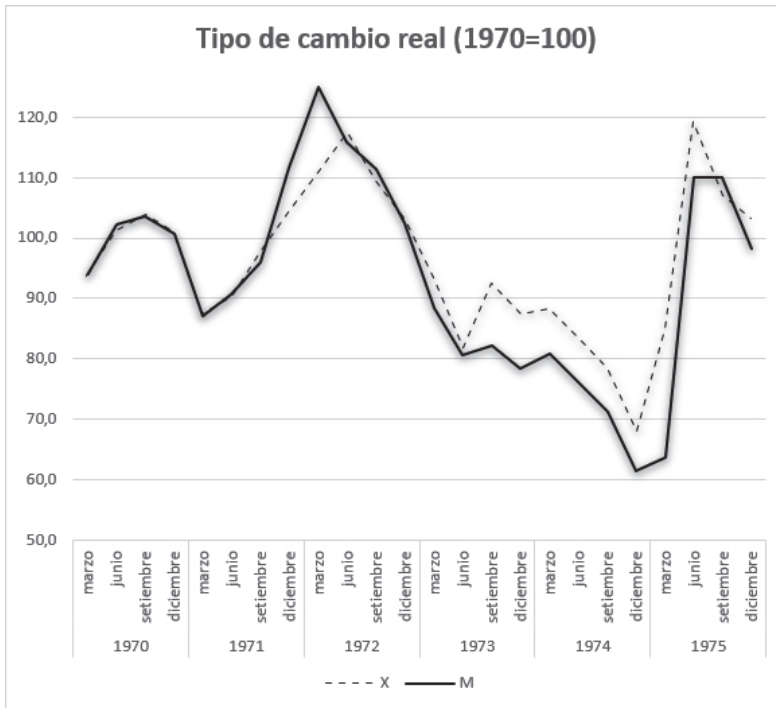
Otro factor que contribuyó a explicar la redistribución del ingreso fue el sostenimiento de un nivel relativamente bajo de tipo de cambio real, dado el peso que tienen los bienes comerciables en general y los alimentos en particular en la canasta de consumo de los asalariados (Díaz Alejandro, 1963). Al mismo tiempo, el aumento del empleo en un contexto en el cual la inversión se contraía dio lugar a una disminución de la productividad de la mano de obra (Canitrot, 1975). La combinación de ambos efectos (bajo tipo de cambio real y disminución de la productividad) generaba un problema de competitividad que amenazaba el equilibrio externo alcanzado. Además, a lo largo del año 1974 se registró un significativo aumento de la brecha entre los tipos de cambio oficiales, que se mantenían constantes y el tipo de cambio del mercado negro, que se duplicó. El aumento de la brecha cambiaria alentaba la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones y complicaba todavía más el equilibrio externo.

Por otra parte, a medida que se dificultaba el control de precios y se debilitaba el acuerdo de precios y salarios, la sucesión de ajustes salariales nominales para contrarrestar el paulatino aumento de la inflación no alcanzó para impedir que se abortara el proceso de aumento de los salarios reales que había caracterizado al primer año de gestión. Los salarios reales dejaron de crecer y se estabilizaron entre la segunda mitad de 1974 y el primer trimestre de 1975, aun cuando el tipo de cambio real continuó cayendo.

Aunque la situación de la economía era claramente mejor a la que el

gobierno había recibido, presentaba un creciente grado de vulnerabilidad a mediados de 1974, exacerbada por la incertidumbre política acerca del rumbo del gobierno luego de la muerte del general Perón.

Gráfico 8. Tipo de cambio real (1970 = 100)



Fuente: Di Tella (1985).

6.2. El deterioro y la crisis de la economía

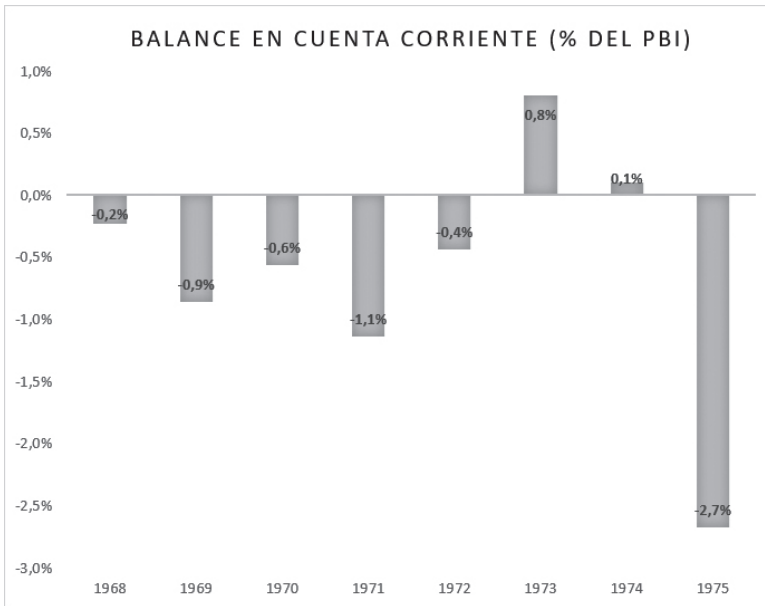
Lo que sigue es la historia de la crisis de la economía a partir de dos *shocks* exógenos cuya combinación fue letal para las debilidades señaladas en el punto anterior. Por un lado, como se señaló anteriormente, el 17 de octubre de 1973 la OPEP decidió el embargo petrolero en represalia por el apoyo de USA y otros países a Israel en la llamada “Guerra del Día del Perdón”. Por otro lado, unos meses después, el 1 de julio de 1974 moría el presidente Perón.

Como consecuencia del embargo petrolero los precios internacionales de los hidrocarburos se cuadruplicaron en pocos meses y aunque luego de

levantado el embargo bajaron un poco, se mantuvieron en niveles muy elevados, que equivalían a aproximadamente el triple de los precios previos al embargo. Para un país importador de petróleo, como era la Argentina en esos años, esto tuvo un impacto devastador sobre los términos de intercambio, que cayeron hasta ubicarse en niveles similares a los de 1972, de forma tal que se perdió toda la ganancia observada en los años previos.

Al mismo tiempo, el ingreso de Gran Bretaña a la Unión Europea, sumado a la caída de la demanda mundial derivada de la recesión internacional, tuvo un efecto devastador sobre las exportaciones de carne que representaban un tercio de las exportaciones totales en 1972. De 706.000 toneladas exportadas en 1972, los volúmenes exportados cayeron a 536.000 toneladas en 1973, a 306.000 toneladas en 1974 y a 266.000 toneladas en 1975. De esta forma, la participación de las exportaciones cayó al 10 % del total entre 1972 y 1975.¹⁸

Gráfico 9. Balance en cuenta corriente (% del PBI)



Fuente: CEPAL.

18. Ver sobre este punto Azcuy Ameghino (2005).

La caída de los términos de intercambio, en el contexto de los problemas de competitividad señalados anteriormente, no tardó en reflejarse en el saldo comercial y en la cuenta corriente del balance de pagos. Ya en el segundo semestre de 1974 ambos saldos eran negativos y el Banco Central comenzó a perder reservas aceleradamente.

Las contradicciones al interior del FREJULI se agudizaron tras la muerte de Perón, quien ya en sus últimos meses, débil y enfermo, había tenido severas dificultades para mantener el equilibrio entre los sectores en pugna. Tras la muerte del líder político las tensiones se agravaron y se trasladaron en gran medida hacia el interior de la esfera estatal. La resolución del conflicto político marcó el ascenso de José López Rega que, por un lado, implicó el inicio de la represión y el asesinato de opositores y, por otro lado, desde una perspectiva macroeconómica, derivó en una acentuación de los desequilibrios que desembocó en un cambio de régimen inflacionario, tal como se analiza en el punto siguiente.

7. Ascenso del lopezreguismo y el Plan Rodrigo

En un informe que Alfredo Gómez Morales, segundo ministro de Economía del período, redactó para la presidenta Estela Martínez de Perón, aquel indicaba que las políticas antiinflacionarias implementadas en mayo de 1973 habían llegado a su fin en octubre de 1974. Esto no solo por la renuncia de José Ber Gelbard acaecida ese mes, sino por la situación de *impasse* a la que había llegado la Gran Paritaria Nacional, una convocatoria desde el Poder Ejecutivo a gremios y centrales empresarias para revisar precios y salarios. Incapaces de llegar a un acuerdo, las partes habían resignado en manos del Ministerio de Economía la decisión respecto de la cifra del aumento de salarios.

Gómez Morales señalaba que los empresarios progresivamente habían incumplido su compromiso de no trasladar los incrementos de las remuneraciones a precios y los sindicatos habían presionado muchas veces con éxito para obtener aumentos superiores a los pactados, de este modo “(esto) nos lleva a concluir que el Pacto Social –la base de nuestra política de conciliación bajo la inspiración del General Perón– se está transformando en ineficiente, dado que es violada por miembros de ambas Confederaciones representados en la Gran Paritaria”.

El informe de Gómez Morales, redactado medio mes antes de su

renuncia, describía una economía sujeta a una severa crisis externa, con caída de los precios de exportación, aumento de las importaciones y pérdida de reservas internacionales. También hacía alusión a la crítica situación fiscal (que “podía llevar al déficit a su pico más alto en toda la historia de la Argentina”) y al consiguiente incremento de la oferta monetaria, al que atribuía la creciente inflación. La nota política central del memorando era el reiterado reclamo por la falta de aprobación presidencial al “programa de reforma y austeridad” que había sido propuesto desde el Ministerio de Economía.¹⁹

Esto último, el vacío político y la falta de colaboración con la gestión de Gómez Morales, formaba parte de una estrategia de desgaste y espera al momento oportuno para ubicar en el Ministerio de Economía al representante de un proyecto de ocupación del poder y reorientación del tercer gobierno peronista acaudillado por el ministro de Bienestar Social, José López Rega.²⁰

Desde Paso de los Libres donde entró en contacto con una comunidad rosacruz, a la que acudía reiteradamente en compañía de figuras que luego cumplirían diferentes papeles en el gobierno (como José María Villone y Carlos Villone, Raúl Lastiri, y el mismo Celestino Rodrigo, entre otros) López Rega se fue formando como un hombre que, al tiempo que buscaba y exploraba conocimientos esotéricos, creía descubrir que tenía un destino y una función que cumplir.²¹ En España acompañaba a un Perón que continuaba siendo el gran estratega y conductor político sagaz de otrora, pero que se encontraba aislado por las condiciones del exilio, falto de infraestructura para las múltiples tareas que enfrentaba y agobiado por la avanzada edad y los padecimientos de sus enfermedades. López Rega era un apoyo logístico y emocional, tarea que en el futuro capitalizaría como poder político.

El elegido para reemplazar a Gómez Morales fue Celestino Rodrigo, un ingeniero con un pasado en la gestión pública durante la primera época peronista, que durante más de 10 años había sido funcionario del Banco de Crédito Industrial Argentino (posteriormente BANADE) hasta el año 1955.

19. Cabe resaltar algunas posiciones de Gómez Morales en algunas cuestiones de política económica. Entre otras cosas, se manifestaba a favor del racionamiento por cantidades de las importaciones, criticaba la posibilidad de solicitar ayuda financiera a organismos internacionales y solicitaba reforzar las medidas de control de precios y regulación de la oferta.

20. Grimson (2019) contiene un fascinante capítulo destinado a delinear el perfil y explicar el peso creciente que fue adquiriendo esa excéntrica figura.

21. “Sus convicciones lo llevaron a creer que podía gobernar la Argentina” escribe Grimson (2019: 189).

Allí, Rodrigo trabajó relación con Ricardo Zinn, un contador que luego tuvo una exitosa trayectoria como consultor de empresas y como ideólogo en distintos espacios y proyectos políticos del liberalismo y la derecha política argentinos.²² Esa relación personal y de trabajo seguía activa al momento en que Rodrigo asumió la titularidad del Ministerio de Economía, y permitió situar a Zinn en el núcleo de la toma de decisiones.

Según el relato que Néstor Restivo y Raúl Dellatorre realizan del período,²³ el manejo del diseño e implementación de la política económica del plan Rodrigo se realizó al margen de la “línea” técnica del Ministerio y dentro de un círculo estrecho y cerrado de decisores. Cuatro personas asumieron la mayor parte de la carga: el propio Celestino Rodrigo; Ricardo Zinn, el que parece haber sido el principal estratega; Nicolás Catena, empresario vitivinícola y economista y un joven Pedro Pou, muchos años después presidente del Banco Central.

Esta conformación de grupos de influencia y el peso adquirido por ciertas personalidades singulares sirven para explicar, en parte, cómo un experimento de política como el que encabezó Celestino Rodrigo llegó a implementarse. Siendo en sus orígenes el tercer gobierno peronista una iniciativa policlasista sostenida en un pacto entre la CGE y la CGT, y existiendo otros actores con importante peso en la política oficial y dentro del aparato del Estado, como la Juventud Peronista y sus organizaciones periféricas o la vieja generación de políticos que habían participado de las previas presidencias peronistas, no deja de sorprender la acumulación de poder del grupo liderado por López Rega y la influencia sobre el diseño de la política económica por parte de una persona a la que no mucho tiempo después se la encontraría apoyando el golpe militar que derrocó al gobierno de Estela Martínez de Perón.

El resto de la explicación de la formación de las condiciones de posibilidad para la implementación de la política de Rodrigo posiblemente se encuentre en otros dos factores. Uno, el propio estilo de conducción de Juan Domingo Perón, un líder brillante y personalista, acostumbrado a moverse entre estructuras flexibles con reglas cambiantes que no le significaban molestas restricciones y a arbitrar entre grupos de seguidores que lo tenían como referente único, pero mantenían fuertes enfrentamientos entre sí. Esta era una conducta política que le había permitido ocupar el vértice de

22. Seguimos aquí el relato de Restivo y Dellatorre (2016).

23. “Los cuatro formaban una hermandad”, ob. cit., p. 78.

su movimiento durante dieciocho años de exilio y proscripción pero que generaría un peligroso vacío al momento de su muerte. El segundo factor era la crisis del propio Estado argentino, fruto de décadas de alternancia cívico militar, de políticas contradictorias que se sucedían en el tiempo, las que iban dejando restos inconsistentes en la estructura que a la larga dañaron la vitalidad de las organizaciones públicas y le impidieron contar con una burocracia cerrada animada por una unidad de propósito que quizás podría haber puesto límites a las iniciativas más extremas.

Durante el primer semestre de 1975 había ya rasgos definidos de la crisis económica en curso: la aceleración de la inflación, las crecientes dificultades en el sector externo y el desborde del déficit fiscal, todo lo anterior en un contexto de pleno empleo (Frenkel, 1980).

La inflación promedio mensual de los primeros cinco meses de 1975 alcanzaba el 5,8 %, un valor muy similar a la de los primeros cinco meses de 1973 (6,1 %), antes del inicio del Pacto Social. No solo las tasas mensuales eran altas, sino que estaban experimentando una aceleración importante desde fines de 1974.

Lejos había quedado el período del congelamiento, el que había sido sustituido durante la propia gestión Gelbard, en marzo de 1974, por una política de precios administrados. Existían al menos dos fuerzas que bregaban por salir de los límites del Pacto Social: la de los sindicatos, tanto los dirigidos por las cúpulas pertenecientes a las dirigencias tradicionales como aquellos que se ubicaban a la izquierda de estos en materia de reivindicaciones laborales y posicionamiento político, y las cámaras empresarias que procuraban recuperar márgenes de beneficios perdidos durante la fase del congelamiento primero y por los controles de precios después.

En particular, las demandas de aumentos de salarios realizadas con frecuencia creciente, en medio de un clima conflictivo puertas adentro de las empresas, mostraban una dinámica autónoma que hacía difícil la coordinación de decisiones de precios y remuneraciones que requería una política antiinflacionaria como la que se pretendía ejecutar. Todo lo anterior contra el fondo de un congelamiento original que había pretendido tener vigencia durante un período de dos años, hasta junio de 1975. Como se ha señalado, “la rapidez con la que los incrementos salariales eran consumidos por la espiral inflacionaria hacía que cada reajuste durara menos que el anterior. Diez meses habían pasado antes de la primera modificación, en marzo de 1974; esta a su turno, sobrevivió siete meses, mientras que el reajuste de noviembre solo había durado cuatro meses” (Torre, 1983).

Torre hace referencia a las sucesivas actualizaciones de aproximadamente un 13 % en marzo de 1974; un 15 % en noviembre del mismo año y un 20 % en promedio en marzo de 1975. En tanto que táctica para proteger y aumentar el poder de compra de los salarios, esta dinámica resultaba efectiva, como parecen indicarlo los promedios anuales del índice de salario real que muestra el Cuadro 1.

Cuadro 1. Promedios anuales del índice de salario real

	Salario Real (1970 = 100)	Desempleo (% PEA)
1970	100	5,2
1971	105,4	6,2
1972	99,5	7,0
1973	114,6	5,5
1974	132,2	4,2
1975	129,5	3,7
1976	81,4	4,8

Fuente: base de datos del IIEP.

En economías con inflación crónica, los agentes económicos desarrollan pautas defensivas de recomposición de sus ingresos reales tratando de modificar sus ingresos nominales en función de la pérdida experimentada en un período precedente. Específicamente en el caso argentino, este formato de negociación estaba institucionalizado en el mercado de trabajo e incorporado a la cultura de las organizaciones sindicales desde tiempos del primer peronismo.

Así, en ocasión de cada negociación paritaria la recomposición del salario real obtenido en la negociación previa (es decir, indexando el salario nominal por la inflación acumulada durante el período entre negociaciones) y la reducción de la periodicidad de los ajustes de las remuneraciones inducía una aceleración de la tasa de inflación, recurso este de los empresarios para recomponer la rentabilidad perdida. Esta puja distributiva tenía lugar en una macroeconomía que parecía haber llegado a un uso pleno de la capacidad instalada, al menos para observadores contemporáneos, y a condiciones de pleno empleo, como se aprecia en la evolución del desempleo del cuadro superior. La situación de demanda excedente de bienes era motivada por una política de fuerte expansión de la demanda agregada basada en el crecimiento del gasto público. Sin embargo, el excepcional crecimiento de las

necesidades de financiamiento del sector público en particular durante 1975 no fue motivado por el aumento de las erogaciones sino por la extraordinaria caída de los recursos corrientes, más de 6 p.p. de producto entre esos dos años, tal como se puede apreciar en el cuadro que sigue.²⁴

Cuadro 2. Sector público no financiero (en % del PBI)

	1972	1973	1974	1975
Recursos corrientes	18,3	19,00	21,9	15,6
Erogaciones corrientes	16,2	19,5	21,8	21,5
Ahorro corriente empresas públicas	0,6	0,3	0,2	-0,9
Erogaciones de capital	8,3	7,4	8,3	8,9
Necesidades de financiamiento	5,6	7,5	8,0	15,4
Financiamiento BCRA	1,8	4,4	5,6	9,8

Fuente: Heymann y Navajas (1989).

Esta contracción de los recursos se explica por el efecto Olivera-Tanzi (rezago temporal en la percepción de los impuestos que provoca una baja de su valor real debido a la alta inflación) y por el crecimiento operado en la economía subterránea para evadir los controles, estimulado por precios relativos que estaban fuertemente desalineados respecto de sus valores de equilibrio.²⁵ Por su parte, el crecimiento del gasto público se debió básicamente al crecimiento del empleo estatal y al mismo proceso de actualización de los salarios.

Celestino Rodrigo y su equipo condujeron el Ministerio de Economía desde el 2 de junio de 1975 hasta el 18 de julio del mismo año, durante aproximadamente cincuenta días. Si se pretendiese definir la naturaleza del plan en una única frase se puede decir que el Rodrigazo fue un intento de modificación abrupta de los precios relativos clave de la economía. En efecto, las principales medidas fueron:²⁶

24. Tomado de Heymann y Navajas (1989).

25. En el presente contexto utilizamos una definición *ad hoc* de “precios de equilibrio” como el conjunto de precios que garantiza una provisión fluida de los bienes y servicios de la economía sin que estén presentes situaciones extremas de racionamiento ni tensiones inflacionarias tales que amenacen la factibilidad de la política de estabilización.

26. Existen diversos recuentos de las medidas adoptadas, aquí seguimos el detalle efectuado por De Pablo (1980).

- Aumento de la cotización del dólar financiero de \$ 15 a \$ 30 (100 %)
- Aumento de la cotización del dólar comercial de \$ 10 a \$ 26 (160 %)
- Aumento de tarifas y precios de empresas públicas: gas (entre 40 % y 60 %); electricidad a hogares (entre 40 % y 60 %); transporte (75 %)
- Liberación de las tasas de interés de los certificados transferibles a plazo fijo
- Imposición de un tope del 38 % a los aumentos salariales que entonces se estaban negociando en las paritarias
- Nueva política de precios: congelamiento de los precios de 30 productos y liberación del resto

Se puede especular que las líneas de causalidad pretendidas en el plan iban de una mejora del tipo de cambio real a la disminución del balance comercial negativo y su eventual cambio de signo, de la suba de las tarifas y precios de las empresas públicas a la baja del déficit fiscal y del encarecimiento de los bienes transables y la desaceleración del déficit a un enfriamiento de la demanda y la consiguiente atenuación de la tasa de inflación (luego del primer impacto del cambio de precios relativos).²⁷ Cabe destacar también la confianza implícita en que los precios de los bienes, liberados de sus controles, irían encontrando valores de equilibrio por obra del juego de la oferta y la demanda.

Se ha hecho notar que existía la intención de imponer un ordenamiento a las tasas de variación de los precios: tipo de cambio y tarifas > precios de los bienes > salarios. Esto porque,

... era necesario no solamente mejorar el tipo de cambio en términos reales, para hacer más rentable la operación de exportación, sino también disminuir el nivel de absorción interna, para posibilitar dichas operaciones de exportación. A esto, entiendo, apuntaba esencialmente la búsqueda deliberada del deterioro del salario real, el precio que había que pagar para lograr el mantenimiento del pleno empleo vía la superación de la crisis de balanza de pagos (De Pablo, 1980: 184-185).

27. "La receta no era novedosa y ya había sido aplicada en Argentina en otras oportunidades. Lo que sí resultaba novedoso era el contexto en que pretendía llevarse a cabo el experimento" (Frenkel, 1980: 7).

Adicionalmente a la consideración anterior, de la necesidad de hacer espacio dentro de una oferta agregada restringida para una participación creciente de las exportaciones, había en juego una cuestión distributiva. En un gráfico previo donde se han dibujado las evoluciones de la distribución del ingreso y de una estimación de la tasa agregada de beneficios de la economía, se observa que en 1974 la participación de los salarios había alcanzado el 50 % mientras la rentabilidad mostraba el menor valor desde la segunda mitad de la década de los años sesenta. Aquí se mezclan el diagnóstico sobre la necesidad de impulsar la producción vía la recomposición de los beneficios empresarios con la nueva representación de intereses corporativos que hacía pie en el seno del Estado en esta nueva fase.

¿Cuáles fueron los impactos iniciales del plan Rodrigo? En materia de inflación, las tasas mensuales de junio, julio y agosto fueron del 21,1 %; 34,7 % y 22,5 %, respectivamente. Los dos primeros de esos meses registraron incrementos de tasas de 17,4 p.p. y 13,6 p.p. La tasa promedio de inflación del período junio75/diciembre fue del 18,8 %. La economía se ubicó en un escalón inflacionario del que le llevaría mucho tiempo descender.

¿Alcanzó el plan Rodrigo sus objetivos? Primero veamos lo ocurrido con el tipo de cambio real. En el cuadro a continuación se pueden ver los niveles del tipo de cambio real de importación y del tipo de cambio real de las exportaciones no promocionados del año 1975. Claramente durante el segundo semestre se registró una sensible suba de la variable: el tipo de cambio de importación aumentó un 20,4 % respecto del primer semestre y el de las exportaciones no promocionadas lo hizo un 38,4 % en igual período (aunque la brecha respecto del tipo de cambio paralelo no observó ninguna reducción apreciable).

En cuanto al resultado del plan en términos de su meta de reducción del salario real, el objetivo no se logró (si bien se dieron importantes modificaciones en los salarios relativos de las diferentes ramas). Este resultado está asociado a la importante reacción de los sindicatos y a las movilizaciones masivas que tuvieron lugar durante el mes de junio y comienzos de julio, que llegaron a poner en riesgo la continuidad del propio gobierno y culminaron con la renuncia de Celestino Rodrigo y el desalojo del poder de José López Rega.

Cuadro 3.

	TCRM	TCRXnp	
--	------	--------	--

	May73 = 100	May73 = 100	Brecha %
I75	73,1	75,9	-65,3
II75	75,8	91,7	-70,5
III75	79,9	114,5	-64,8
IV75	99,4	117,5	-67,4

Fuente: base de datos del IIEP.

Al intento de instalar un techo del 38 % a los aumentos que pudieran resultar de las paritarias, las direcciones sindicales respondieron exigiendo paritarias libres. Frente al reclamo el gobierno reaccionó ofreciendo una suba mayor, del 45 %. Ante un nuevo rechazo finalmente se iniciaron las negociaciones. Como resultado de estas se fueron alcanzando de manera sucesiva diferentes acuerdos con incrementos salariales de mayor importancia a medida que pasaba el tiempo; así de aumentos convenidos del 45 % al inicio se llegó a incrementos pactados del 200 % al final. Esta dinámica atentaba contra uno de los objetivos centrales del plan, de modo que el Poder Ejecutivo anunció a fines de junio la anulación de los acuerdos y ofreció a cambio un aumento inmediato del 50 % y otros dos del 15 % cada uno en los meses de agosto y octubre. Siguió un conflicto de una semana que prácticamente paralizó al país. Luego de un paro general de 48 horas, el Poder Ejecutivo optó por aprobar lo acordado en las paritarias y poco tiempo después tanto Celestino Rodrigo como José López Rega presentaron sus renuncias.

El período del plan Rodrigo fue una etapa de cambios abruptos que generaron modificaciones en las conductas de los agentes económicos que persistieron más allá del límite temporal del tercer gobierno peronista. En un estudio econométrico sobre la dinámica de los precios industriales en el que se testea un modelo de formación de precios por adición de un *mark-up* sobre los costos variables de producción, Frenkel (1983) encontró que durante el año 1975 el *shock* del período Rodrigo generó un impulso adicional a la inflación. Esto por un aumento del margen de beneficios debido al incremento de la incertidumbre y la quiebra de los modelos habituales de formación de expectativas. La inflación pasada en el costo de los insumos, en tales coyunturas extremadamente críticas, deja de ser una buena referencia para estimar la suba contemporánea de los costos, las expectativas se desenganchan de la inflación pasada y la inercia pierde significación. Es interesante remarcar que, luego de transcurrida la fase de turbulencias, la relación precio/costos se mantuvo elevada de manera permanente, al menos

para el período 1976-1981.

El mismo autor en otro trabajo ya citado (Frenkel, 1980) señala otras modificaciones en estructuras y conductas que tendrían consecuencias futuras, en especial “la vertiginosa expansión de la actividad financiera especulativa”. El mercado ayer negro y hoy “*blue*” de divisas, títulos públicos indexados que podían ser utilizados como garantía para solicitar préstamos destinados a comprar nuevos títulos públicos, activos privados de cortísimo plazo, y todo lo anterior en el marco de un sector bancario regulado con tasas activas fijas y un sector financiero no bancario que operaba con tasas libres. Más allá de sus inmediatas consecuencias macroeconómicas, conformar una red de activos de corto plazo que constituían un refugio para instituciones y personas que huían del dinero, estos desarrollos “proporcionaron un nítido patrón de referencia y una base sólida para todo tipo de actividad especulativa. Además, la expansión de ese mercado tendió a difundir y estimular la formulación de expectativas inflacionarias, aportando de esta manera a la extensión del rol de las expectativas a todo el ámbito de la economía” (Frenkel, 1980: 11).

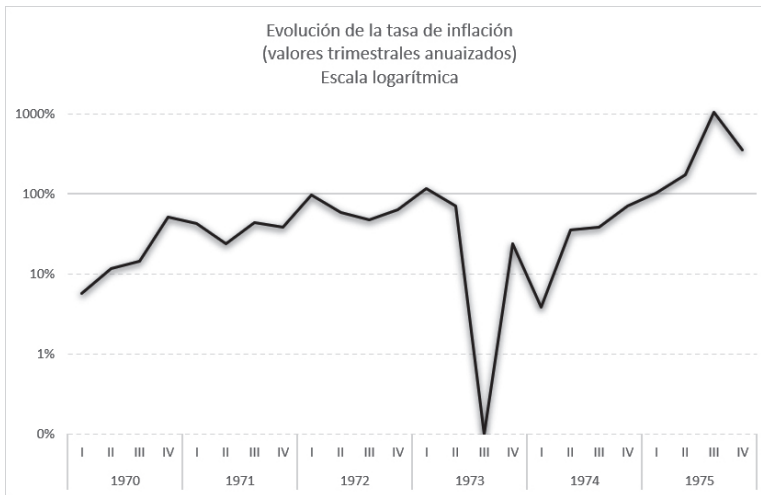
Desde el punto de vista de los puros datos macroeconómicos, el cambio más destacado fue el continuo aumento de la tasa de inflación, impulsada tanto por la inflación importada a través de los precios de la energía, la reanimación del conflicto distributivo, manifestado en la espiral de incrementos de precios y salarios y por el creciente déficit fiscal, generado por un nivel de gasto imposible de controlar e ingresos decrecientes por el efecto erosivo de la inflación. El déficit fiscal era casi totalmente financiado con emisión monetaria en un contexto en el que se revertían todos los factores que habían contribuido a sostener la demanda de dinero hasta la primera mitad de 1974. La tasa de inflación pasó de 3,8 % anual en el primer trimestre de 1974 al 70,8 % en el último trimestre de ese año y se ubicó por encima del 100 % anual a partir del año siguiente.

En un contexto de creciente conflictividad e incertidumbre política y económica, el PBI desaceleró fuertemente su crecimiento y la economía comenzó a contraerse en la segunda mitad de 1975. El estancamiento del empleo asociado a la evolución del nivel de actividad y la caída del salario real derivada de la inflación creciente no tardaron en revertir la redistribución del ingreso que había tenido lugar hasta la primera mitad de 1974.

El segundo semestre de 1975 fue el escenario de la agudización de los problemas que venían observándose desde hacía un año, tanto en el área estrictamente económica como en la política. El gobierno decidió una

devaluación que permitió una recuperación del nivel del tipo de cambio real, llevándolo a niveles similares a los existentes antes de marzo de 1973, pero eso no hizo sino agravar el conflicto distributivo y generar una mayor aceleración inflacionaria, en el marco de una agudización de la lucha política entre el gobierno y los sindicatos. La tasa de inflación se disparó hasta alcanzar niveles inéditos y lo mismo ocurrió con el déficit fiscal. El déficit primario alcanzó al 12 % del PBI y el déficit total al 13 %.

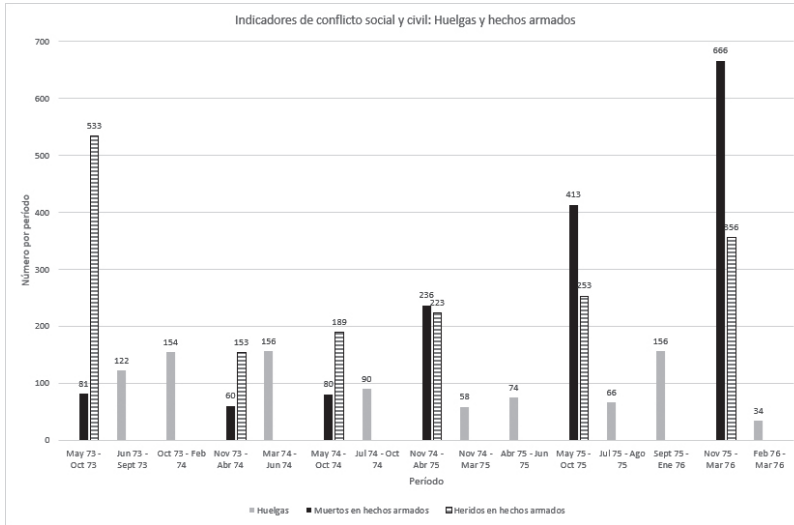
Gráfico 10. Evolución de la tasa de inflación (valores trimestrales anualizados) (escala logarítmica)



Fuente: CEPAL.

El PBI se contrajo un 2,1 % en el tercer trimestre y un 4,4 % en el cuarto trimestre, después de haber crecido ininterrumpidamente desde el comienzo del gobierno. El estancamiento y la caída del nivel de actividad y el cambio de precios relativos generaron una nueva redistribución del ingreso, de sentido contrario a la anterior, por lo que la participación de los asalariados volvió a niveles similares a los del gobierno militar precedente. La agudización del conflicto político y económico se reflejó tanto en el aumento de las huelgas como de los hechos de violencia llevados adelante por la guerrilla y por grupos paramilitares.

Gráfico 11. Indicadores de conflicto social y civil: huelgas y hechos armados



Fuente: Marin (1979) y Jelin (1977).

8. El final

La conflictividad creciente y el descontrol, tanto de las cuentas públicas como del resto de los instrumentos de política económica, se reflejó en la vertiginosa sucesión de ministros de Economía. El 17 de julio de 1975 renunció Celestino Rodrigo. Cinco días después asumió Pedro José Bonanni, el que sería el más fugaz de los cinco ministros de Economía nombrados durante la presidencia de Isabel Martínez de Perón. Resulta muy difícil examinar una gestión de tan solo veinte días. Se pueden mencionar como hitos principales los ajustes de tarifas y salarios públicos, una devaluación promedio del 20 % en los tipos de cambio comercial y financiero y el intento de formular una nueva concertación de precios y salarios, para lo cual se solicitó que los distintos sectores le acercaran sus propuestas al Poder Ejecutivo. La acelerada dinámica de los conflictos en curso, la tasa de inflación próxima al 35 % mensual en el mes de julio y la recesión que se instalaría de manera franca durante el segundo semestre del año no otorgaban el tiempo necesario para negociar con las partes y coordinar un eventual plan de consenso, quitándole credibilidad a la propuesta.

A mediados de agosto Bonanni fue reemplazado por Antonio Cafiero. De larga militancia en el peronismo y próximo a las conducciones sindicales, Cafiero estuvo al frente del Ministerio el 70 % del tiempo que medió entre la renuncia de Rodrigo y el golpe del 24 de marzo. Durante esos poco más de cinco meses debió lidiar con la aceleración inflacionaria, la crisis del sector externo y la caída del nivel de actividad. Secundado por un equipo competente, en el que se destacaba Guido Di Tella como virtual viceministro, los principales objetivos de esta nueva gestión eran reducir la volatilidad extrema de las variables económicas y equilibrar la situación del sector externo, procurando al mismo tiempo evitar que la recesión arrojase un fuerte aumento en la tasa de desempleo.

En cuanto a la dinámica de los precios, el objetivo –realista dadas las restricciones y las herramientas disponibles– era ubicar la tasa de inflación en un nivel elevado pero estable, para lo cual se pretendía aprovechar la desaceleración esperable luego de los valores extremos del *shock*. Para mantener la competitividad del tipo de cambio se implementó una política de minidevaluaciones cuyos valores oscilaban entre el 3 % y el 5 % cada quince días, a lo que se sumaban las devaluaciones más o menos encubiertas por cambios en las proporciones en que participaban los distintos mercados de cambio en la liquidación para grupos específicos de bienes. Los salarios fueron incrementados en dos ocasiones, en noviembre de 1975 y enero de 1976, con una combinación de sumas fijas y porcentajes variables. Se mantuvo una política de precios que distinguía entre listados de precios para empresas líderes, listados de precios máximos y precios congelados, pero la capacidad de monitoreo y arbitraje del Estado había sido tan disminuida por la crisis que el impacto efectivo de esas disposiciones era muy bajo.

En agosto de 1975 un relevamiento realizado únicamente en el aglomerado del Gran Buenos Aires había arrojado una tasa de desempleo del 6 %; meses después la onda de octubre registró un descenso al 2,8 %. Este freno al desempleo es uno de los pocos resultados exitosos de la gestión Cafiero. La tasa de inflación continuó exhibiendo variaciones muy violentas, combinando desaceleraciones superiores a los 10 puntos porcentuales en agosto y septiembre con una aceleración mayor a los 10 p.p. en diciembre. Por su parte, en el IV75 el PBI base 1970 mostró una contracción interanual del 2,4 %.

Aduciendo una licencia médica, la presidenta había sido reemplazada provisoriamente por el presidente del Senado, Ítalo Argentino Luder, durante un lapso cercano a un mes en septiembre/octubre. A su retorno

implementó un cambio de gabinete que implicó en términos políticos un corrimiento a la derecha y el reemplazo de Cafiero por Emilio Mondelli. Este había sido parte del equipo de Gómez Morales y presidente del Banco Central durante toda la gestión de Cafiero.

Durante sus cincuenta días de gestión Mondelli acordó un préstamo con el FMI, implementó un aumento de tarifas de entre el 70 % y el 150 % y dispuso la creación del mercado oficial de cambios para operaciones que antes cursaban por los mercados “financiero” y “financiero oficial” (lo que implicó devaluaciones del 82 % y 28 %, respectivamente). Frente a la magnitud de estos cambios, los salarios solo fueron ajustados por decreto en un 20 %. El objetivo general del nuevo ministro fue explicitado por él mismo años después en un reportaje: “La segunda preocupación y lo que voy a decir va a revelar en qué medida sirvo a la verdad, incluso perdiendo imagen o perdiendo prestigio, era admitir que no había más remedio que repetir, tal vez con alguna reducción en las dosis, las medidas que había tomado el ministro Rodrigo” (De Pablo, 1980: 193).

El intento de Mondelli por promover un nuevo *shock* fue interrumpido el 24 de marzo por el golpe de Estado que inauguró el período más oscuro de nuestra historia.

Bibliografía

- Adelman, M. (2004): “The Real Oil Problem”, en *Regulation*, Vol. 27, N° 1, Spring.
- Azcuy Ameghino, E. (2005): “Crisis y estancamiento del comercio exterior argentino de carnes vacunas”, en *Ciclos*, Vol. 29, primer semestre.
- Braun, O. (1974): *El plan económico del gobierno popular*, Buenos Aires, El Coloquio.
- Canitrot, A. (1975): “La experiencia populista de redistribución de ingresos”, en *Desarrollo Económico*, N° 59, Vol. 15.
- (1983): “El salario real y la restricción externa de la economía”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 23, N° 91, octubre-diciembre.
- Cooper, R. y Lawrence, R. (1975): “The 1972-75 Commodity Boom”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, N° 3.
- Coremberg, A., Goldszier, P. Heynmann, D. y Ramos, A. (2007): “Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina”, CEPAL.
- De Riz, L. (1987): *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*, Buenos

- Aires, Hyspamérica.
- De Pablo, J. C. (1980): *Economía política del peronismo*, Buenos Aires, El Cid Editor.
- (1983): *La economía que yo hice*, Buenos Aires, Ediciones El Cronista Comercial.
- Díaz-Alejandro, C. (1963): “A Note on the Impact of Devaluation and the Redistributive Effect”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 71, pp. 577-580.
- Di Tella, G. (1985): *Perón-Perón 1973-1976*, Buenos Aires, Hyspamerica.
- Duejo, G. (1973): *El Capital Monopolista y las Contradicciones Secundarias en la Sociedad Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Eichengreen, B. (2008): *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton University Press.
- FAO (1973): “El estado mundial de la agricultura y la alimentación”, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma.
- Frenkel, R. (1980): “Las recientes políticas de estabilización en Argentina: de la vieja a la nueva ortodoxia”, Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro.
- (1983): “La dinámica de los precios industriales en la Argentina 1966-1982. Un estudio econométrico”, CEDES.
- Galasso, N. (2005): *Perón: Exilio, resistencia, retorno y muerte (1955-1974)*, Buenos Aires, Colihue.
- Grimson, A. (2019): *¿Qué es el Peronismo?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Heymann, D. y Navajas, F. (1989): “Conflicto distributivo y déficit fiscal. Notas sobre la experiencia argentina, 1970-1987”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 29, N° 115.
- Itzcovitz, V. (1985): *Estilo de gobierno y crisis política (1973-1976)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- James, D. (1990): *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Jelín, E. (1977): “Conflictos laborales en la Argentina, 1973-1976”, en CEDES, *Estudios Sociales*, N° 9.
- Kaufman, R., Karadeloglou, P. y di Mauro, F. (2008): “Will Oil Prices Decline Over the Long Run?”, en *European Central Bank, Occasional Paper Series*, N° 98, October.
- Kidyba, S. y Vega, D. (2015): “Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007”, CEPAL

- Kidyba, S. y Suárez, L. (2017): “Aplicación de los índices encadenados al empalme de series. Argentina 1950-2015”, Facultad de Ciencias Económicas. Programa de Investigación en Cuentas Nacionales, Documento de Trabajo N° 1.
- Lanusse, L. (2005): “Montoneros. El mito de sus 12 fundadores”, Buenos Aires, Vergara.
- Leyba, C. (2010): *Economía y Política en el Tercer Gobierno De Perón*, Buenos Aires, Biblos.
- Marín, J. (1979): “La Guerra Civil en la Argentina”, en *Cuadernos Políticos*, N° 22, octubre-diciembre.
- O'Donnell, G. (1977): “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en *Desarrollo Económico*, N° 64, Vol. 16.
- (1982): *El Estado Burocrático Autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Restivo, N. y Dellatorre, R. (2016): *El Rodrigazo. El lado oscuro del ajuste que cambió la Argentina*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006): *La frustración de un proyecto económico: El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Seoane, J. (2003): “Movimientos sociales y conflictos en América Latina”, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Seoane, M. (2003): *El burgués maldito. Los secretos de Gelbard, el último líder del capitalismo nacional*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Torre, J. C. (2004): *El gigante invertebrado. Los sindicatos en el gobierno, Argentina 1973-1976*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Verbitsky, H. (2006): *Ezeiza*, Buenos Aires, Editorial La Página.
- Vitto, C. (2010): “El comercio internacional en el tercer gobierno peronista y en la posconvertibilidad”, en *Realidad Económica*, N° 254, pp. 82-108.

Dictadura y reforma económica. Argentina en el nuevo orden internacional

GUIDO ZACK Y PABLO PRYKLUKA

1. Introducción

“Me corresponde asumir la responsabilidad del Ministerio de Economía de la Nación en el curso de una de las peores crisis económicas que ha padecido nuestro país. Quizás la peor. Las circunstancias especiales que han motivado la asunción del poder por las Fuerzas Armadas de la nación, han hecho que yo haya respondido a la convocatoria que se me ha formulado de tomar esta responsabilidad como un deber patriótico ineludible que hace poner de lado cualquier consideración de orden personal”.

Martínez de Hoz, discurso del 2 de abril de 1976.

Con estas palabras, pronunciadas en la noche del 2 de abril de 1976, José Alfredo Martínez de Hoz inauguraba su gestión al frente del Ministerio de Economía. En lo que sería un prolongado discurso de dos horas y media transmitido por la red nacional de radiofonía y televisión, el flamante ministro explicaría su diagnóstico de la situación crítica que atravesaba la economía argentina y sus recetas para superarla. Se trataba, en efecto, de un plan que se acoplaba al pretendido espíritu regenerador proclamado por el nuevo gobierno militar luego del golpe del 24 de marzo. Frente a lo que asumían como una Argentina atrapada en una crisis política, moral y, también, civilizatoria, consideraban preciso encarar una serie de reformas cuyo resultado fuera redentor (Palermo y Novaro, 2003). Si el ejercicio

del terrorismo de Estado y la clausura de la vida democrática fueron los medios empleados por el nuevo régimen para alcanzar estos objetivos, la estabilización de la macroeconomía luego de un turbulento 1975 y un poco prometedor primer cuarto de 1976 situaron a Martínez de Hoz en una encrucijada. La crisis, en efecto, era acuciante, al igual que la necesidad de moderar una inflación cada vez más elevada. Sin embargo, como veremos, la vocación por reformar ciertos fundamentos de la estructura económica local entró en contradicción con la mentada estabilidad macroeconómica por aquellos años.

En ese marco, este capítulo cuenta con tres objetivos. En primer lugar, indaga las tensiones a las que se enfrentó el plan de estabilización encabezado por Martínez de Hoz a partir de 1976. En segundo lugar, demuestra que el control del proceso inflacionario fue uno de los propósitos centrales de su política económica, y que el tema fue ganando peso en el diagnóstico oficial a medida que transcurrían los meses de gestión sin un éxito significativo en la materia. En tercer lugar, reconstruimos los debates económicos de aquellos años, especialmente los ligados al tema de la inflación, afirmando que reflejaron una relevancia creciente del problema de las expectativas en la lectura de Martínez de Hoz y su equipo, especialmente entre 1977 y 1978, y estuvieron influenciados por lo que acontecía en la economía chilena con las recetas aplicadas por Sergio de Castro y los *Chicago Boys* del otro lado de los Andes.

El trabajo está organizado en torno a tres apartados. En el primero de ellos presentamos las coordenadas que ordenan el presente capítulo. ¿Cómo puede interpretarse la política económica argentina entre 1976 y 1981? En la larga historia de las políticas de estabilización en la Argentina, ¿la gestión de Martínez de Hoz debe entenderse como un intento más de generar una macroeconomía ordenada o acaso tenía otras aspiraciones? Más en general, ¿cuánto hubo de específico en las reformas propuestas de Martínez de Hoz en relación con el contexto global? El segundo apartado propone un breve repaso histórico de los principales actores y grupos que operaron como soporte ideológico del gobierno militar y, en particular, de aquellos que tradicionalmente abogaron por el liberalismo económico en Argentina. La tercera sección, por su parte, analiza las políticas implementadas entre 1976 y 1981, asumiendo diciembre de 1978 como un antes y un después de la gestión. Finalmente, en las conclusiones, evaluamos en qué medida Martínez de Hoz logró alcanzar sus propios objetivos originales y cuál fue su legado en la economía local.

En pos de reconstruir el arco más amplio de estos debates económicos empleamos diversos materiales de archivo, fundamentalmente periódicos y revistas de época, en los que no solo los miembros del equipo económico sino también diversos exponentes de la tradición liberal local vertían sus opiniones. En lo que concierne al empleo de datos y diferentes indicadores económicos, hicimos uso de la base de datos recopilada por el IIEP y la sistematizada por Adolfo Canitrot (1981).

2. ¿Estabilización o reforma? Entre las tensiones locales y el nuevo orden global

Los estudios sobre las políticas implementadas por la última dictadura militar en la Argentina han subrayado su impacto incluso años después de la transición democrática iniciada en 1983. El énfasis en la ruptura, la discontinuidad, se edificó fundamentalmente sobre los efectos generados por la combinación de tres procesos: el terrorismo de Estado, la supresión de la vida política partidaria y los cambios en el sistema político (Canelo, 2008, 2016; Franco, 2012; Scatizza, 2016); la desarticulación parcial del movimiento sindical y el cambio en su peso relativo en la disputa corporativa (Lorenz, 2007; Basualdo, 2010; Zorzoli, 2020); y la transformación de la estructura productiva local (Canitrot, 1980; Ferrer, 1981; Schvarzer, 1987), condicionada a su vez por un orden económico global en plena transición hacia una nueva etapa (Eichengreen, 1998; Helleiner, 1996; James, 1996).

No obstante, dos elementos ligados a la gestión Martínez de Hoz admiten una inscripción en una serie más amplia, que hunde sus raíces en la historia económica local posterior al peronismo y la consolidación de la industrialización dirigida por el Estado (Bértola y Ocampo, 2013). El primero puede ser definido como la aparición de restricciones en el frente externo, caracterizadas por el aumento de los saldos negativos en el resultado comercial y/o la cuenta corriente como consecuencia de la expansión en la demanda de bienes intermedios y de capital importados ante unas exportaciones rezagadas. Este factor, esencial para comprender el modelo de *stop and go* popularizado en el trabajo de Mallon y Sourrouille, ha sido analizado desde otra perspectiva en un artículo reciente de Gerchunoff y Rapetti, preocupado por la centralidad de las tensiones resultantes entre un tipo de cambio real de equilibrio macroeconómico y otro de equilibrio social (Gerchunoff y Rapetti, 2016; Mallon y Sourrouille, 1976). De cualquier

modo, más allá de las interpretaciones generales, lo cierto es que la Argentina debió atravesar recurrentes crisis externas desde la segunda mitad del siglo pasado. Por otra parte, el segundo elemento a considerar, y al mismo tiempo el más relevante para nuestro análisis, apareció también por aquellos años casi como un correlato del primero: estamos haciendo referencia a los planes de estabilización a través de los cuales tanto gobiernos democráticos como *de facto* aspiraron a restaurar las cuentas externas. En los términos de Gerchunoff y Rapetti antes mencionados, se trató de planes que pretendieron desplazar el tipo de cambio real o, en forma equivalente, el salario real hacia un punto de equilibrio que garantizase la estabilidad macroeconómica, aun a sabiendas del correlativo ascenso de la conflictividad social.

Una de las preguntas que ordena el presente capítulo aspira a resolver en qué medida las políticas económicas de Martínez de Hoz deben inscribirse en la historia más amplia de los planes de estabilización o si, acaso, su carácter excepcional no fue sino consecuencia de su pretensión por trascender el mero equilibrio macroeconómico en pos de una reforma de la estructura productiva. Esta profunda transformación, al mismo tiempo, habría sido concebida como la condición indispensable para una redefinición del sistema político local, a partir no solo de un significativo deterioro de las condiciones de vida de la clase trabajadora urbana, sino también –y, quizás, fundamentalmente– de la merma en el poder de negociación del movimiento obrero organizado y el disciplinamiento de sectores de la burguesía industrial históricamente beneficiados por la protección estatal.

Esta pregunta apunta sobre todo a subrayar el carácter eventualmente antagonico de los objetivos planteados por el equipo económico. Es que, en efecto, estabilización y reforma se entrecruzaron como dos objetivos contrapuestos de la política económica iniciada en abril de 1976. Por una parte, el afán por reducir los niveles del gasto público encontró, a lo largo de los cinco años en los que Martínez de Hoz estuvo al frente del ministerio, un veto político de parte de los sectores de las Fuerzas Armadas que conformaban el gobierno *de facto*. Temerosas tanto de una eventual pérdida de poder corporativo (no pocas empresas estatales de envergadura se encontraban bajo la dirección de militares), reacias en muchos casos a la liberación comercial como acto reflejo de un nacionalismo anquilosado en la formación castrense, y cuidadosas de no supeditar la estabilidad social a los dictados del mercado, diversos sectores del bando militar ejercieron presión para vetar total o parcialmente determinadas medidas económicas consideradas inconvenientes.

Sin embargo, más allá de los condicionamientos militares, en este capítulo describimos y analizamos los elementos que permiten explicar la existencia de un plan económico con objetivos claros en la gestión económica encabezada por Martínez de Hoz. Como sucede con frecuencia, la traducción del conjunto de ideas que conformaban dicho plan en una batería de políticas públicas no estuvo exenta de dificultades, negociaciones y límites. No obstante, como veremos más adelante, incluso atendiendo a estas particularidades, el impacto económico de las políticas desplegadas entre 1976 y 1981 fue pronunciado, no solo alterando en buena medida la estructura productiva argentina sino también estableciendo nuevas limitaciones en términos de capacidad de desarrollo para los gobiernos que sobrevinieron luego de la transición democrática.

En particular, nos concentramos en cuatro aspectos. En primer lugar, los precedentes intelectuales con los que puedan filiarse no solo las propuestas detrás del plan anunciado el 2 de abril de 1976, sino también las trayectorias de quienes asumieron roles en el nuevo gabinete económico. En segundo término, indagamos los principales objetivos que fueran proclamados por el ministro tanto en sus intervenciones a la hora de presentar el programa económico, como en otras apariciones públicas significativas, tal como la del anuncio de la denominada “tablita” cambiaria en diciembre de 1978. En tercer lugar, analizamos las principales políticas económicas encabezadas por el Ministerio de Economía en aquellos años. Finalmente, evaluamos el impacto sobre la macroeconomía local de la gestión de Martínez de Hoz.

Ahora bien, aun cuando las políticas aplicadas por el régimen militar luego del golpe de Estado de 1976 puedan explicarse parcialmente en el marco de la historia argentina precedente, el inestable contexto global en el cual Martínez de Hoz implementó su plan económico también desempeñó un rol fundamental. En efecto, el período bajo análisis se inscribe en el escenario más amplio de la crisis del sistema monetario internacional engendrado luego de Bretton Woods. Las tensiones emergentes tras la devaluación de la libra y, luego, del dólar generaron condiciones para una nueva etapa de experimentación en pos de alcanzar un nuevo orden financiero internacional. Si la década de 1970 estuvo signada por un turbulento contexto global, recién durante la década siguiente se consolidaría un nuevo orden internacional, ligado a la expansión de los mercados financieros y una nueva oleada globalizadora (Eichengreen, 1998; James, 1996; Slobodian, 2018).

Estas turbulencias tuvieron un primer epicentro con la crisis del petróleo de 1973. En el contexto de una gran expansión del consumo de energía y

de la crisis política que afectó a EE.UU. a partir del sesgo adverso que había tomado la guerra de Vietnam, se produjo un alza en la renta petrolera. El excedente de fondos implicó un aumento de la liquidez internacional y, con él, un creciente flujo de capitales. Este *boom* de préstamos/endeudamiento fue en parte favorecido por el abandono de los controles de capital que habían caracterizado a las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial. La flexibilización de los tipos de cambio y la desregulación de los mercados financieros incrementó la circulación de capitales (Helleiner, 1996; James, 1996).

Semejante contexto creó las condiciones para un rol más activo de parte del FMI. La necesidad de encontrar nuevos mecanismos de coordinación internacional que redujeran los crecientes niveles de incertidumbre otorgó un papel preponderante a la institución creada en el marco de los acuerdos de Bretton Woods. Hacia 1978, con la entrada en vigencia de los Acuerdos de Jamaica establecidos dos años antes, se concretó la Segunda Enmienda a los Artículos del Acuerdo del FMI. Se trataba de un cambio fundamental para el futuro, pues no solo se reducía el rol que jugaba el oro, sino que la flotación pasaba a formar parte del elenco estable de las finanzas internacionales. Como contrapartida, el Fondo obligaba a los países a promover tipos de cambio estables en el marco de economías ordenadas y se constituía como agente encargado de garantizar el cumplimiento de estas condiciones. Sin embargo, sus efectos inmediatos no implicaron una estabilización de los tipos de cambio ni de los flujos de capitales, como lo marcaría el segundo shock petrolero de 1979, luego de la Revolución Islámica en Irán (Boughton, 2001; James, 1996).

El aumento en el flujo de capitales tendría un rol destacado en América Latina en general y en Argentina en particular. En efecto, los petrodólares generados por los países productores de petróleo buscaron oportunidades de colocación, siendo canalizados en muchos casos hacia economías emergentes con bajas tasas de ahorro y avidez por aumentar los niveles de inversión. Los agentes de estas economías, acostumbrados a tasas de interés más elevadas, se vieron tentados en muchos casos a la toma de estos préstamos en moneda extranjera, bajo la expectativa de que el tipo de cambio se mantuviera relativamente estable. Así, las bajas tasas de interés internacionales contribuyeron a incrementar los niveles de endeudamiento, generando condiciones potenciales de vulnerabilidad externa que terminarían por realizarse ante saltos cambiarios o, como terminó sucediendo, frente a un aumento de la tasa de referencia. En ese sentido, los intentos por alcanzar un mayor gra-

do de estabilidad en la economía internacional se vieron mermados por la creciente volatilidad causada por las nuevas desregulaciones financieras. La suba de tasa ensayada por Paul Volcker como mecanismo para combatir la inflación en Estados Unidos pondría de manifiesto esta fragilidad al detonar la crisis de deuda de 1982, que marcaría a las economías latinoamericanas por al menos un década (Marichal, 2010).

3. Genealogía de un plan: el “diagnóstico liberal”

El término neoliberalismo se ha vuelto elusivo. Si bien su uso es más frecuente en la historiografía reciente (Burgin, 2012; Slobodian, 2018; Plehwe *et al.*, 2020), también ha generado numerosas críticas (James, 2020). Más allá de este debate sobre su genealogía intelectual, el término tiene más sentido para definir una etapa específica en la historia del capitalismo global, la iniciada a fines de los años 1970 y comienzos de los 1980, que como aglutinador de una tradición de pensamiento variopinta y heterogénea.

En el caso de las políticas económicas anunciadas por Martínez de Hoz el 2 de abril, encontramos que resuenan allí las voces de quienes reclamaban al menos desde 1946 la urgencia de torcer el rumbo de las políticas económicas. No se trata de un elemento menor, pues muchas de estas voces habían ocupado lugares marginales en los debates económicos durante los treinta años previos. Al calor de lo que ocurría a nivel global, en América Latina las discusiones sobre estrategias de desarrollo habían sido hegemonizadas por quienes pregonaban la necesidad de un estado presente como orientador del rumbo de la economía. Por supuesto, allí convergían posiciones disímiles, desde quienes se identificaban con la teoría de la modernización *rostowiana* hasta los partidarios del estructuralismo cepalino y la teoría de la dependencia (Arndt, 1987; Kay, 2010; Hodge, 2015, 2016). Pero, en cualquier caso, la gestión de Martínez de Hoz habría de romper con ese consenso desarrollista. En ese sentido, numerosas investigaciones recientes, detalladas en las páginas siguientes, han comenzado a identificar instituciones, publicaciones y programas académicos a través de los cuales emergió lo que aquí denominaremos como el “diagnóstico liberal”.

En 1957, una de las principales figuras del liberalismo argentino de posguerra, Alberto Benegas Lynch, creaba el Centro de Difusión de la Economía Libre, uno de los primeros *think tanks* ligados al espíritu de la Fundación Mont Pelerin. A través de este nuevo sello, Benegas Lynch di-

fundiría su ideario mediante diversas actividades. Por un lado, se encargó de organizar una serie de conferencias en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires en las que disertarían expositores locales y extranjeros bregando por el abandono de las políticas económicas impuestas por el peronismo. Entre ellos, se destacaba la presencia de Ludwig von Mises, fundador de la recién mencionada sociedad Mont Pelerin y uno de los grandes animadores del campo del liberalismo a escala global, especialmente en la posguerra. Por otra parte, la institución se encargaría de publicar la revista *Ideas sobre la libertad*, órgano difusor de las ideas liberales en el país, especialmente haciendo eco de las críticas esgrimidas por Friedrich von Hayek en *The Road to Serfdom*. Si para el economista austríaco el Estado de bienestar inauguraba un sendero que no podía sino terminar en un régimen totalitario, el caso argentino aparecía para estos intelectuales locales salteando una etapa: el peronismo, con su regulación de la economía y la subordinación de la actividad económica a los designios de los sindicatos, había sido de hecho una dictadura (Grondona, 2011; Morresi, 2006).

Por esos mismos años comenzó a ganar notoriedad también quien terminaría siendo un feroz crítico de la gestión de la gestión de Martínez de Hoz. Álvaro Alsogaray comenzó a adquirir trascendencia pública a partir de los diversos cargos ocupados en los gobiernos *de facto* que siguieron a la autodenominada Revolución Libertadora de 1955. Cuando en 1964 decidió fundar el Instituto de Economía Social de Mercado (IESM) ya contaba con dos estancias al frente del Ministerio de Economía (ver capítulos II y III de este volumen). Desde el IESM fue uno de los principales responsables de la recepción en la Argentina de la doctrina ligada a la Economía Social de Mercado, popularizada por el gobierno de la Democracia Cristiana de Konrad Adenauer en la Alemania de posguerra. En los diagnósticos difundidos por la entidad y por el propio Alsogaray en numerosas intervenciones públicas, la inflación representaba la causa principal de la inestabilidad crónica de la economía argentina, aunque solo se podía explicar por las continuas distorsiones que el Estado introducía en su afán desmedido por dirigir la economía, especialmente a través de la emisión de moneda. Muy al contrario, Alsogaray bregaba por un Estado más escueto, preocupado tan solo por garantizar las reglas del mercado y desplegar sus fuerzas de seguridad con el objetivo de salvaguardar la propiedad privada (Haidar, 2015).

El mismo año en que Alsogaray fundaba su IESM, nacía en Argentina una de las instituciones ligadas al campo del liberalismo económico no solo con mayor protagonismo, sino con vigencia por más tiempo, existiendo

todavía en la actualidad: la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). Con fondos en un comienzo provistos por la Fundación Ford, FIEL pronto entabló vínculos con las principales cámaras e instituciones empresariales, desde la Unión Industrial Argentina (UIA) hasta la Sociedad Rural Argentina (SRA) y la Bolsa de Comercio. Por sus filas pasarían varios de los principales exponentes de la tradición liberal local, alguno de los cuales tendrían un gran protagonismo durante los años de la última dictadura, como los hermanos Juan y Roberto Alemann. También preocupados por reducir los niveles de intervencionismo estatal, FIEL pretendió dar un paso más en este sentido y actuar como catalizador de las propuestas ligadas al mundo empresarial, favoreciendo su convergencia con expertos en el campo de la economía que pudieran no solo producir estudios e informes sobre la economía local, sino sobre todo contribuir a diseñar un plan de políticas públicas (Heredia, 2004; Ramírez, 2010). Ya entrada la década de 1970, muchos de los economistas ligados a FIEL encontrarían un ámbito de expresión para difundir sus propuestas en la revista *Política y Economía*, editada entre 1971 y 1973. La misma sería dirigida por Rafael Olarra, Carlos García Martínez y su hermano, Luis García Martínez, quien luego de 1976 se desempeñaría como asesor de Martínez de Hoz en el Ministerio. De tradición liberal, la revista pretendía dialogar con la institución que para la primera mitad de la década de 1970 ya se había consolidado como un referente a escala global en tanto promotora de las teorías del desarrollo: la CEPAL. En una lectura sesgada y simplificada de la tradición cepalina, en la revista se argumentaba que el excesivo énfasis en la necesidad de estimular el mercado interno como dinamizador de una política industrialista no hacía sino promover un aumento del gasto público constante, que apuntalaba la inflación. La línea editorial defendida desde las páginas de la revista, por el contrario, identificaba la liberalización del comercio exterior como el puntapié inicial para poder acabar con la regulación dirigida por el Estado (Odisio y Rougier, 2014).

Una última variante de la tradición económica ligada al liberalismo en Argentina, y la menos estudiada, es la vinculada a la Universidad de Chicago y la tradición monetarista. Quizás el impacto mundial del caso chileno y los famosos *Chicago Boys* haya tenido el efecto de menoscabar la relevancia de los vínculos entre esta escuela y la Argentina, pero lo cierto es que existieron y tuvieron un peso significativo en la gestión de Martínez de Hoz, especialmente en sus últimos años. Por otro lado, existen diversos testimonios que dan prueba de la existencia del *Cuyo Project*, mediante el

cual la universidad norteamericana y la Universidad Nacional de Cuyo promovieron el intercambio de estudiantes doctorales. No obstante, las figuras que tendrían un rol más prominente en nuestra historia no formaron parte de dichas camadas, aunque sí estudiaron en Chicago. Uno de ellos sería Adolfo Diz, quien se desempeñaría como presidente del Banco Central. El otro, Carlos Rodríguez, quien –como veremos– tuvo un rol destacado en la elaboración de la denominada tablita cambiaria aplicada a finales de 1978 (Morresi, 2011; Sjaastad, 2011).

Esta breve reconstrucción del campo del liberalismo argentino de posguerra se vuelve significativa en la medida en que enmarca tanto los objetivos perseguidos por Martínez de Hoz al asumir su cargo como la procedencia de algunos de sus funcionarios. Lejos de existir un plan predefinido y ordenado que uno podría atribuirle a este “diagnóstico liberal”, como hemos visto, variopinto y con corrientes internas, sí es cierto que algunos elementos centrales parecen conformar el esqueleto sobre el que se articulaba este campo intelectual. El sobredimensionamiento del Estado, manifestado en el déficit fiscal recurrente y la inflación, era el resultado inevitable de una institución que, presionada por la alianza espuria de empresarios prebendarios y sindicatos demasiado poderosos, estaba condenada a constreñir el libre funcionamiento del mercado mediante su constante intervención. Era hora entonces de desanudar la alianza social sobre la que se había articulado el peronismo y de este modo poder sentar las condiciones para el funcionamiento de una economía de mercado, que era la única garantía para un proceso de modernización del país.

4. La política económica en tiempos violentos

4.1. *Del ajuste a la reforma financiera*

En sus memorias póstumas, Martínez de Hoz reconstruye la historia del plan anunciado el 2 de abril de 1976 comenzando casi un mes antes, cuando se encontraba realizando un safari en Kenia. Un llamado desde Buenos Aires interrumpió su viaje de placer: debía armar las valijas y volver prontamente a Buenos Aires, donde lo esperaba una reunión con la cúpula de las Fuerzas Armadas el 12 de marzo. A sabiendas de la inminencia del golpe de Estado, los líderes de las tres fuerzas habían comenzado a entrevistar a diversos candidatos para ocupar la cartera económica tras deponer al

gobierno. Martínez de Hoz, todavía entonces uno de los posibles hombres a afrontar la tarea, expuso sus ideas durante tres horas y, algunos días después, siempre siguiendo su propio relato, les extendió un texto en el que volcaba diagnósticos y perspectivas sobre la economía argentina. Más allá de la exactitud de su narrativa, lo cierto es que las propuestas del futuro ministro parecen haber convencido en líneas generales a los altos mandos, quienes apenas acometido el golpe lo nombraron al frente del Ministerio y le permitieron conformar su propio equipo (Martínez de Hoz, 2014).

El 2 de abril sería la fecha elegida para dar a conocer las directrices que guiarían la política económica del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional. Como veremos a continuación, el discurso del ministro inauguraría la primera de las dos etapas de su gestión, que culminaría en diciembre de 1978 con la adopción del entonces denominado enfoque monetario de la balanza de pagos. Diversos elementos contribuyeron a orientar el cambio de rumbo, desde la mala performance de algunos indicadores económicos, centralmente la dificultad para controlar la inflación, hasta la recepción de nuevas ideas económicas en el país y el impacto de la gestión de Sergio de Castro y sus *Chicago Boys* al otro lado de los Andes.

Los anuncios de Martínez de Hoz frente a la prensa no solo fueron transmitidos por televisión, sino que al día siguiente los diarios más importantes del país se encargaron de transcribir la totalidad de su intervención.¹ La misma se organizó en torno a tres grandes ejes: la inflación, la política industrial y la necesidad de barrer con las trabas que alteraban el normal funcionamiento del mercado. El primero de ellos, la inflación, se presentaba como uno de los principales problemas que afectaba a la economía argentina. En efecto, entre la segunda mitad de 1975 y los primeros meses de 1976 los precios se habían disparado. Según Martínez de Hoz, más allá del pico de aquellos meses, la inflación representaba un problema de larga data para el país, y se ligaba al déficit fiscal producto de las necesidades de financiamiento de los presupuestos nacional y provinciales. No obstante, visto en retrospectiva, el quiebre producido luego del Rodrigazo daría inicio a quince años de un régimen de alta inflación, en donde la variación de precios nunca bajó del 80 % interanual, y que solo acabaría con la convertibilidad. En cualquier caso, siguiendo su diagnóstico, el nuevo ministro pregonaba la necesidad de reducir los gastos del Estado, fundamentalmente en cuatro aspectos: el achicamiento de la administración central, la eliminación del

1. *La Nación*, 3 de abril de 1976.

déficit de las empresas estatales, la reducción de los aportes federales a las provincias y la limitación de la obra pública.

En materia de política industrial, el flamante ministro retomaba algunos de los consensos compartidos por los economistas de la época, aunque redefiniéndolos. Desde mediados de la década de 1960 era claro que, para subsistir sin las recurrentes crisis de balanza de pagos, la industria argentina debía poder generar exportaciones (Coviello, 2016, 2019; Rougier y Brennan, 2013). Este acuerdo era retomado por Martínez de Hoz, aunque, en paralelo, destacaba “la rehabilitación del mercado de capitales internos como fuente genuina de capitalización de las empresas”, a la vez que defendía la necesidad de un “mercado libre” que siguiera “las normas de la competencia”. Como veremos, estas afirmaciones presagiaban la reforma financiera de 1977, que tendría efectos negativos sobre la pequeña y mediana industria al limitar sus fuentes de financiamiento.

A su vez, la vocación por reformar el mercado de capitales y eliminar la nacionalización de los depósitos se inscribía en un intento más general por liberalizar la economía. De acuerdo con el ministro, la reforma financiera debía ir de la mano de una paulatina desregulación del tipo de cambio y una caída en los aranceles, que estimulara las exportaciones. Dichas medidas se complementarían con una modificación sustancial en el rol de las Juntas de Granos y Carnes —que pasarían de compradoras a meros agentes supervisores del comercio exterior— y la derogación de la Ley 20.557, sancionada en 1973, que controlaba las inversiones extranjeras.

Ahora bien, más allá de las declaraciones del ministro, los primeros meses de su gestión se caracterizaron por continuar la tendencia iniciada luego del Rodrigazo. En efecto, su gestión al frente del Ministerio comenzó con un “sinceramiento de precios”, que consistió en la eliminación de los controles de cambios, lo que implicó una devaluación y la convergencia entre el tipo de cambio oficial y el paralelo, y en el incremento de tarifas y precios de los productos agropecuarios, todo en un contexto de congelamiento salarial. Como no podía ser de otra manera, el resultado fue no solo una fuerte aceleración en los precios y una brusca caída del salario real sino también el enfriamiento de la actividad económica. Si bien estas medidas eran presentadas como un intento por resolver los temas más acuciantes que habían legado los meses finales de un gobierno peronista ya en crisis, el período comprendido entre el Rodrigazo y mediados de 1976 presenció una de las caídas más significativas del salario en la Argentina, que provocó el momento más regresivo en materia de la distribución funcional del ingreso.

Pese a este *shock* inicial sobre el salario, el ministro y su equipo enfrentaron los primeros años de la gestión con la precaución de no afectar los niveles de empleo mientras avanzaban en los objetivos anunciados en abril. La tensión entre la redefinición del nivel de vida y la injerencia política de los trabajadores, y la necesidad de estabilizar la macroeconomía sin generar una crisis social de consecuencias políticas imprevisibles marcaría los meses que siguieron al golpe. Se trataba de lo que los propios actores definían como una estrategia gradualista, como bien dejaba entrever Luis García Martínez en una entrevista para la revista *Somos*:

El gradualismo de la política económica puede definirse como el intento, en el corto plazo, de conjugar el grave problema inflacionario y de balanza de pagos que enfrentaba el país en marzo de 1976, sin generar serios problemas de desocupación. El concepto contrario, la política de *shock*, hubiera traído como consecuencia una tasa de desocupación más importante, aunque hubiera posibilitado una menor tasa de inflación (27 de mayo de 1977).

Si Martínez de Hoz había tenido el respaldo político para presentar un plan de acción, ese mismo apoyo estaba condicionado por la aversión de la cúpula de las Fuerzas Armadas a generar una fuerte crisis social. Puesto a elegir entre afectar el salario real o aumentar el desempleo, la primera de las opciones se mostraba más atractiva a los ojos de la nueva gestión. Sin embargo, si bien el desempleo no tuvo un comportamiento ascendente, esto no significa que el mercado de trabajo no haya sentido el impacto. En efecto, durante esta época el deterioro mostró la forma de un significativo aumento del trabajo autónomo (Torrado, 1992: 185-189).

Desde el punto de vista de la caída en la participación de los sectores asalariados en el ingreso, existió una continuidad evidente entre las políticas implementadas por Rodrigo y las primeras medidas aplicadas por Martínez de Hoz. El contexto macroeconómico, no obstante, había cambiado. Mientras que Rodrigo tomó esas medidas en un contexto típico de escasez de divisas, en marzo de 1976 parecía que esta situación ya se estaba revirtiendo, en gran parte, como consecuencia de la recesión y devaluación real provocada por el Rodrigazo. En efecto, a diferencia de 1975, al año siguiente la cuenta corriente mostró signo positivo, fundamentalmente gracias al aumento de las cantidades exportadas (Cuadro 1). De esta manera, las reservas internacionales, que habían tocado un valor mínimo menor a los 500 millones

de dólares en agosto de 1975, en marzo de 1976 ya estaban más de 40 % por encima y seguirían aumentando en forma casi ininterrumpida hasta superar los 10.000 millones de dólares a principios de 1980 (Gráfico 1).² Parece factible suponer, entonces, que semejante deterioro del salario real luego de abril de 1976 respondía más a una vocación reformadora que a la necesidad de resolver problemas de balanza de pagos en pos de estabilizar la macroeconomía.

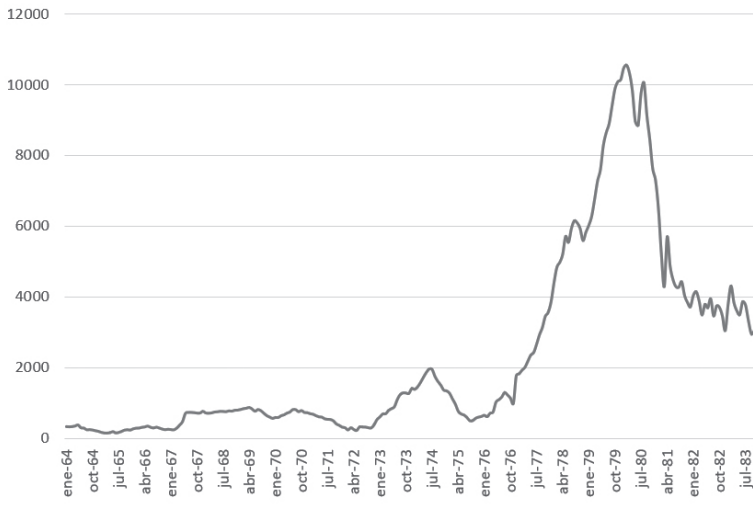
Cuadro 1. Balanza de pagos (% del PBI)

Año	Cuenta corriente	Balace Comercial	Exportaciones	Importaciones	Balace de renta	Cuenta capital y financiera	Variación de reservas
1975	-1,70	-1,09	4,63	-5,73	-0,62	0,27	-1,42
1976	1,04	1,80	7,42	-5,62	-0,79	1,16	1,85
1977	1,77	2,89	10,39	-7,50	-1,17	0,71	2,70
1978	2,27	3,00	9,14	-6,14	-0,82	-0,19	2,09
1979	-0,37	0,25	6,71	-6,46	-0,66	3,34	3,14
1980	-2,33	-1,61	4,84	-6,44	-0,74	1,25	-1,23
1981	-2,89	-0,62	6,65	-7,27	-2,26	1,10	-1,91
1982	-2,28	2,25	8,91	-6,66	-4,56	2,02	-0,65
1983	-2,36	2,85	8,99	-6,14	-5,23	1,60	-1,19

Fuente: elaboración propia con base en datos IIEP.

2. Si bien el máximo nominal de reservas internacionales del período se dio en febrero de 1980, en términos del producto el máximo fue en 1978. Esta diferencia se debe al aumento del PBI en dólares en 1978 y 1979 fundamentalmente como resultado de la apreciación de la moneda.

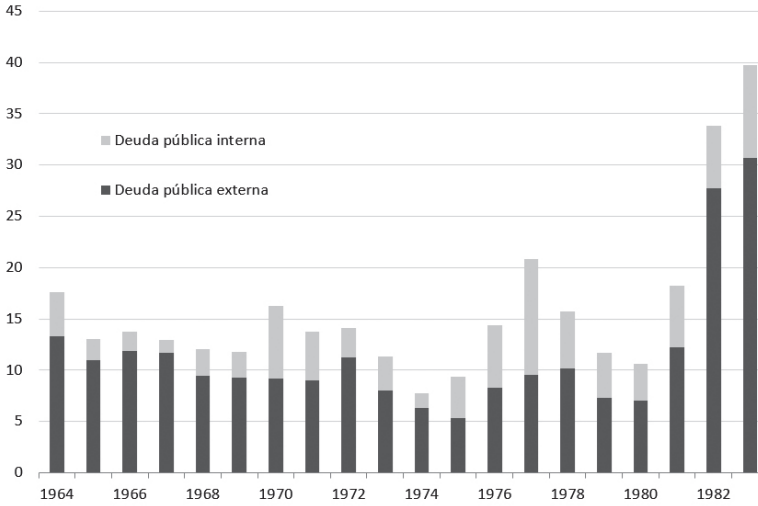
Gráfico 1. Reservas internacionales del BCRA (Promedio de saldos fin de mes. En millones de dólares)



Fuente: elaboración propia con base en datos IIEP.

En términos fiscales, la situación recibida por el gobierno militar distaba de ser la óptima. Entre 1972 y 1975 los gastos primarios pasaron de representar el 26 % al 35 % del PBI, mientras que los ingresos aumentaron solo de 21,5 % a 23 %. De esta manera, al momento del golpe militar el déficit primario alcanzaba el 12 % del PBI y el financiero el 13 %, los cuales eran financiados fundamentalmente vía emisión monetaria. Al respecto, el primer diagnóstico acerca de las causas de la inflación del gobierno militar fue la emisión monetaria como consecuencia del déficit fiscal. El método elegido para reducir dicho déficit fue la licuación de salarios públicos y jubilaciones como resultado del “sinceramiento de precios”, que más que compensaron el incremento de la inversión pública, en un contexto de ingresos nominales constantes y aumento en las tarifas de los servicios públicos. Así, hacia 1977 el déficit primario se había reducido al 2 % del PBI, y se habría convertido en superávit de no ser por el aumento en torno a 3 puntos del PBI en la inversión pública, aunque luego volvería a subir hasta 3,5 % en 1980 y 5 % al año siguiente. Asimismo, la principal fuente de financiamiento del déficit dejó de ser la emisión monetaria para pasar a ser la deuda pública, principalmente interna. La deuda externa pública también aumentó, aunque en su mayor parte como resultado de la depreciación de la moneda (Gráfico 2).

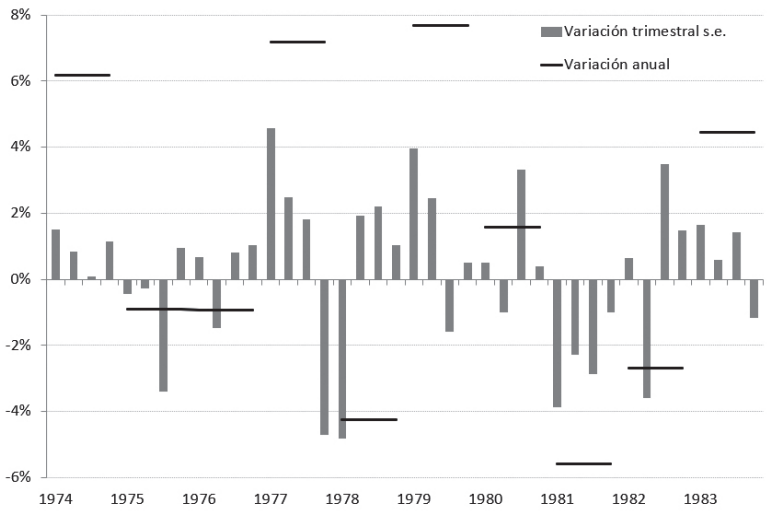
Gráfico 2. Deuda pública (% del PBI)



Fuente: elaboración propia con base en datos IIEP.

Como cabría esperar, la caída en el salario real unida a la política contractiva redundó en una reducción del producto durante el segundo trimestre de 1976, que solo repuntaría módicamente en la segunda mitad del año, cerrando una performance anual tan negativa como la de 1975 (Gráfico 3).

Gráfico 3. Producto Interno Bruto (variación porcentual anual y trimestral s.e.)



Fuente: elaboración propia con base en datos IIEP.

El año siguiente entonces se abría con expectativas respecto al futuro desempeño de la economía. Esto se reflejó una mayor confianza de los sectores empresariales en el ministro (Heymann, 1986: 370), a quien una revista local nombraría “hombre del año” en 1977 (*Somos*, 30 de diciembre de 1977). A pesar de los dos años consecutivos de caída en el nivel de actividad, la estructura económica todavía no había mostrado grandes cambios, es decir, el sector industrial seguía mostrando una participación significativa no solo en el producto sino también en las exportaciones. A este nivel de competitividad que tenía la economía argentina se habían sumado las fuertes devaluaciones de 1975 y 1976 con sus resultantes disminuciones en el salario real. En efecto, en 1977 se produjo un crecimiento tanto de las exportaciones como de la inversión.

En este contexto, el gobierno decidió avanzar con otra de las promesas anunciadas el 2 de abril de 1976. La reforma financiera, proclamada en febrero y aplicada en junio, condicionaría el desenvolvimiento de la economía en el corto, pero también el largo plazo. A grandes rasgos, como señalamos más arriba, la reforma se inscribía en un contexto global de flexibilización en los controles sobre los mercados de capitales. Las novedades principales de las nuevas medidas consistían en la garantía de fondos por parte del Banco Cen-

tral y la desregulación de las tasas de interés para bancos privados y entidades financieras, lo que implicó un aumento de las tasas para los ahorristas y para los sectores que gozaban previamente de créditos preferenciales. Se trataba de una reforma inspirada en las ideas de los economistas estadounidenses Ronald McKinnon (1973) y Edward S. Shaw (1973). Ambos sostenían que los controles sobre las tasas de interés generaban una represión financiera que, al reducir el retorno de los depósitos bancarios, desmonetizaban la economía. En contraposición, la liberación de tasas podía generar el efecto inverso de incrementar el volumen y la eficiencia del mercado de capitales. Bajo la lógica de estos autores, la represión financiera, si bien reducía la tasa de interés que enfrentaban los agentes que sí podían acceder al mercado financiero, provocaba la exclusión de muchos otros. Para ellos, la tasa marginal de interés se reduciría con la liberalización. Sin embargo, como veremos luego, la inestabilidad reinante en la economía argentina de aquellos años distorsionaría las señales que debía emitir el mercado para los agentes económicos, desafiando las prescripciones teóricas subyacentes (Heymann, 1986: 380-381 y 385).

Entre el anuncio de la reforma financiera y su aplicación, el gobierno implementó una *tregua* de precios por ciento veinte días, que aspiraba contener la inflación al menos temporalmente, de forma que la tasa nominal no aumentara tanto. La tregua logró desacelerar la inflación desde el 300 % anual de marzo al 150 % de abril, aunque la desaceleración ya venía de antes y nunca se logró volver a los valores previos al Rodrigazo. De esta forma, en el corto plazo la reforma catapultó la tasa de interés.

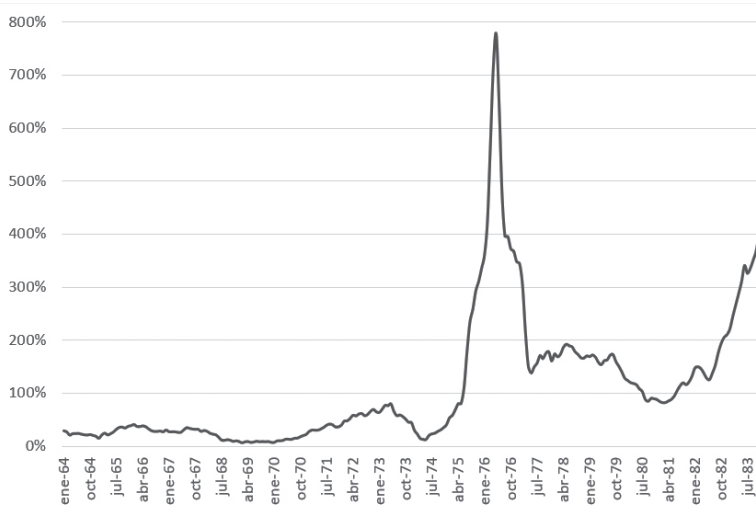
Contradiendo lo esperado según las ideas de McKinnon y Shaw, una nueva y fuerte recesión apareció en el horizonte hacia finales de 1977, aunque esta vez con algunas particularidades. En primer lugar, a diferencia de las crisis cíclicas propias del tradicional estrangulamiento externo que predecía el modelo de *stop and go*, en este caso la recesión se dio en un momento de superávit de cuenta corriente y aumento en las reservas internacionales (Cuadro 1 y Gráfico 1). En segundo lugar, la falta de inversión tampoco puede mencionarse como la responsable de la crisis ya que, entre 1977 y 1980, su participación en el producto mostró los valores más elevados desde, al menos, 1950 al presente. En cambio, el consumo privado sí presentó una participación particularmente baja, posiblemente como resultado de la caída en el salario real y el deterioro en la distribución funcional del ingreso, sumado al incremento de la tasa de interés real. En definitiva, se trató de una recesión peculiar no solo por haber sido resultado directo de

las decisiones de política económica, sino también por su severidad: la caída del producto entre el último trimestre de 1977 y el primero de 1978 fue del orden 4,8 % y 4,9 % respectivamente (Gráfico 3). Ante semejante escenario, con el segundo aniversario del golpe de Estado en el horizonte, las críticas, aunque limitadas por el censurado debate público, no tardaron en arreciar.

En efecto, personajes públicos como Álvaro Alsogaray, que desde el inicio había mostrado reparos frente al *gradualismo* económico, se encargaron de enfatizar que la falta de dureza en materia de ajuste fiscal había perpetuado los problemas heredados. La preocupación respecto al futuro económico se hacía sentir a través de portadas y en las entrevistas al ministro y a miembros de su gabinete (Morresi, 2010; Pryluka, 2016b). Finalmente, los cuestionamientos al interior de las Fuerzas Armadas fueron *in crescendo* desde finales de 1977 y durante todo el año siguiente. Martínez de Hoz, con el apoyo de Videla y el ministro del Interior, Albano Harguindeguy, logró sortear el vendaval, aunque no sin momentos en los que su continuidad al frente de la cartera económica se viera seriamente amenazada (Canelo, 2008). La vocación reformadora del ministro sembraba dudas respecto a la factibilidad de una política de estabilización que dotara a la junta militar de un capital político cada vez más escaso.

En este marco de incertidumbre, y a pesar de la leve recuperación del producto en los meses finales de 1978, la situación económica era compleja. Si bien, como se mencionó, la cuenta corriente reflejaba un superávit producto del crecimiento de las exportaciones y las reservas en el Banco Central crecían a un ritmo elevado, la inflación se mantenía en niveles altos. Sin duda se había superado el descalabro inflacionario de la primera mitad de 1976, pero no se había logrado salir del régimen de alta inflación iniciado con el Rodrigazo y la situación seguía siendo preocupante, especialmente cuando se había identificado como uno de los principales objetivos a combatir en la agenda presentada por Martínez de Hoz al comenzar su gestión (Gráfico 4).

Gráfico 4. Inflación anual (%)



Fuente: elaboración propia con base en datos IIEP.

4.2. Al otro lado de los Andes: la llegada del Enfoque Monetario de Balanza de Pagos

Fue en este contexto en el que, durante la segunda mitad de 1978, se comenzó a fraguar lo que sería un cambio de estrategia para disciplinar la inflación. En efecto, el 20 de diciembre de 1978, Martínez de Hoz volvía a pronunciar un extenso discurso frente a las cámaras y numerosos medios gráficos, que sería nuevamente transmitido en vivo y reproducido en los principales diarios al día siguiente. La nueva etapa pasaría a ser conocida por uno de sus instrumentos principales, la denominada tablita, que organizaba una serie de devaluaciones pautadas y decrecientes del tipo de cambio.

La inspiración para este nuevo plan económico provenía del denominado enfoque monetario del balance de pagos, cuya aplicación en el contexto argentino aspiraba a bajar el ritmo de la inflación a través de devaluaciones anticipadas. En paralelo, tanto el salario mínimo como las tarifas se indexaban. Y, por último, se produciría una progresiva caída en los aranceles durante un período de cinco años, fortaleciendo el proceso de integración comercial con el mundo y a la vez apuntando a que la llegada de bienes de consumo baratos contribuyese a reducir el aumento de precios (Llach y Gerchunoff, 2018).

Ahora bien, más allá de explorar los resultados de semejante política, cabe preguntarse por sus orígenes. Ante todo, cómo hemos descripto más arriba, el problema inflacionario había adquirido una importancia cada vez mayor en el discurso tanto de Martínez de Hoz como de otros miembros de su equipo. Esto se explica, ante todo, por la propia evolución de los precios que, tras una brusca caída a mediados de 1976, nunca había descendido por debajo de un 150 % anual. No obstante, lo que llama la atención a lo largo de 1977 y 1978 es que la impaciencia por controlar la inflación comenzó a ir de la mano de un cambio en la explicación de su naturaleza. Si en su discurso de asunción y los primeros meses de la gestión, los miembros de la cartera económica enfatizaban el rol de la política monetaria y del déficit fiscal como elementos centrales para explicar y combatir la inflación, con el pasar del tiempo las alusiones a cierta “inercia” generada por “factores psicológicos” y al rol de las mencionadas expectativas inflacionarias “ficticias” comenzaron a ganar peso. La tablita, entonces, aspiraba a actuar allí donde la reducción del gasto público y la emisión no había tenido efecto: en las expectativas de unos agentes económicos demasiado acostumbrados a pensar en términos de inflación (Pryluka, 2016a).

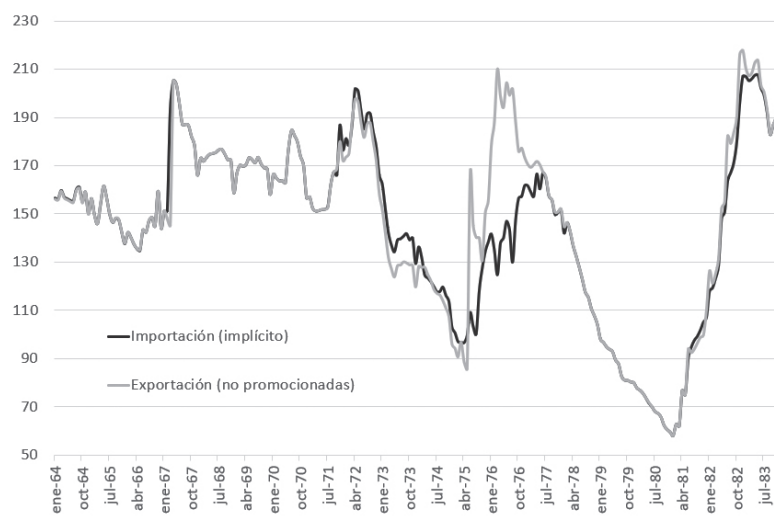
Ahora bien, la adopción del enfoque monetario de balanza de pagos no se explica exclusivamente por un fracaso en las estrategias previas, sino también por el contexto regional y la circulación de nuevas ideas económicas. Respecto al primero, los acontecimientos del otro lado de los Andes sin duda tuvieron un impacto en la Argentina. Luego de dos años de una dura política de *shock*, la llegada de Sergio de Castro al frente del ministerio de Economía chileno vino acompañada de la adopción de un sistema de devaluaciones pautadas del tipo de cambio. Si bien las políticas de los denominados *Chicago Boys* acabarían conduciendo a una fuerte crisis en 1982, durante 1977 mostraban un impacto positivo en la reducción de la inflación, por lo que las noticias que llegaban a la Argentina y que circulaban por el mundo desatacaban la eficacia de las medidas implementadas por el grupo comandado por de Castro (Ffrench-Davis, 2004; Foxley, 1981; Gárate, 2013).

En lo que concierne a la circulación más general de estas ideas económicas, sabemos que el enfoque monetario de la balanza de pagos emergió casi en paralelo a partir del trabajo de dos grupos académicos, nucleados respectivamente en el FMI y la Universidad de Chicago. Mientras el primero tuvo como figura destacada a J. J. Polak, el segundo era encabezado por Harry G. Johnson (Polak, 2001). No parece aventurado entonces suponer que la

llegada de estas ideas al Cono Sur haya venido de la mano de los jóvenes economistas que volvían con sus doctorados bajo el brazo desde Chicago. Si en el caso de Chile esto ha sido documentado y trabajado extensamente (Valdés, 1995), en la Argentina resulta menos clara la genealogía intelectual de estas ideas. Si bien la figura central en la elaboración de la tablita había sido Ricardo Arriazu, miembro del *Cuyo Project* y graduado de la *University of Minnesota*, Carlos A. Rodríguez y Guillermo Calvo parecen haber tenido un rol central en la llegada de estas ideas a la Argentina. El primero había publicado para 1978 numerosos artículos sobre el tema, inclusive participando en una compilación coordinada por el propio Johnson (Frenkel y Rodríguez, 1975; Rodríguez, 1976a, 1976b). Calvo, por su parte, había publicado en 1977 un trabajo al respecto con Carlos A. Rodríguez (Calvo y Rodríguez, 1977).

El impacto de la tablita en el frente externo fue inmediato. Si entre 1976 y 1978 las reservas habían evolucionado favorablemente como resultado del balance comercial, en 1979 la cuenta financiera cobró un rol central. Era un resultado esperable: los precios locales crecieron mucho más rápido que el tipo de cambio nominal, llevando al tipo de cambio real en enero de 1981 a su valor mínimo de la serie histórica que se inicia a principios de la década de 1950 (Gráfico 5).

Gráfico 5. Tipo de cambio real (Índice Dic-2001 = 100)



Fuente: elaboración propia con base en datos IIEP.

Combinado con este proceso, la caída de las barreras aduaneras produjo un fuerte estímulo a las importaciones, especialmente de bienes de consumo. La combinación la recuperación económica a partir del segundo trimestre 1978 y de la apreciación provocó que las cantidades importadas se dispararan en un 50 % y que las cantidades exportadas se redujeran. Esta evolución neutralizó la mejora en los términos del intercambio del orden del 10 % anual y propició el pasaje de un superávit comercial de 3 % del PBI en 1978 a un equilibrio al año siguiente (Cuadro 1).

En paralelo, las necesidades de financiamiento externo tanto del sector público como del sector privado, unidas a los incentivos creados por la reforma financiera, volvieron a la Argentina una plaza atractiva para los capitales extranjeros. Era el mundo de la *Plata Dulce*, como lo inmortalizara la famosa película protagonizada por Federico Luppi estrenada en 1982. Esta situación ya era evidente a fines de octubre de 1977, como lo atestiguaba una nota de la revista *Somos* en la que se destacaba la competencia que las entidades bancarias habían comenzado a librar para atraer depósitos, con el Banco de Chaco a la cabeza con una tasa del 135 %:

Pocas veces se vio en Buenos Aires tanto empeño popular por ofrecer sus ahorros a un banco, a tal punto que los gerentes de la entidad chaqueña debieron improvisar –ya avanzada la tarde– un servicio de refrigerio y bocadillos para paliar la espera de sus desesperados clientes. Fue una corrida bancaria, pero al revés: la gente quería depositar (*Somos*, 28 de octubre de 1977).

Como contrapartida, esta atracción de inversores aumentó los niveles de vulnerabilidad externa de la economía local. A las elevadas tasas de interés resultantes de la reforma financiera se sumó el conocimiento de la evolución futura del tipo de cambio gracias a la implementación de la tablita, lo que generó un clima todavía más propicio para comportamientos especulativos. La “bicicleta financiera”, entonces, consistió en aprovechamiento el diferencial de tasa de interés local e internacional en un contexto de devaluación programada (Llach y Gerchunoff, 2018). Mientras se mantuviera la tasa de depreciación estipulada, la elevada rentabilidad en dólares se encontraba asegurada.

Entre 1977 y 1980 el PBI en dólares se triplicó. Sin embargo, a juzgar por su comportamiento, la percepción de los agentes no parecía ser que ese nivel de ingreso fuera sostenible, es decir, no era tan claro que el tipo de

cambio se tuviera que ajustar y, menos aún, el momento y la magnitud del ajuste. De no haber sido así, la mera oferta de fondos en divisas no habría alcanzado para incentivar la solicitud de préstamos.

Hacia 1980 las cantidades importadas siguieron aumentando a un ritmo del 50 % anual, mientras que las exportadas profundizaron su caída. Así, nuevamente a pesar de la mejora en los términos del intercambio, la cuenta corriente retornó a valores negativos. Este sería el último año, al menos por dos décadas, en el que el déficit de cuenta corriente se explicara fundamentalmente por el saldo comercial. A partir de entonces se abriría una nueva etapa, en la que los problemas del frente externo respondían al balance de las rentas de inversión, primero por el pago de los intereses de la deuda tomada para la “bicicleta financiera” y luego de los intereses por la deuda externa pública (Cuadro 1). Se inauguraba así una nueva era en las crisis de balanza de pagos de la Argentina, ya no lideradas por el saldo comercial, sino más bien por la cuenta financiera y los intereses resultantes.

En términos más generales, los objetivos previstos por el enfoque monetario de balanza de pagos no se cumplieron y el sistema de devaluaciones pautadas debió dejarse de lado antes de lo previsto.³ La situación macroeconómica acabó por colapsar cuando el déficit de cuenta corriente ya no pudo ser financiado, menos aún tras la subida de las tasas de interés que siguió al denominado “efecto Volcker”. La creciente especulación terminó en una fuerte crisis bancaria que haría sentir sus efectos sobre finales de 1980 y, especialmente, en 1981 (Gráfico 3). Este evento contribuyó a horadar la confianza de los agentes locales en la moneda local, considerada volátil y riesgosa para funcionar como reserva de valor. De hecho, los precios de automóviles, obras de arte y propiedades comenzaron a ser anunciados en dólares en los primeros años de la década de 1980. Se inauguraba entonces una etapa marcada por la ausencia de ahorro en moneda doméstica (Wilkis y Luzzi, 2019).

Fuera en forma intencional o no, lo cierto es que la estructura productiva de la Argentina se modificó sustancialmente durante el período en el que Martínez de Hoz estuvo al frente del Ministerio de Economía. Al inicio de la gestión, la industria manufacturera había alcanzado una participación récord tanto en el valor agregado bruto como en la canasta exportadora del país. Asimismo, las políticas económicas implementadas hasta 1977 hacían

3. Sobre las diversas explicaciones sobre el fracaso de la tablita, ver Rodríguez (1979); Frenkel (1980); Damill *et al.* (1988) y Heymann (1987).

prever que, a pesar de la caída en el salario real, la industria podría seguir creciendo de la mano de la inversión y de las exportaciones. De hecho, el aumento del stock de capital, impulsado también por el mencionado aumento en la inversión pública en un contexto de crecimiento muy modesto, incrementó sustancialmente la relación capital-producto, al punto de que varios autores sostenían que estaban dadas las condiciones para un salto definitivo hacia una estructura productiva más compleja que dejara atrás las recurrentes crisis de balanza de pagos (Canitrot, 1980, 1981).

Sin embargo, nada de eso sucedió. En primer lugar, la reforma financiera provocó un fuerte incremento de la tasa de interés, lo que encareció el financiamiento de la inversión productiva y, vía recesión, afectó la demanda doméstica. En segundo lugar, la tablita generó una apreciación cambiaria de una magnitud sin precedentes que, sumada la reducción en los aranceles a la importación, erosionó la competitividad de buena parte de la industria (Castellani, 2004; Grigera, 2020). Así, no solo se interrumpió su avance como sector exportador, sino que fue perdiendo también espacio en el mercado interno en manos de las importaciones.

En definitiva, hacia marzo de 1981, cuando Martínez de Hoz dejó el gobierno, la participación de la industria en el valor agregado había retornado a los valores de mediados de la década de 1950 y había dado varios pasos hacia atrás en términos de la canasta exportadora. Todo esto en un contexto en el que la Argentina, a diferencia de casi todas las experiencias de planes de estabilización previos y posteriores, no tuvo que lidiar con escasez de divisas gracias no solo al superávit de cuenta corriente inicial, sino también a la capacidad de endeudamiento y a la mayor disponibilidad de capitales externos. En efecto, a partir de la devaluación de 1981 y de la estatización de la deuda externa privada del año siguiente, el sector público argentino tendría que enfrentar un nuevo obstáculo que haría aún más difícil lograr el financiamiento en divisas necesario para el crecimiento: el endeudamiento externo público y el pago de sus intereses (Gráfico 2).

5. Conclusiones

En el contexto más amplio del desarrollo histórico posterior, resulta obvio que la gestión de Martínez de Hoz tuvo vastos efectos de mediano y largo alcance sobre la economía argentina. Tiene sentido entonces preguntarse sobre la medida en que dichas transformaciones habían sido anticipadas por

el ministro de Economía al comienzo de su gestión. Vale la pena recordar los objetivos enunciados por Martínez de Hoz al asumir el cargo: control de la inflación mediante la reducción del gasto público, el fomento de las exportaciones y de la inversión privada, y una mayor desregulación económica.

Como hemos descrito a lo largo de este capítulo, las estrategias adoptadas fueron cambiando entre 1976 y 1981, respondiendo a diversas necesidades más o menos coyunturales. No obstante, al situarnos en marzo de 1981, cuando Martínez de Hoz fue sucedido por Lorenzo Sigaut, podemos sintetizar algunos de los resultados obtenidos con relación a los objetivos originales. En materia de inflación el fracaso fue rotundo: si bien pudo controlarse los elevados niveles vigentes a comienzos de 1976, la inflación prácticamente nunca perforó el piso del 100 % anual, con el añadido de que luego de 1981 volvió a dispararse a niveles todavía más elevados. Incluso más, Argentina se vería sumida en un régimen de alta inflación que acabaría en la hiperinflación y la llegada de la convertibilidad. Como contrapartida, si bien hubo una ligera reducción del déficit fiscal en los primeros años, ya desde 1978 el déficit primario volvió a incrementarse y, luego de la crisis bancaria, se disparó a niveles semejantes a los del crítico año de 1975. La política industrial, por su parte, también mostró un resultado decepcionante. Es cierto que las exportaciones aumentaron, pero la participación del sector industrial en el PBI para 1981 había caído más de cinco puntos respecto a 1975. Finalmente, en materia de desregulación los cambios serían más duraderos. Por un lado, la reforma financiera efectivamente liberalizó el mercado de capitales, con un costo particularmente alto al favorecer comportamientos especulativos. En el frente externo, más allá de la administración del tipo de cambio, se observó una apertura económica considerable.

Ahora bien, más allá de los límites en la ejecución del programa declarado por Martínez de Hoz y su equipo, lo cierto es que sus políticas generaron cambios significativos en la estructura económica argentina. Dada la profundidad de dichos cambios, adscribirlos a la impericia del equipo económico parece menos acertado que catalogarlos como objetivos perseguidos pero no necesariamente declarados. En primer lugar, la caída del salario real y el deterioro en la distribución funcional del ingreso implicaron una merma importante en las condiciones de vida de la clase trabajadora, generando un quiebre de tendencia respecto de la década precedente. El segundo síntoma de que la economía argentina había atravesado un fuerte proceso de transformaciones se ligaba al crecimiento de la deuda externa. Más allá de sus valores en relación con el PBI, tanto al medir la deuda

externa contra las exportaciones como contra las reservas disponibles, los resultados eran alarmantes (en 1981: 330 % y 770 %, respectivamente, aunque en años posteriores serían aún mayores). Argentina, de este modo, creaba las condiciones para la “década perdida” de 1980, que reduciría el PBI per cápita casi un 24 %.

La pregunta restante implica ligar el desarrollo de los acontecimientos en la Argentina con el contexto global de aquellos años. Sabemos, en efecto, que el abandono del sistema de Bretton Woods luego de 1971 generó condiciones internacionales particularmente inestables en el marco de la búsqueda por construir un nuevo orden. El crecimiento en el flujo de capitales luego del primer *shock* petrolero abriría oportunidades de endeudamiento, especialmente entre los países emergentes, que desembocarían hacia 1982 en una crisis de deuda de gran severidad para América Latina. ¿Cuánto hubo, entonces, de acción deliberada y de inevitabilidad en los cambios que atravesó la economía local por aquellos años? Si bien ambos elementos contribuyeron, sostendremos aquí que la vocación reformadora, interesada en quitarle poder a la clase trabajadora industrial y desarticular la alianza entre determinados empresarios manufactureros y el Estado, terminó por subordinar los intentos de estabilización. En paralelo, la flexibilización del mercado de capitales y la apertura se adaptaron al nuevo contexto internacional. Es que el nuevo orden global, a su vez, no era una entelequia, sino que respondía al modo en que las diversas economías nacionales se relacionaban entre sí y regulaban o no sus cuentas de capital. Por supuesto, en países “periféricos” como la Argentina el margen de maniobra era considerablemente más reducido... pero existía. En un contexto dictatorial como el que atravesó la Argentina por aquellos años, resulta imposible no asociar esa escasa capacidad de acción al proyecto que el gobierno militar impuso. Vedada la democracia y, con ella, la existencia de medios para expresar la conflictividad social, la responsabilidad en la elaboración de las políticas económicas aparecía inextricablemente ligada a Martínez de Hoz y su equipo. En ese sentido, el presente análisis aspira a destacar el quiebre producido entre 1976 y 1981, relevante no solo para comprender la economía argentina sino también para entender cómo emergió un nuevo orden global desde una perspectiva distinta a la de las economías centrales.

Bibliografía

- Arndt, H. (1987): *Economic development: The history of an idea*, University of Chicago Press.
- Basualdo, V. (2010): "The ILO and the Argentine Dictatorship", en J. Van Daele, M. Rodríguez García, G. Van Goethem y M. van der Linden (eds.), *Essays on the International Labour Organization and its Impact on the World during the Twentieth Century*, Berg, Peter Lang.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013): *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Boughton, J. M. (2001): *Silent Revolution The International Monetary Fund, 1979-1989*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Burgin, A. (2012): *The great persuasion: Reinventing free markets since the Depression*, Harvard University Press.
- Calvo, G. A. y Rodríguez, C. A. (1977): "A Model of Exchange Rate Determination under Currency Substitution and Rational Expectations", en *Journal of Political Economy*, 85(3), pp. 617-625.
- Canelo, P. (2008): *El proceso en su laberinto: La interna militar de Videla a Bignone*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- (2016): *La política secreta de la última dictadura argentina (1976-1983): A 40 años del golpe de Estado*, Buenos Aires, Edhasa.
- Canitrot, A. (1980): "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", en *Desarrollo Económico*, 19(76), pp. 453-475.
- (1981): "Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981", en *Desarrollo Económico*, 21(82), pp. 131-189.
- Castellani, A. (2004): "Gestión económica liberal-corporativa y transformaciones en el interior de los grandes agentes económicos de la Argentina durante la última dictadura militar", en A. Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares: La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Coviello, R. (2016): "Planificación y exportaciones industriales: Las resonancias de la conciencia industrial exportadora en el Plan Trienal 1974-1977", en M. Rougier y J. Odisio (eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.
- (2019): "El Programa Conjunto CFI-IIIEF/CGE (1962-1965) a la luz de los debates sobre estrategias de desarrollo", en M. Rougier y J. Odisio (eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo económico: Aportes para un diseño institucional estratégico*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.

- Damill, M., Fanelli, J. M., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1988): *Las Relaciones financieras en la economía argentina*, Buenos Aires, Ediciones del IDES.
- Eichengreen, B. J. (1998): *Globalizing Capital: A History of The International Monetary System*, Princeton University Press.
- Ferrer, A. (1981): *Nacionalismo y orden constitucional: Respuesta a la crisis económica de la Argentina contemporánea*, México; Fondo de Cultura Económica.
- Ffrench-Davis, R. (2004): *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad: Tres décadas de política económica en Chile*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno XXI.
- Foxley, A. (1981): "Hacia una economía de libre mercado: Chile 1974-1979", en *Desarrollo Económico*, 21(81), 29-60.
- Franco, M. (2012): *Un enemigo para la nación: Orden interno, violencia y "subversión", 1973-1976*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Frenkel, J. A. y Rodríguez, C. A. (1975): Portfolio Equilibrium and the Balance of Payments: A Monetary Approach, en *The American Economic Review*, 65(4), pp. 674-688.
- Frenkel, R. (1980): El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina, en *Desarrollo Económico*, 20(78), pp. 215-248.
- Gárate, M. (2013): *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Gerchunoff, P. y Rapetti, M. (2016): "La economía argentina y su conflicto distributivo estructural (1930-2015)", en *El Trimestre Económico*, 83(330), p. 225.
- Grigera, J. (2020): "Economic Policy and Global Change: The Puzzle of Industrial Policy Under the Proceso", en J. Grigera y L. Zorzoli (eds.), *The Argentinian Dictatorship and its Legacy. Rethinking the Proceso*, pp. 67-92. Disponible en Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-18301-1_4
- Grondona, A. (2011): "Las voces del desierto. Aportes para una genealogía del neoliberalismo como racionalidad de gobierno en la Argentina (1955-1975)", en *Revista del CCC*, 5(13), pp. 1-23.
- Haidar, V. (2015): "¿Gobernar a través de la libertad? Escrutando las heterogeneidades de la gubernamentalidad neoliberal en los discursos de Álvaro Alsogaray (Argentina, 1955-1973)", en *A Contracorriente*, 12(2), pp. 1-41.
- Hayek, F. A. von (1962): *The road to serfdom*, University of Chicago Press.

- Helleiner, E. (1996): *States and the Reemergence of Global Finance. From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press.
- Heredia, M. (2004): “El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático: FIEL, FM y CEMA”, en A. Pucciarelli (ed.), *Empresarios, tecnócratas y militares: La trama corporativa de la última dictadura*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Heymann, D. (1983): *A Study in Economic Instability. The Case of Argentina* [Ph.D. Dissertation]. UCLA.
- Hodge, J. M. (2015): “Writing the History of Development (Part 1: The First Wave)”, en *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 6(3), pp. 429-463.
- (2016): “Writing the History of Development (Part 2: Longer, Deeper, Wider)”, en *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, 7(1), pp. 125-174.
- James, H. (1996): *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*, International Monetary Fund.
- (2020): “Neoliberalism and its Interlocutors”, en *Capitalism: A Journal of History and Economics*, 1(2), pp. 484-518.
- Kay, C. (2010): *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*, Taylor and Francis.
- Llach, L. y Gerchunoff, P. (2018): *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*, Buenos Aires, Crítica.
- Lorenz, F. G. (2007): *Los zapatos de Carlito: Una historia de los trabajadores navales de Tigre en la década del setenta*, Buenos Aires, Grupo Editorial Norma.
- Mallon, R. D. y Sourrouille, J. (1976): *La política económica en una sociedad conflictiva: El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu editores.
- Marichal, C. (2010): *Nueva historia de las grandes crisis financieras: Una perspectiva global, 1873-2008*, Buenos Aires, Debate.
- Martínez de Hoz, J. A. (2014): *Más allá de los mitos: Memorias y revelaciones del ministro más polémico de la historia argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- McKinnon, R. I. (1973): *Money and capital in economic development*, Washington, Brookings Institution.
- Morresi, S. (2010): “El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional”, en *Sociohistórica*, 27, pp. 103-135.
- (2011): “Las raíces del neoliberalismo argentino (1930-1985)”, en M. Rossi y A. Lopez (eds.), *Crisis y metamorfosis del Estado argentino: El*

- paradigma neoliberal en los noventa*, Buenos Aires, Luxemburg.
- Morresi, Z. (2006): “El discurso publicitario. Su especificidad y desarrollo”, en *La Trama de La Comunicación*, 11.
- Odisio, J. y Rougier, M. (2014): “Los críticos de la industrialización. Ideas y propuestas de “Política y Economía” a principios de los setenta”, en *Perspectivas sobre la industria 2*, Buenos Aires, AESIAL-Facultad de Ciencias Económicas.
- Palermo, V. y Novaro, M. (2003): *La dictadura militar, 1976-1983: Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós.
- Plehwe, D., Slobodian, Q. y Mirowski, P. (eds.) (2020): *Nine lives of neoliberalism*, Brooklyn, Verso.
- Polak, J. J. (2001): *The Two Monetary Approaches to the Balance of Payments: Keynesian and Johnsonian*, Washington, D.C., International Monetary Fund.
- Pryluka, P. (2016a): “Políticas antiinflacionarias y la educación de los consumidores durante la última dictadura en Argentina”, en *H-Industria*, 10(18), pp. 106-127.
- (2016b): “¿Shock o gradualismo? La influencia del caso chileno (1973-1982) sobre los debates económicos en el campo del liberalismo argentino durante la última dictadura (1976-1981)”, en *Papeles de Trabajo*, 10(17), pp. 208-236.
- (2016c): “¿Un plan sin planificación? La política económica de Martínez de Hoz durante la última dictadura militar (1976-1981)”, en M. Rougier y J. Odisio (eds.), *Estudios sobre planificación y desarrollo*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.
- Ramírez, H. (2010): “Genealogías del consenso: Brasil y Argentina, 1961-1991”, en *A Contracorriente*, 7(3), pp. 185-218.
- Rodríguez, C. (1979): *El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre*, Documento de trabajo N° 5, CEMA.
- Rodríguez, C. A. (1976a): “Money and Wealth in an Open Economy Income-Expenditure Model”, en Johnson (ed.), *The Monetary approach to the balance of payments*, Londres, Allen & Unwin.
- (1976b): “The Terms of Trade and the Balance of Payments in the Short Run”, en *The American Economic Review*, 66(4), pp. 710-716.
- Rougier, M. y Brennan, J. P. (2013): *Perón y la burguesía argentina. El proyecto de un capitalismo nacional y sus límites*, Buenos Aires, Lenguaje Claro Editora.
- Scatizza, P. (2016): *Un Comahue violento: Dictadura, represión y juicios en la*

- Norpatagonia argentina*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Schvarzer, J. (1987): *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Shaw, E. S. (1973): *Financial deepening in economic development*, New York, Oxford University Press.
- Sjaastad, L. A. (2011): *Programa Cuyo: A Short History*, SSRN Electronic Journal. Disponible en https://ucema.edu.ar/6/sites/default/files/Programa_Cuyo.pdf
- Slobodian, Q. (2018): *Globalists: The end of empire and the birth of neoliberalism*, Cambridge, Harvard University Press.
- Torrado, S. (1992): *Estructura social de la Argentina, 1945-1983*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor.
- Valdés, J. G. (1995): *Pinochet's economists: The Chicago school in Chile*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wilkis, A. y Luzzi, M. (2019): *El dólar: Historia de una moneda argentina (1930-2019)*, Buenos Aires, Crítica.
- Zorzoli, L. (2020): "Rethinking Trade Unions", en J. Grigera y L. Zorzoli (eds.), *The Argentinian Dictatorship and its Legacy. Rethinking the Proceso*, Cham, Springer International Publishing.

Diarios y revistas

La Nación.
Somos.

Bases de datos

IIEP.

Disciplinamiento social y vaivenes de política económica. Las ideas liberal-conservadoras en Argentina 1976-80

LUIS BLAUM Y VIVIANA ROMÁN*

1. Introducción

Una característica que surge de la gestión de Martínez de Hoz es su magro rendimiento económico que denota un cambio en el patrón de crecimiento que allí se inaugura. Constituido en una bisagra histórica, este comportamiento resulta de una singular articulación entre una serie de fallidas políticas económicas con las ideas que, obstinadamente, allí se encarnaron. En efecto, como Keynes (1983) había señalado, “el poder de los intereses creados se exagera mucho comparado con la intrusión gradual de las ideas [...] tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para mal como para bien”. Es que el interés particular no es un mero efecto de la estructura económico-social que se refleja en la política, sino que responde a ideas acerca de lo posible y deseable, conformando el núcleo de certezas que enmarcan las percepciones de los diversos agentes.¹

En este sentido, la conjunción ideológica “liberal-conservadora” jugó un importante papel en tanto concepción del funcionamiento político y socio-económico que prevaleció en el equipo económico y hegemonizó al gobierno cívico-militar. Precisamente, creada a partir del grupo Azcuénaga,

* Agradecemos los comentarios y aportes realizados por Juan Lucas Gómez.

1. Para efectivizarse, los intereses respectivos compiten por ocupar o influir en el nivel soberano, instancia que los diluye para generalizarlos y determinar la unidad de las diversas perspectivas y, además, ejercer la política macroeconómica. De allí que la legitimación de las ideas o creencias de cada perspectiva no es solo una vía para acceder al poder, sino la guía para conducir el gobierno.

la Sociedad de Estudios y Acción Ciudadana (SEA) a la que pertenecía Martínez de Hoz tenía como propósito ser un canal de diálogo y apoyo al nuevo gobierno; reunía un conjunto de ideólogos que giraban alrededor de Jaime Perriau, quien le dio el nombre de “Proceso de Reorganización Nacional” a la experiencia dictatorial, rememorando de ese modo el proceso de “Organización Nacional” que se desarrolló luego de 1852 y, según estos intérpretes, culminó en la generación del 80. En su obra *Las generaciones argentinas*, Perriau expresa claramente que la política es la que resuelve la dinámica social que surge de la articulación entre una minoría –que a su vez contiene una elite (los hombres salientes de cada generación)– y las masas (Vicente y Martín, 2013 y Vicente, 2015). A su turno, Ricardo Zinn, secretario de Programación y Coordinación Económica de Rodrigo y asesor de Martínez de Hoz, publicó en 1976 *La Segunda fundación de la República*, un libro que sintetiza dicha ideología y señala la finalidad esencial del golpe: poner punto final al ciclo decadente que habría comenzado con la Ley Sáenz Peña en 1912.² No obstante, la estrategia de estos intelectuales para el nuevo gobierno contemplaba una expectativa “refundacional” de máxima, y otra de mínima que podría denominarse “ordenancista” –anteponiendo la idea de orden a la de libertad–, a cargo del plan económico; el tenso equilibrio entre ambos y la brecha entre las ideas y la realidad fueron conformando los límites de la experiencia del Proceso. Asimismo, en el marco de la Guerra Fría se apostaba al “rescate de Occidente” que, en el frente interno, se traducía en eliminar la politización de la sociedad de masas –el populismo–, y que, en su concepción, implicaba invisibilizar al enemigo comunista (Vicente, 2015). En este contexto, parecería un exceso caracterizar como neoliberal al nuevo gobierno militar, e incluso el propio Martínez de Hoz había sido objetado como tal;³ sin embargo, la esencia de sus medidas económicas no solo respondía a tal orientación, sino que el neoliberalismo parecía contribuir a un claro propósito: la capacidad autorreguladora atribuida al mercado

2. Entre los miembros del SEA se destacan muchos que formarían parte del nuevo gobierno: además de Martínez de Hoz, también sus secretarios de Agricultura, Cadenas Madariaga y Jorge Zorreguieta, el futuro ministro de Viola, Lorenzo Sigaut, y otras figuras destinadas a diversas áreas del Estado. Durante los años cuarenta Jaime Perriau fue, junto con José Alfredo Martínez de Hoz, uno de los fundadores del Ateneo de la Juventud Democrática Argentina (AJDA) (Morresi, 2010). Por otra parte, cuando se efectúa la selección para ocupar el Ministerio de Economía, participaron otros tres miembros del grupo Azcuénaga: Cadenas Madariaga, Enrique Logan y Horacio García Belsunce (Vicente y Matín, 2013 y Vicente, 2015).

3. Morresi (2008: 46). Asimismo, Alberto Benegas Lynch (h.) sostuvo que □Martínez de Hoz nunca fue un liberal, fue un gradualista y un pragmático□ (Morresi, 2008: 72).

alcanzaba una impronta moralista-disciplinadora como variante de una visión antipolítica de la convivencia humana. Se convertía así en doctrina de la neutralización estatal, instancia reducida a imponer dicha disciplina hasta devenir administrativa-tecnocrática. Siguiendo a Canitrot (1981), el mercado disciplina la sociedad sometiénola a reglas “objetivo-impersonales” y no discriminatorias que, a su turno, son incompatibles con la existencia de las corporaciones. En nuestro caso, dada la capacidad electoral del peronismo para gobernar sin contrapesos, la Argentina era ingobernable bajo el sistema democrático. La solución mercado-disciplinadora abarcó al empresariado industrial a través del aperturismo, aunque la dictadura reprimió de manera directa a la clase trabajadora.⁴

El respaldo que las Fuerzas Armadas brindaron a Martínez de Hoz tuvo su epicentro en Videla y Harguindeguy; si bien discrepaban sobre la “apertura política”, coincidieron en el apoyo irrestricto a su ministro de Economía.⁵ En cambio, el general Ramón Genaro Díaz Bessone, un simpatizante del desarrollismo que recibió un gran sustento del diario *Clarín*, y para quien se había creado en septiembre de 1976 el Ministerio de Planeamiento, desafió a Martínez de Hoz respecto al papel de la estatalidad en la economía. Era una concesión al sector de los “duros” – aquellos que imaginaban estar librando la “Tercera Guerra Mundial” contra el comunismo– que le permitía a Videla sacarlos del mando efectivo del II Cuerpo a cambio de darles un ámbito para oponerse a los proyectos antiestatistas de Martínez de Hoz. El propósito del Ministerio era dotar al régimen de un criterio de legitimación que trascendiera el de la “lucha antisubversiva”, lo cual se concretó al año siguiente cuando se aprobaron las bases del “Proyecto Nacional”. En octubre de 1977 se elevó a la Junta un reclamo para obtener definiciones sobre el “Proyecto” y para que Planeamiento se convirtiera en un Ministerio con mayor poder; rechazado por Videla, motivó finalmente su renuncia, coincidiendo con el decaimiento de los sectores duros. El triunfo momentáneo del sector liberal no resolvió el conflicto de las concepciones sobre el rol del Estado en la economía y el tipo de reformas sociales a implementar (Borrelli, 2016).⁶

4. Canitrot (1981: 132-133). Para Kalecki (2015) la oposición de los capitalistas al pleno empleo se fundamentaba en que [l]os dirigentes empresariales aprecian más la ‘disciplina en las fábricas’ y la ‘estabilidad política’ que los beneficios”.

5. CARI (2000), introducción del Capítulo 68 “El Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)”.

6. “Los militares del ‘Proceso’ se consideraron los ‘auténticos herederos’ de la Generación del 80, a quienes 1976 los ‘sorprendía’ con la imagen de un país ‘frustrado y postergado’. La frustración

Resulta oportuno destacar que la faceta pública del régimen buscaba una prensa que se posicionara en el “justo medio”; que se moviera dentro de ciertos “límites del disenso”, para hacer inverosímiles los rumores sobre desapariciones, torturas, asesinatos y los centros clandestinos de detención. Al respecto, una nota firmada por Luis María Bello en el diario *La Nación* exponía la preocupación en torno a lo que denominaba “Una imagen falsa de la Argentina” y, en tal sentido, destacaba que “La Argentina tiene mala prensa en Europa. Entonces, nada es más urgente que una remodelación de la imagen ofrecida en el extranjero” (*La Nación*, 8 de agosto de 1976).⁷ En este marco, acompañando el cuidado discursivo que intentaban transmitir algunos militares (Borrelli, 2011: 33), muchos periódicos tenían amplias coincidencias con el gobierno surgido del golpe de Estado, configurando las percepciones que allí operaban: por un lado, se manifestaba la necesidad de “no equivocarse esta vez el diagnóstico y proceder a erradicar, de una vez por todas, las trabas que afectan nuestro crecimiento y los vicios que minan la voluntad de avance de la Nación.” También reclamaba el “redimensionamiento del Estado” (*Clarín* 26 y 30/3/1976) y, enseguida, “En cuanto a las empresas estatales, existe un solo camino: privatizar a todas las que estén en condiciones de serlo. Y racionalizar las demás, por supuesto” (*Clarín* 26/4/1976). De forma clara, este medio tendía a ponderar positivamente el “ordenamiento” que se estaba realizando en la macroeconomía nacional (Saborido y Borrelli, 2013: 208-209). Otros medios advertían sobre el horizonte económico que se avecinaba: en los prolegómenos del golpe de Estado, la *Revista Cuestionario* señalaba en marzo de 1976 que

se asociaba a la ‘carencia’ de una clase dirigente que pudiera ofrecer a los argentinos un proyecto histórico. De ese modo se expresaba el carácter refundacional que asumió la dictadura. Su ‘vocación’ por refundar una ‘Nueva República’ ‘fuerte, estable y moderna’ de cara al futuro iría de la mano a la consolidación de un Nuevo Proyecto Nacional, un proyecto político que ‘requería’ restablecer el orden social, acabar con la ‘subversión’, ‘erradicar’ la corrupción y superar la ‘bancarrotas’” (Gómez, 2017: 79).

7. La nota también consignaba que “Se está pagando una pesada hipoteca: tres años de gobiernos peronistas han sido tres años de descrédito acumulativo. Las notas del folklore político de esa época, de la inepticia administrativa y del caos económico fueron registradas minuciosamente por todos los países. Llegado el momento del pronunciamiento de marzo, no hubo en Europa defensores del régimen caído. Se lo consideró un hecho ineluctable y solo en contados casos se hicieron moderadas reservas (...). En cierta medida se abrió un crédito de confianza. Pero desde hace dos meses aparecen en la prensa [se refiere a la prensa europea] signos de un debilitamiento de las corrientes contemporizadoras” y resaltaba en esa misma nota que el ministro de Economía, José Alfredo Martínez de Hoz, en su visita a países europeos como Francia, Alemania y Gran Bretaña tuvo que “atender a preguntas” en este sentido y reclamaba cierta política de parte del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional respecto de esto.

Lo más acuciante era todo lo referido a la economía nacional. Los “expertos” que empezaron a rondar los ámbitos castrenses –José Alfredo Martínez de Hoz (h), Lorenzo Sigaut, Alfredo Espósito, Enrique Folcini– no eran, por cierto, un índice de renovación mental del Ejército; todos ellos habían tenido participación en gobiernos militares. Pero es que no había ni hombres ni ideas de refresco. El diagnóstico sobre cuya base se trazaron los proyectos es tan obvio que no vale la pena desarrollarlo: estrangulamiento del sector externo, hiperinflación e indisciplina social (“Los proyectos del Ejército”, Revista *Cuestionario*, Vol. III, N° 35, marzo de 1976, p. 1317).

Vinculado con lo anterior, los idearios que el golpe encarnó confrontaron con un movimiento histórico que operaba como telón de fondo: si el peronismo sus primeros tiempos “hizo en tres años lo que los Australianos hicieron en cincuenta y convirtió en revolución lo que en Australia había sido parte de su rutina institucional y política” (Gerchunoff y Fajgelbaum, 2005: 22), el golpe reveló el modo tardío y deficiente en que se jugaba la construcción de un sistema de representación político-democrático que mediara el conflicto social, y que, a la muerte del líder, no había podido ser resuelto.⁸ En ese fracaso también estaban comprometidas las Fuerzas Armadas, de manera que el nuevo gobierno pretendía efectuar un corte definitivo con un ciclo histórico sin asumir su propio papel en el mismo. La balcanización político-organizativa y militar adoptada por las Fuerzas Armadas, así como la recurrencia a situaciones de guerra cuyos cálculos político-estratégicos fueron fallidos, representaron una muestra de debilidad que fue precipitando a partir de la pérdida de peso que la guerrilla otorgaba como factor unificador y, en paralelo, con la progresiva frustración en el frente económico, clave para la “reorganización” socio-política.⁹ *En último*

8. La referencia australiana no es novedosa. En un viaje realizado a Australia en 1923 para estudiar el impuesto a los ingresos que se aplicaba en ese país, Prebisch había quedado impresionado “por el profundo sentido de igualdad en la distribución del ingreso y la forma en que la gente actuaba y vestía. Australia me pareció socialmente más avanzada que la Argentina a pesar de que económicamente estaba más atrasada” (González y Pollock, 1991: 461).

9. Las desavenencias entre las Fuerzas y el interior de cada una condujeron a una complicada e inefectiva participación conjunta para la toma de decisiones (Melo, 2004); curiosamente, y contrariamente a la típica figura piramidal de mandos, también se concretó en el aspecto propiamente militar de su accionar, en particular, en la guerra contra la guerrilla que, además se efectuó al estilo “Batalla de Argelia”. Notemos que, a diferencia del país africano, no se trataba aquí de una guerra de “liberación nacional”, sino de una guerrilla poco numerosa y escasa penetración popular que, adicionalmente, se había enfrentado con Perón. Asimismo, la frustrada invasión a Chile no solo impidió un seguro fracaso (por la cantidad de recursos que se requiere para quebrar la superioridad de la defensa sobre el ataque en situaciones que involucran la resistencia de la población ocupada) y un daño irreparable a las relaciones con ese país, sino que generó un futuro

término, se forjó un continuo de escenas desmesuradas, en el que la deriva económica no le fue en zaga. Esto es, conjugar democracia con justicia social –el estado de bienestar– no era una invención arbitraria ni vernácula, sino un momento histórico planetario, del que la impronta industrializadora era una de sus notas salientes: se trataba de uno de los movimientos defensivos a los daños generados por la “utopía del mercado autorregulado” (Polanyi, 2003: 49 y 185). Acentuado a partir del dramático cambio del orden económico global que implicó la caída del patrón oro, el mundo transitaba un cambio de régimen monetario en el cual, con la inconvertibilidad del dólar de 1971, se dio punto final a los restos de aquel sistema, lo que generó un confuso pasaje a un nuevo orden que se deterioró con la primera crisis del petróleo en 1973, y estalló en 1979 con la segunda crisis y la llegada del ajuste monetarista.¹⁰ Para nuestros propósitos, resaltemos que, aun bajo los embates de la “contrarrevolución” monetarista, el estado de bienestar no solo era un fin en sí mismo, sino que se constituyó en el instrumento crucial para ganar la Guerra Fría sin tener que recurrir a la tercera “caliente”.¹¹ Es decir, asumir y solventar el malestar inherente a las sociedades modernas suponía reponer algún grado de soberanía económica; en este aspecto, además de recuperar la administración del dinero nacional, el creciente peso económico del Estado tampoco era un fenómeno local: el gasto público como porcentaje del PBI en EE.UU. registraba en 1976 un valor que superaba en más de cuatro veces al de principios de siglo, de manera que las opciones dicotómicas entre Estado/mercado no eran reales, sino un “deber ser” ideal

aliado de los británicos. Finalmente, la derrota frente a un miembro de la OTAN era un final anunciado que, de haber escalado, hubiera terminado en una tragedia mayor. Por lo demás, los objetivos políticos involucrados en los conflictos con Chile y Gran Bretaña implicaban un llamativo enfrentamiento con fuertes aliados ideológicos.

10. Bretton Woods nació con fondos insuficientes, y la inconvertibilidad del dólar lo hizo todavía más ineficaz (Eichengreen, 2003, 2008 y 2011). Destaquemos el aporte de Ferrer (1975) respecto a las vicisitudes del mercado internacional, contemporáneo al período bajo análisis. Por otra parte, luego del segundo shock petrolero, se realiza en Tokyo la Cumbre del G7, que postula la energía y la inflación como sus temas fundamentales, acordando el establecimiento de límites a las importaciones de petróleo. Sin embargo, indicando tal vez la desconfianza de Carter al cumplimiento de dichos acuerdos, se decide apelar al “disciplinamiento” cuando en agosto asume Volcker en la FED, quien convalida alzas en las tasas de interés (alcanzaron los dos dígitos) y reducciones de oferta monetaria sin importar las consecuencias, marcando la nueva hegemonía del monetarismo en la política económica.

11. Pensando un instrumento más efectivo que la guerra para evitar el totalitarismo, en 1944 Roosevelt propuso al Congreso la sanción de un segunda “Carta de Derechos” (los económicos y sociales) que complementarían los civiles. Nunca fue aprobado ni reivindicado, pues no se reconoce ese papel estratégico del estado de bienestar.

imposible de alcanzar. Martínez de Hoz tomó de De Perriax no solo ideas y contactos sino también la metáfora “hay que achicar el Estado para agrandar la Nación” (Morresi, 2008: 48).

A su vez, mientras los personajes y vertientes institucionales que difundieron las ideas económico-liberales en la opinión pública de nuestro país son conocidos,¹² menor atención ha merecido el debate académico que, desde la posguerra, se desarrollaba alrededor del tema inflacionario, del cual rescatamos aspectos relevantes a la hora de interpretar aquel proceso.

Tomando como antecedentes el trabajo de Harberger (1963) para la inflación chilena, y sus extensiones al caso argentino efectuadas por Díaz Alejandro (1965) y Diz (1970), R. Vogel publicó en 1974 un ejercicio econométrico sobre la inflación en Argentina y quince países latinoamericanos durante el período 1950-1969 (Vogel, 1974). Si bien la inexistencia de series homogéneas de datos limitó el estudio a las variables “monetaristas”, el autor se remite de manera elocuente al debate con el estructuralismo: mientras Diz encuentra que la evidencia abona la hipótesis monetarista, Díaz Alejandro supone que la oferta de dinero juega solo un “papel permisivo en la inflación Argentina”. Según Vogel, Harberger llegaba a una conclusión intermedia para Chile pues, además de la oferta de dinero como causa dominante, también encuentra una alta correlación entre dicha oferta y la tasa de aumento de salarios; de tal modo que las autoridades se ven forzadas a financiar los incrementos salariales, o bien los salarios simplemente trasladan la inflación pasada.¹³ En otros términos, la oferta de dinero puede no ser siempre “activa”, de manera que, si los resultados para el conjunto de países confirman las hipótesis monetaristas, no resultan suficientes para rechazar las estructuralistas, “*since rates of inflation require up to two years to adjust to changes in the money supply, and this may be a longer period of austerity than most Latin American regimes can tolerate politically*” (Vogel: 1974: 113 y nota 26). Esta prudencia se ve acentuada posteriormente, cuando Vogel (1976) advierte que el incremento de la intensidad inflacionaria registrado en 1973-1974 inhabilitaba la aplicación de los mismos coeficientes surgidos de aquellos

12. Álvaro Alsogaray, Alberto Benegas Lynch, Horacio García Belsunce, Ricardo Zinn, Juan Alemann, etcétera. Al respecto, en 1971, F. A. von Hayek edita *Toward Liberty: Essays in Honor of Ludwig von Mises*, un libro cuyos autores eran miembros de Mont Pelerin y procedían de diversos países; por Argentina participaron Alberto Benegas Lynch (“Property and Freedom”) y Guillermo Walter Klein (“Technological progress and social resistance”). Para un análisis respecto a los significados de “liberalismo”, ver Vicente (2015) y Morresi (2008).

13. Vogel (1974: 113) y Harberger (1965: 15 y ss.).

datos. Estos trabajos no pasaron desapercibidos para la Academia,¹⁴ aunque sus conclusiones fueron desnaturalizadas, convirtiendo el espinoso problema inflacionario en la hipótesis del engaño de los políticos que desean ganar elecciones; o sea, una “cuestión bastante simple de elección política”.¹⁵ En verdad, aquellas controversias desplegaron las asimetrías y omisiones que también rigieron la elección y evaluación de las políticas económicas: en contra de la hipótesis estructuralista que se entrelaza con las de “costos” y “demanda” explicando las dificultades de identificación/diagnóstico del fenómeno inflacionario, los argumentos del monetarismo son excluyentes, unilaterales y simplistas.¹⁶ En todo caso, es necesario remarcar que aquel debate académico no coincide con el “péndulo” en relación al populismo: este último fue identificado como una corriente expansionista vía el alto nivel de demanda, y distribucionista mediante el incremento salarial compensado con atraso cambiario y tarifas; esta configuración termina en sendos déficits del presupuesto y externo, agudizando la intensidad inflacionaria; ello deriva en el consiguiente y problemático ajuste liberal-deflacionista (Diamand, 1983). Por otra parte, es difícil atribuir estas características a todos los gobiernos de los períodos anteriores; en todo caso, estos términos oscurecen la diferencia específica de la experiencia 1976-1980 que fue más allá de un ajuste a excesos populistas, impactando sobre la configuración de la economía y la sociedad.

Estas reflexiones conforman las coordenadas de nuestra exposición. A partir de las interpretaciones públicas realizadas por las autoridades sobre el estado de la economía heredada, proponemos considerar los diversos instrumentos “estabilizadores” (el congelamiento salarial y el “sinceramiento de precios”, la tregua de precios, la política monetaria contractiva, la desindexación y el *crawling peg* activo) y las reformas estructurales (cambio en

14. El artículo de Vogel fue utilizado años más tarde por Lucas (1980 y 1987) para afirmar que la teoría cuantitativa del dinero era un ejemplo paradigmático del éxito empírico en ciencias sociales y permitía predicciones de largo plazo eficaces a la hora de luchar contra el flagelo de la inflación.

15. Según Friedman “No hay problema técnico para terminar con la inflación. Los verdaderos problemas son políticos” (1992: 35); en la misma vía, para Lucas, el problema de controlar la inflación ha sido “resuelto exitosamente” en un sentido científico, pero no en un “sentido político” (1987: 220).

16. La inflación estructural se fundamenta en un hecho estilizado: la inflexibilidad descendente de precios monetarios, de manera que las modificaciones de precios relativos generan una presión inflacionaria. Asimismo, reconoce el papel de los “mecanismos de transmisión” (indexación) que autonomizan y perpetúan el proceso inflacionario. Al combinarse con las otras etiologías, surge el problema de la identificación. Sobre este último tema, ver Samuelson y Solow (1960) y Fiszbein y Guzmán (2011: 23).

la distribución funcional del ingreso, reforma financiera y la apertura de la economía) como una secuencia de sucesivos fracasos. Ambos aspectos se entrelazaron, en particular, con la adopción del Enfoque Monetario del Balance de Pagos, la cual, erigida en la estrategia más ambiciosa, combinó la pauta cambiaria con la apertura comercial y la reforma financiera. A propósito de ello, aquí utilizaremos algunos análisis contemporáneos a los sucesos estudiados que contribuyen a dilucidar dicha secuencia, y que exhiben percepciones e interpretaciones muy distintas a las que fundamentaron las políticas de Martínez de Hoz. Es decir, no solo constituyen testimonios de un escenario del que formaban parte, sino que reflejan las dificultades que padecieron los agentes para “formar expectativas” —el grado de incertidumbre que los envolvió—, asumiendo una complejidad que no pareció ser cubierta por el escaso espesor teórico-práctico que fundamentó los intentos de las autoridades. Esta circunstancia no solo derrama sobre sucesos posteriores —i.e., la herencia inflacionaria—, sino que es una enseñanza general sobre el uso práctico de la teoría económica.¹⁷

2. Cambios bruscos de política económico y social

En el discurso del 2 de abril de 1976 el flamante ministro de Economía señalaba: “la economía no muestra deficiencias básicas o irreparables [...] Argentina no es exactamente un país subdesarrollado”, imagen que retrataba un país más cercano a Europa que a su entorno latinoamericano: en 1974 Argentina poseía un PBI per cápita cuyo poder de compra era el 54 % del de EE.UU., pero equivalente al de Italia, un 27 % superior al de España, un 15 % más bajo que el Reino Unido o un 27 % menor al de Francia; asimismo, era más de tres veces el de Brasil, 2,57 el de Colombia, 3,8 el de Perú o 78 % más que el de México (Maddison, 2018). Asimismo, anunciaba la intención de sustituir ciertas importaciones promoviendo “industrias básicas con el objetivo de alcanzar la mayor autosuficiencia de productos críticos [...] y

17. Es notable tanto la actualidad que mantienen como el olvido que padecen algunos de esos trabajos teóricos. Al respecto, y referido a la incidencia de las tarifas en el proceso inflacionario, Navajas (2016) señaló: “El trabajo de Roberto Frenkel (1983) ha sido para mí pionero en la línea de resaltar la dinámica del proceso de formación de precios relevante en el caso”, y culmina “Mi impresión es que podríamos haberlo hecho mucho mejor si nos hubiéramos acordado de lo mucho que han hecho los economistas argentinos para advertirnos de la dificultad de la dinámica inflacionaria”.

[apoyando] actividades de interés nacional”. Respecto de sus basamentos ideológicos, el nuevo ministro exhibía una actitud pragmática que consistía en no “perder tiempo ni esfuerzo en definiciones teóricas” (Heymann, 1983: 366-367 y notas 24 y 27), anticipando la diversidad y escaso fundamento de las estrategias utilizadas en su gestión. Por su parte, el 24 de mayo de 1976 Videla afirmaba:

En el primer trimestre de 1976 la economía argentina se caracterizaba por una intensa recesión iniciada en 1975. Durante los once años anteriores, es decir, en el período 1964- 1974, la economía creció ininterrumpidamente a un promedio anual del 4 %. En 1975, por primera vez en doce años, el producto bruto interno cayó respecto al año anterior en un 1,4 % [...] [Al 24 de marzo de 1976] el país enfrentaba una situación de catástrofe, no por la destrucción de su aparato productivo o por calamidades naturales, sino por el pésimo manejo de su economía [...]. A partir de mediados de 1974, y más precisamente a partir de la muerte del expresidente Perón, el proceso iniciado el 25 de mayo de 1973 entró en un franco plano inclinado de deterioro. Deterioro que hizo crisis a fines de 1975.¹⁸

Observemos que en dicho “pésimo manejo de su economía” aparecía implicado Ricardo Zinn, secretario de Programación y Coordinación Económica de Rodrigo y futuro asesor de Martínez de Hoz, quien había implementado un shock de “sinceramiento de precios” de efectos perdurables que, en verdad, marca el comienzo de la coyuntura bajo consideración. Así, la gestión de Hoz retomó el “sinceramiento” eliminando los controles de cambios, una devaluación que hizo converger el tipo de cambio oficial y el paralelo, incrementando las tarifas, pero congelando los salarios: entre junio de 1975 y marzo de 1976, el tipo de cambio nominal implícito en las importaciones había subido casi siete veces, y el implícito en las “exportaciones no promocionadas”, casi catorce veces; asimismo, en los tres primeros meses del nuevo gobierno, ambos valores sufrieron un shock adicional de 79 % y 48 % respectivamente. Se registró así un fuerte impacto en los precios de los productos agropecuarios y, junto al incremento de tarifas, el Índice de Precios al Consumidor de abril de 1976 alcanzó el 34 %.¹⁹ El consumo pri-

18. *Mensajes presidenciales*, Tomo I (1977). Ver también Coremberg *et al.* (2007: 36).

19. En 1976, las tarifas públicas subieron 406 %.

vado sufrió un fuerte impacto negativo: en el lapso 1976-1978 cayó 14,8 %, (recién en 1980 recuperó el nivel de 1975) compensado por el aumento del consumo público, la inversión y las exportaciones. “La disminución de los salarios reales fue un elemento del vuelco registrado en el ahorro público, que se incrementó en 12 puntos del PBI (de un valor negativo de 5,6 % a uno positivo de 6,5 %) entre 1975 y 1977”, mientras la inversión alcanzó los máximos del período (25,9 % del PBI, en particular, la pública, que alcanzó el 9,3 % del producto en 1977), las exportaciones alcanzaron el 8,8 % del PBI, fundamentalmente por el incremento de las de origen pampeano (IIEP y Coremberg *et al.*, 2007: 35-36). También se registró un fuerte impacto en el mercado de trabajo: “el control de las remuneraciones estimuló la transferencia de trabajadores del mercado regulado al no regulado, dado que en este último los trabajadores evadieron el marco del control [...]”. Así fue que los flujos en el mercado laboral tuvieron una dirección opuesta a la que se podía esperar de una estrategia que se autoproclamaba modernizante” (Dieguez y Gerchunoff, 1984: 35). En ese primer año, el PBI cayó un -0,9 % de forma similar al año anterior, cuestión que fue debatida en la prensa: tempranamente, en mayo de 1976 el diario *La Opinión* consideraba que el cierre transitorio de la fábrica de Ford por cinco semanas “constituía la primera evidencia de una recesión general que abarcaba a toda la economía”. En esa misma época desde el diario *La Razón* se cuestionó toda consideración que atribuyera a la economía una situación recesiva (Ruíz 2011: 133). No obstante, en junio de 1976 la *Revista Cuestionario* también hablaba de recesión cuando sostenía que “Con un criterio restringido a lo económico, y a lo económico inmediato, el equipo de Martínez de Hoz resta importancia a las consecuencias políticas de una apertura indiscriminada al interés externo. Su objetivo es dinamizar la economía en tiempo récord y, a falta de capital interno disponible, esto solo puede hacerse con dinero prestado o invertido por Estados, organismos o empresas del exterior [...]”. Las Fuerzas Armadas, sin embargo, deben analizar con un criterio más amplio si esto es efectivamente así. La racionalización administrativa recién comienza y aún no se ha traducido en una significativa variación del porcentaje de desocupados, pero el salario real ya está bajando y la famosa estancflación está a la vista [...]. La recesión y la inflación reunidas ya se hacen notar, y amenazan con ser un nuevo factor de desempleo” (“Los problemas de las FF.AA.”, *Revista Cuestionario*, junio de 1976, p. 1512). En diciembre de 1976 la *Revista Mercado* también alertaba sobre un proceso recesivo; incluía un extenso artículo firmado por Lorenzo Sigaut evaluando

la gestión económica desde marzo de ese mismo año en el que se expresaba el éxito alcanzado para evitar el riesgo hiperinflacionario y la crisis externa, y señalaba enseguida que:

El efecto no deseado de la terapéutica aplicada para obtener dichos resultados se tradujo en un fuerte deterioro en los ingresos de los asalariados y en una contracción de la demanda que intensificó la recesión heredada [...] constituyen para 1977 hitos operativos a ser tenidos muy en cuenta en la formulación del programa y de las previsiones consecuentes (*Revista Mercado*, 16 de diciembre de 1976, p. 65).

Una de las reformas estructurales que se efectuaron en 1976 fue la implementación de “un régimen de importaciones más liberal que el vigente durante el período 1967-1970 y, probablemente, inédito desde 1930. No obstante, el nuevo equipo económico se proponía ir bastante más lejos” (Bouzas y Keifman, 1987: 30). Al respecto, en 1977 se efectuó a instancias del gobierno un estudio sobre protección nominal y efectiva que ofreció resultados sorprendentes: para una muestra de actividades industriales a febrero de 1977, la protección nominal promedio ponderado –precio interno versus precio internacional CIF– era del 37,1 % y la efectiva del 39,1 %; esta cercanía de las cifras significa que se había reducido la dispersión arancelaria. Asimismo, Nogués (1983) había estimado que dicha protección promedio para países “abiertos” al comercio internacional oscilaba entre 20 % y el 30 %, de manera que la industria estaba encaminada a su propia convergencia con los mejores patrones internacionales en materia de protección. Este exceso de la protección disponible explicaría también la escasa resistencia que suscitaron estas primeras medidas; es decir, la reducción del 50 % en la tarifa promedio para bienes manufacturados solo sancionaba la protección que efectivamente operaba, dejando intacta la estructura industrial existente (Heymann, 1983: 403-404). Sin embargo, podemos interpretar que esa redundancia entre la protección legal y la efectivamente utilizada había operado como un seguro frente a los ciclos pronunciados y cambios de política económica que enfrentó la industria, peligro que se haría efectivo más adelante, cuando se profundizó la apertura. Dada la intensidad del proceso inflacionario, Martínez de Hoz había reconocido que era necesario utilizar una “política de ingresos” por afuera de los procedimientos de negociación privada. Sin embargo, en la entrevista del 2 de junio de 1976 a *La Nación*,

hizo referencia a la experiencia chilena como antecedente para eliminar la indexación salarial que perpetuaba el impulso inflacionario más allá del equilibrio fiscal;²⁰ parecía entenderse que, a diferencia de los asalariados, los empresarios responderían racionalmente al mero anuncio de reglas bien definidas.²¹ Luego del empinamiento inflacionario de abril de 1976, mayo y junio registraron una fuerte reducción de la inflación, pero a partir de septiembre volvió a elevarse y, entre mayo de 1976 y marzo de 1977, promedió un 9 % mensual.

El proclamado “pragmatismo” se mostró enseguida en la “tregua de precios”, una medida extraña a la tradición neoliberal que generó no pocos rechazos; al mismo tiempo, señalaba ya la perplejidad de las autoridades ante una situación que excedía a sus convicciones y, de suyo, fue aplicada de manera comparativamente laxa respecto de su contraparte asalariada.²² Las autoridades presentaron la “tregua” como un instrumento transitorio que no reemplazaría la eliminación de la verdadera causa de la inflación —el déficit fiscal—, y fue justificada atribuyendo la persistencia de alta inflación a expectativas ficticias e irracionales que torcían los efectos de la política económica. No obstante, el gobierno prometió una salida ordenada para diluir las expectativas sobre el “día 121”: los dos primeros meses la inflación disminuyó al 6,3 % promedio acompañada de una reducción de las tasas de interés; pero en los dos meses siguientes volvió a empinarse al 7,5 %. Asimismo, la política monetaria durante la tregua fue expansiva debido a la acumulación de reservas, pero fundamentalmente por la financiación del tesoro, contribuyendo a una recuperación de la actividad que duró hasta el fin de ese año. Al final de la tregua, en agosto, la inflación saltó al 11,3 %; decididas a no continuar con el control de precios, las autoridades eligieron entonces el tradicional método de la restricción monetaria, pero también implementaron una de las reformas económicas centrales de esta gestión:

20. El impacto negativo en los salarios redundó también en un incremento en la intensidad del trabajo, de modo que fueron ganando peso las horas extras, premios, bonificaciones y otros componentes de la remuneración bruta del trabajador (Frenkel, 1984: 410-411, Cuadro 5).

21. Suponer que el mero anuncio de reglas bien definidas posee un claro significado para los empresarios implica que sus percepciones responden a una suerte de “modelo estructural” compartido con las autoridades (Heymann, 1983: 438). Este supuesto sería contradictorio con la existencia de expectativas artificiales, explicación utilizada para implementar la “tregua” y, posteriormente, la “tablita”.

22. Setecientas grandes empresas deberían solicitar autorizaciones para aumentar sus precios, bajo pena de recibir sanciones económicas: publicidad adversa, menores compras gubernamentales o reducción de tarifas a la importación /subsidios a la exportación (Heymann, 1983: 376).

la financiera (Heymann, 1983: 377-378).

2.1. *La reforma financiera*

Emulando la efectuada en Chile durante 1975, la reforma financiera implementada en 1977 pretendía combatir la desintermediación de los flujos de ahorro y la ineficiencia generada por la “represión financiera” en el sentido de McKinnon (McKinnon, 1973; Shaw, 1973; Díaz Alejandro, 1985). Esta noción remite a los efectos negativos del control sobre la tasa de interés, en tanto reduce el incentivo a depositar en los bancos –que sería el canal adecuado para afectar recursos–, restringiendo el ahorro y la inversión mientras se “desmonetiza” la economía. En este enfoque, la asignación “arbitraria” y subsidiada del gobierno y el autofinanciamiento forzoso asignarían ineficientemente la inversión, reduciendo la productividad del capital (Heymann, 1983: 381 y 385). No obstante, a diferencia del país transandino, se mantuvo inicialmente la garantía del 100 % sobre depósitos, con vistas a fomentar la competencia e intermediación sin afectar la solvencia de las entidades privadas. A su turno, la persistente inflación impactó en el plazo de depósitos y colocaciones que operaron predominantemente a treinta días; el empinamiento de las tasas de interés incentivó la sustitución de crédito interno por externo, lo cual se constituyó en un elemento de expansión monetaria. En igual sentido, el alto encaje inicial (45 % para todo tipo de depósitos para mantener la autonomía del multiplicador respecto a su composición) significó una suerte de impuesto sobre los depósitos remunerados, implicando un mayor diferencial entre tasas activas/pasivas que operaría contra el objetivo de estimular la intermediación; se decidió entonces otorgar una compensación a las reservas relativas a los depósitos remunerados, financiada en parte mediante un cargo sobre la capacidad prestable de los depósitos en cuenta corriente, dando lugar a la Cuenta de Regulación Monetaria, la cual, durante lapsos importantes, constituyó otra fuente de expansión monetaria (el denominado déficit cuasifiscal) (Frenkel, 1980; Gaba, 1981). En este contexto de volatilidad en la tasa de inflación y en los precios relativos, la propia reforma se constituyó en un factor adicional de incertidumbre: en contradicción con los objetivos buscados, el sistema se hizo más frágil e ineficiente. En tanto el financiamiento de largo plazo se hacía mediante renovaciones de préstamos cortos, se incrementó el riesgo de cambios bruscos en la situación de liquidez de las empresas; en estos términos, la reforma debilitó las buenas prácticas bancarias para financiar

proyectos sometidos a estos riesgos y, de suyo, redujo las restricciones y costos para contraer contratos sujetos a erróneas y discordantes creencias. A su turno, los depositantes carecían de la información necesaria para evaluar la cartera de los Bancos, descansando en las auditorías del Banco Central para evitar la posibilidad de que algunos casos de insolvencia generen comportamientos *à la Ponzi* y, enseguida, fenómenos de contaminación y corridas generalizadas.

Con todo, mientras el rendimiento de los depósitos cubría el empujamiento inflacionario, los prestatarios enfrentaban tasas de interés positivas de la mano de altos *spreads* entre las tasas pasivas y activas; el efecto sobre el nivel de actividad se tradujo en una abrupta recesión cuya intensidad fue percibida por la opinión pública.²³ Algunos autores (Saborido y Borrelli, 2013: 212-213) que han concentrado su análisis en el diario *Clarín* sostienen que después de la reforma financiera ese matutino advertía sobre el perjuicio que se estaba ocasionando a la industria nacional en función del achicamiento del mercado interno, del peso del costo financiero y de la presión fiscal, de las rebajas arancelarias a productos importados y de la ausencia de incentivos para exportar (*Clarín*, 13 de julio de 1977; 26 de julio de 1977; 2 de agosto de 1977; 20 de agosto de 1977; 6 de septiembre de 1977). Al mismo tiempo, se insistía sobre los males del “estatismo”, la persistencia del déficit de las cuentas públicas, la expansión del gasto público y la inacción para adoptar la “racionalización administrativa” (*Clarín*, 15 de julio de 1977; 16 de agosto de 1977; 19 de octubre de 1977; 8 de noviembre de 1977; 29 de noviembre de 1977). Asimismo, los editoriales repetían su preocupación por la “recurrente inflación”, ya no solo la adjudicada al “desborde” del gasto público, el déficit y la emisión monetaria sino también al “alto costo del dinero” que generaba la suba de la tasa de interés. Utilizando un argumento similar al de Cavallo (1977),²⁴ sostenían que este aumento era trasladado a los precios constituyendo “una fuente autónoma de inflación” (*Clarín*, 12 de agosto de 1977; 30 de septiembre de 1977; 13 de octubre de 1977). Además, en sus páginas se señalaba preocupación por el avance del endeudamiento público externo, sobre el que se manifestó abiertamente en contra por considerar que esos recursos eran destinados a cubrir el déficit presupuestario y porque se estaba gestando una “pesada carga a futuro”

23. Entre el 3er. trimestre de 1977 y el primero del 78, el PBI cayó - 9.3 %.

24. Al vincular negativamente la oferta de bienes a la tasa de interés, una política de estabilización puede operar un incremento en la tasa actual de inflación.

(*Clarín*, 1 de noviembre de 1977; 6 de diciembre de 1977; 30 de diciembre de 1977). Ya en 1978 la recesión económica era señalada frecuentemente manifestando que se trataba de “una crisis económica que, cualquiera sea el rótulo que se le asigne, es más grave que las precedentes” (*Clarín*, 2 de mayo de 1978). Asimismo, en sucesivas notas, *La Nación* no solo percibía el escenario recesivo, sino que, en enero de 1978, consignaba que los fabricantes de productos electrónicos y electrodomésticos le comunicaban al ministro de Economía la difícil situación que atravesaban, demandando urgentes medidas para solventarla (Heymann, 1983: nota 67).

El malestar generó otro cambio de rumbo y, además de imponer restricciones a la entrada de capitales para desalentar el incremento de la cantidad de dinero, en mayo de 1978 implementaron una suerte de avance de lo que sería la tablita, pues, para reducir expectativas de inflación, anunciaron una reducción en el ritmo de incremento de los precios de las empresas públicas y, de hecho, también lo hicieron con la devaluación; dada la acumulación de reservas, esta desindexación operó un proceso de fuerte apreciación del tipo de cambio (Heymann, 1983: 398) Antes de pasar a la etapa final de la gestión de Martínez de Hoz, debemos notar que la condición fundamental de los sucesivos fracasos estabilizadores y el sesgo de corto plazo con el que operó el sistema financiero fue la volatilidad inherente al “régimen de alta inflación”.

2.2. El régimen de alta inflación

En verdad, aquello que las autoridades no consideraron fue el modo en que los *shocks* de precios relativos iniciados con el Rodrigazo quedarían registrados en los niveles de incertidumbre y el comportamiento de los agentes privados. Precisamente, la noción de “régimen” alude al entramado de percepciones y comportamientos de los agentes que, plasmado en un sistema de contratos, refleja su respuesta al entorno de incertidumbre en el que se desempeñan (Frenkel, 1989: 3). Obviamente, se trata de una respuesta a una situación que incluye los efectos de la política económica y el “equilibrio social”;²⁵ no obstante, este período nos ofrece una suerte

25. El concepto de “equilibrio social” (Olivera, 2010) supone que las corporaciones correspondientes puján por imponer un nivel de un cierto precio clave que favorezca sus intereses, y que puede o no coincidir con el que se alcanzaría si ellas no intervinieran (el equilibrio atomístico-económico); el ejemplo eminente son las negociaciones salariales, pero también sucede con el dólar, los impuestos, etcétera.

de experimento “natural”, pues la dictadura suprimió este último aspecto, dejando el plano horizontal mercantil librado a su suerte. En estos términos, un “régimen de alta inflación” supone adaptarse a una situación donde no solo se ha perdido la función del dinero como reserva de valor, sino también la de unidad de cuenta que rige los contratos: “*more than anything else, this period is notable for the difficulty in forming price expectations, even over very short times*” (Heymann, 1983: 362). Puesto que “el *shock* es la situación opuesta a la normalidad”, implica fuertes incrementos en el grado de incertidumbre que acorta el horizonte de los contratos: situada fuera del “corredor” (Leijonhufvud, 2006), la economía se hallaba sometida a “importantes restricciones y sujeta a una sucesión de *shocks*, [a partir de los cuales] adquieren singular importancia las transacciones en desequilibrio, las transacciones forzadas y las restricciones de liquidez”, predominando los efectos ingreso y riqueza sobre otros. La incertidumbre operó tanto sobre el valor real de los contratos pasados como en los nuevos, los cuales inscribieron las pérdidas registradas junto al riesgo de licuación del capital de trabajo que, en ese contexto de alta inflación, se tornó relevante respecto al de perder mercado (Frenkel, 1989: 2-13 y ss.).

En este marco, eliminar la actualización salarial se tradujo en importantes aumentos del *mark up* que, internalizando dichas contingencias, contrarrestaron la pretensión de atenuar el impulso inflacionario (Frenkel, 1979): se acentuaron así tanto la inflexibilidad descendente de precios monetarios, como la de su tasa de aumento, pues doblar las expectativas inflacionarias hubiera requerido un nivel de desocupación que era inaceptable para las Fuerzas Armadas (Canitrot, 1981: 154). En particular, se vio afectado el problema de coordinación: “la adaptación a la alta inflación no es un fenómeno instantáneo sino un proceso relativamente lento y conflictivo de creciente coordinación entre agentes y mercados [...]. La trama de contratos de la economía es contingente a la inflación, pero lo es en plazos más extensos que aquellos en que tienen efecto las políticas económicas de corto plazo [...]. Salarios, alquileres y otros servicios se reajustan con una frecuencia aproximadamente mensual. En los mercados de bienes los precios rigen por periodos de días. En el mercado financiero los depósitos y créditos tienen plazos similares. También está coordinada con esta estructura temporal la frecuencia de ajuste de los precios que decide el sector público, como tipo de cambio, tarifas públicas, precios de combustibles y otros” (Frenkel, 1989: 9). De esta forma, se recurre a la coordinación que ejerce la indexación por los “índices generales de precios” –como unidad de cuenta de contratos–

que puede congelar una constelación de precios relativos ajena al equilibrio de largo plazo, dando lugar al fenómeno de inflación inercial, perpetuando la inflación pasada. La existencia de *shocks* de política que impactan en precios relativos y desequilibran los portafolios privados perturba tanto la oferta como la demanda de cada sector y son factores que pueden acelerar o desacelerar el componente inercial de la inflación.²⁶

2.3. El Enfoque Monetario de Balanza de Pagos (EMBP) y la crisis financiera²⁷

En una entrevista concedida por Harberger en 1999, el “padre” de los *Chicago Boys* refiere a experiencias donde la gente que encarna la “buena economía” estaba en el lugar y ocasión apropiados, como ocurrió con los milagros de Indonesia en 1968, Brasil desde 1965, Chile desde 1973 y... ¡Argentina desde 1990! Notoriamente, no se mencionan los fracasos de las “tablitas” chilena, uruguaya y argentina.²⁸ En nuestro caso, al considerarse que el control de capitales y la política monetaria activa eran instrumentos

26. “Como concepto teórico, la inflación inercial refiere a la tasa de inflación en una economía virtual. En ausencia de perturbaciones de oferta y demanda y de otras presiones inflacionarias [...] la tasa de inflación vigente es igual a la pasada y los precios relativos permanecen estables” (Frenkel, 1989: 17). “La componente inercial de la inflación” se suma al impacto de “*shocks*, perturbaciones y presiones [que] determinan la tasa de inflación presente en conjunto con la componente inercial que ‘traslada’ la inflación pasada por la vía de los contratos y las expectativas” (Frenkel, 1989: 18).

27. Si bien este “enfoque” fue aplicado en Argentina, Chile y Uruguay, nos centraremos en la experiencia de nuestro país con referencias al país trasandino, donde los *Chicago Boys* hicieron su centro (Hanson y Melo, 1985). Ver También Frenkel y Rapetti (2010).

28. Levy (1999). Sobre el fracaso de los tres experimentos, ver Damill, Frenkel y Rapetti, www.itf.org.ar, N° 60. Respecto a la crisis chilena de 1982, ver French Davis (2003: 74). Ver también Damill, Frenkel y Rapetti (2013), “Financial and currency crises in Latin America”, disponible en http://inctped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_2/10_frenkel_et_al_financial_and_currency.pdf.

En una entrevista del 2013, consultado sobre las quejas que sobre la desigualdad suscita el modelo chileno, Harberger contesta que no visualiza un “mecanismo económico sano” para modificar la situación; para ello, se requeriría “una economía muy centralizada, con órdenes de arriba para abajo, con límites en sueldos y todo eso, sacrificando crecimiento económico, pero la experiencia de eso ha sido un fracaso. Si tuviésemos cinco o seis alternativas que hayan tenido éxito, sería otra cosa. Pero no las hay” (Allendes, 2013: 164). Sin embargo, el Banco Mundial señala: “Another SubSaharan African country (Rwanda) and another seven Latin America and Caribbean countries (Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Mexico, and Panama) make up the top 10 most unequal countries in the world, with Gini indexes in excess of or close to 50”. Asimismo, en la figura 4.8 de dicho informe, se ve el listado de 101 países, donde Chile ocupa el lugar 95 (p. 85). Observemos que países como Irlanda, Noruega, Finlandia, Austria, España, Grecia o Portugal con PBI per cápita similares o mayores y tasas de crecimiento mayores al 2 % anual 73/2007 (Maddison) poseen grados mucho mayores de igualdad que Chile.

insuficientes para estabilizar la economía, en diciembre de 1978 se adoptó el *crawling peg* activo insistiendo en la artificialidad de las expectativas, un argumento ya utilizado para justificar la “tregua de precios”. Mientras se eliminaba el depósito sobre ingresos de capital, la nueva política se organizó alrededor de una serie de devaluaciones pautadas y decrecientes del tipo de cambio durante ocho meses. Además de su efecto directo sobre los “transables”, se apuntaba a disminuir las expectativas inflacionarias; sin embargo, fijar el tipo de cambio y liberar el movimiento de capitales suponía tanto la convergencia de la inflación doméstica y la tasa de interés a las internacionales más la tasa de devaluación, como la pérdida del control de la oferta monetaria. Adicionalmente, se continuó la reducción de la protección que, ahora, no perseguía solo la “reducción de la redundancia o la disminución de la dispersión arancelaria, sino la progresiva eliminación de los sectores productivos considerados ineficientes en términos de su competitividad internacional y la reformulación de la estructura productiva de acuerdo a sus ventajas comparativas estáticas” (Bouzas y Keifman, 1987: 34-35). El punto de partida del nuevo régimen ya registraba un fuerte atraso cambiario: tomando los valores a diciembre de cada año, salvo en 1976, el tipo real de cambio implícito en las importaciones cayó durante 1977, y fuertemente en 1978 (IIEP);²⁹ de esta manera, la consiguiente reducción arancelaria del programa terminaría por afectar también a los sectores considerados eficientes (diferencial nulo entre precio interno e internacional). Curiosamente, Rodríguez y Sjaastad (1979) pusieron en duda la existencia de un atraso cambiario y afirmaron que, debido a la mejora de los términos del intercambio y los cambios en el régimen de protección arancelaria, el promedio del “tipo de cambio real” para 1978 era el de equilibrio y, a marzo de 1979, el “atraso” era a lo sumo un 10 %. Pero los términos del intercambio en 1978 habían crecido solo un 4,4 % desde 1975 (cayendo -2,3 % respecto a 1977) y, contrariamente, la reducción de la protección efectuada desde 1976 implicaba un tipo de cambio real “de equilibrio” más elevado. Asimismo, no es lícito usar el promedio cuando el tipo de cambio real entre puntas durante 1978 descendió un -31 %; si agregamos la caída a marzo de 1979, tenemos un descenso del -37 %.³⁰

29. Siguiendo los datos del IIEP al 12/1976 el tipo de cambio real en las importaciones creció 16,9 %, mientras que al 12/1977 y 12/1978 cayó -6,2 % y -31,3 % respectivamente.

30. Según Rodríguez y Sjaastad (1979), dada la adquisición (venta) neta deseada de activos externos, el tipo de cambio real es el que permite alcanzar el superávit (déficit) que lo iguala; si disminuye la protección, esa magnitud se alcanza con un tipo de cambio real mayor que compensa

La gravedad de estos deslices es que, nuevamente, construyeron una irrealidad que impactó negativamente y de manera veloz sobre una estructura productiva que venía mejorando su competitividad, como demuestra la existencia de una fuerte “redundancia” en los aranceles. Asimismo, en un régimen de alta inflación una parte del drama queda obturado, pues supone una alta varianza de la tasa de inflación que, en relación al ritmo devaluatorio, resulta en grandes fluctuaciones en la tasa de interés real con su impacto en los flujos de capital: “adoptando modelos de equilibrio de largo plazo, el enfoque tiende a ignorar la incertidumbre y a argumentar como si la libre movilidad de capitales entre la economía y el ‘resto del mundo’ equivaliera a la unificación de los mercados de capital” (Frenkel, 1980: 141).

En paralelo, tanto el salario mínimo como las tarifas se actualizaban: si bien el primero no poseía aplicación práctica, las segundas registraron durante 1979 una caída importante respecto a la inflación minorista (-22.3 % - IIEP). Advertimos que, si el régimen de alta inflación era autónomo respecto al modo en que la estructura económica se vinculaba al comercio internacional, ambas cuestiones debían ser diferenciadas y tratadas en consecuencia. En cambio, mezclar políticas estructurales con las de estabilización provocó ingentes daños: la progresiva caída en los aranceles programada durante un período de cinco años fue acelerada en dos oportunidades. En paralelo, la deuda externa pública se duplicó entre 1975 al 78, y subió 73 % durante el lapso 1979-80; a su vez, la deuda externa privada que había crecido 34 % durante los primeros tres años del período se triplicó en los dos últimos, aumentando los niveles de vulnerabilidad externa de la economía local: el coeficiente Deuda Externa /Exportaciones pasó de 1,69 en 1976, a 2,74 en 1980 (IIEP). Hacia fines de 1979 quedó claro que el precio de los bienes importados era menor a los domésticos y la producción industrial comenzó a declinar, lo que generó un incremento menor de sus precios respecto a los servicios y salarios; según indicaban algunos señalamientos públicos de dirigentes industriales (UIA, Textiles y Metalúrgicos), esta situación era claramente percibida por los actores. A su turno, entre septiembre de 1979 y marzo de 1980, los costos reales de los préstamos se incrementaron fuertemente en términos de los precios mayoristas, lo cual se reflejó en el crecimiento de concursos y quiebras, así como los préstamos bancarios en situación de “incierto cobrabilidad”, anticipando la crisis financiera que se desataría enseguida. Esto es, la confluencia de un declinante *cash flow* en

el incremento en la demanda de importaciones.

esos sectores y la lenta disminución en la tasa de interés iniciaron la crisis financiera en abril de 1980, impactando en el sistema bancario (Heymann, 1983: 413-414 y nota 90). Veremos luego cómo la fuga de capitales coadyuvó a este escenario; por de pronto, la caída del Banco de Intercambio Regional (BIR) –por entonces, el banco privado de mayor tamaño– no podía dejar de generar una corrida sobre otras entidades; asimismo, un importante grupo exportador (SASETRU) pidió la refinanciación de su deuda, lo que generó que el BCRA tomara el control de un banco asociado;³¹ después de la caída del BIR, se reestableció al 18 de noviembre de 1979 la garantía del 100 % a los depósitos (Baliño, 1990: 22) y, en definitiva, mientras los agentes efectuaban compras precautorias por 1000 millones de dólares que disminuyeron las reservas, se generó un incremento de la oferta monetaria para salvar el sistema. Las autoridades responsabilizaron este evento a malos desempeños empresariales, despreciando las peculiares características del sistema de creación monetario-crediticio; es decir, en el espíritu de la reforma se descuidó la tarea de auditoría que el Banco Central ejerce sobre la solvencia de las entidades –“Banco de bancos”–, de manera que el incremento en la fragilidad financiera del sistema no fue dimensionado apropiadamente por las autoridades que, no obstante, recibieron algunas significativas advertencias: “La inadecuada supervisión del sistema financiero también contribuyó a la crisis [...]. Existen pruebas de que las instituciones financieras liquidadas en las primeras etapas de la crisis tenían problemas propios que señales de alerta y un control más estricto podían haber detectado anticipadamente” (Baliño, 1990: 2).³²

En un sentido similar, en los inicios del tercer cuarto de 1980 las quejas de organizaciones rurales e industriales señalaban que la convergencia entre la inflación interna y la externa no había tenido lugar (Heymann, 1983, nota 97), y los propios datos oficiales registraban su impacto en dichos sectores.

31. Lo mismo sucedió con otros dos grupos económicos (Heymann, 1983: 414-415).

32. El secretario de Programación Económica, Guillermo W.Klein, señaló que la caída del BIR y la intervención de tres entidades se debía al mal manejo empresarial (Heymann, 1983: 465, nota 94). Por su parte, a fines de 1979, la mayoría de los bancos estadounidenses habían retirado sus depósitos en el BIR (Ver https://www.todo-argentina.net/historia-argentina/civiles_y_militares/videla/bir.php?idpagina=1746). Asimismo, en octubre de ese año, el jefe de la Policía Federal enviaba, junto al prontuario de Trozzo, una nota al presidente del Banco Central advirtiéndole que el BIR promocionaba la canalización de depósitos en dólares a través de sus sucursales locales, lo que no estaba amparado por la Ley 21.596. Diz le contestó que las entidades no están obligadas a someter al BC sus publicidades sobre atracción de fondos (ver <https://www.infobae.com/sociedad/2019/08/11/cierre-de-bancos-perdidas-millonarias-y-colapso-los-documentos-secretos-de-los-dias-de-temblor-financiero-durante-la-dictadura/>).

Finalmente, al primer trimestre de 1981, la divergencia acumulada desde el lanzamiento de la tablita entre inflación interna y externa alcanzó al 116 % utilizando el Índice de Precios al Consumidor, y al 53 % con el Índice de Precios Mayoristas.³³

2.4. El fracaso de las convergencias

Las explicaciones sobre el fracaso de las convergencias de precios y tasas de interés enfatizan distintos ángulos o aspectos que, retrospectivamente, señalan las dificultades padecidas en el nivel atomístico mercantil para percibir lo que estaba sucediendo (Heymann, 1983: 424). Efectivamente, las interpretaciones sobre dicho proceso han girado alrededor del exceso de gasto público, la lentitud del ajuste de precios de los bienes no comercializables y el incremento de la incertidumbre (prima de riesgo). De un lado, los supuestos simplificadores –oferta perfectamente elástica de fondos externos, la “ley del único precio”, etcétera– nada dicen sobre las condiciones iniciales en las que se adopta tal estrategia: la estructura de la economía (grado de apertura, la vinculación de los exportables al salario, nivel de reservas, etcétera) o el nivel de desequilibrio que determina la intensidad de la incertidumbre. Más allá de que el exceso de gasto (el déficit fiscal) puede no ser causa sino efecto de una situación cuya fragilidad ataba las manos de las autoridades (Heymann, 1983: 424 y 425), se había señalado que una explicación basada en el exceso de gasto público resulta paradójica en términos del modelo EMBP que, precisamente, se adoptó para no depender de la política fiscal ni el control de precios (Canitrot, 1981: 156). En efecto, se supone que financiar el déficit con crédito interno o externo no tendría efecto monetario en tal modelo: la diferencia es que en el primer caso se altera la participación de ambos componentes en la oferta de dinero (disminuyen las reservas), mientras que en el segundo permanece constante; en estos términos, la única pauta relevante sería la del tipo de cambio (Rodríguez, 1979). Sin embargo, dicha neutralidad se ve perturbada por diversos factores: en primer lugar, el nivel de reservas, pues un constante incremento del crédito interno las agotaría; enseguida, y debido a la “imperfecta sustituibilidad de activos y obligaciones internas y externas” que emerge de la incertidumbre sobre el tipo de cambio, “comprar” una mayor

33. IPC/IPIM contra inflación USA [*Producer Price Index all commodities (not seasonally adjusted)*], más la pauta cambiaria.

proporción de crédito externo será más caro; es decir, una disminución del crédito interno incrementará la tasa de interés (Frenkel, 1982: 320). A su turno, recurrir al financiamiento externo dejará al país sujeto a eventuales cambios en las condiciones de la oferta de fondos internacionales, como ocurrió luego del segundo shock petrolero y la asunción de Volcker en la Reserva Federal durante 1979 (Damill *et al.*, 1988).

No obstante, el análisis de los ajustes que supone la división entre bienes comercializables y no comercializables habilita mayores precisiones sobre aquello que alteró el funcionamiento del EMBP; mientras los comercializables respondían a la “ley del único precio”, los segundos lo hacían a la demanda excedente, a la que Rodríguez (1979) añadió un componente inercial de expectativas adaptativas. En este caso, la convergencia de precios se verá atrasada inicialmente porque un descenso de la tasa de interés incrementará la demanda efectiva, impactando en el precio de los no transables, cuyo encarecimiento relativo debería generar un ajuste por efecto sustitución; aun cuando se hubiera logrado una convergencia final, y sin considerar el efecto ingreso que puede atenuar o anular ese ajuste, la acumulación y magnitud de los desfases acumulados apreciaría de modo importante el tipo de cambio; si añadimos un incremento del gasto público, el resultado de la convergencia sería peor. De todas formas, la relativa autonomía de los no transables se explicaría por los diversos mecanismos de ajuste de precios que lo componen: por un lado, el sector de precios flexibles (alimentos no manufacturados y materias primas no transables) con demanda relativamente inelástica que padecen *shocks* de oferta; por el otro, precios administrados del sector manufacturero protegido, donde rige la regla del *Mark up* y, finalmente, los servicios públicos (Damill *et al.*, 1988: 34 y 35; Canitrot, 1981: 161). Como se ha mencionado, si los precios relativos no cambian, las prácticas indexatorias en el mercado de trabajo resultarían en una suerte de tasa de inflación de equilibrio; por el contrario, “la estrecha asociación causal que liga los cambios de precios relativos con variaciones en la tasa de inflación, idea clave del pensamiento estructuralista latinoamericano [...] alerta contra los intentos de reducir la inflación actuando únicamente sobre los precios controlados por el gobierno” (Damill *et al.*, 1988: 37 y 38).³⁴

34. Asimismo, la frontera entre transables y no transables depende de la intensidad de las modificaciones de precios relativos (Canitrot, 1981), las que generan movimientos que, sin resolver el problema inflacionario, operan sobre la estructura económica existente y fragilizan de manera

Por su parte, introducir grados de incertidumbre en el análisis y su impacto en la trayectoria de la tasa de interés permite articularla con los movimientos de la demanda de no transables, completando los factores que inciden sobre la autonomía inflacionaria; al respecto, a medida que avanzaba la tablita, se registraba un permanente incremento en la incertidumbre, lo que explicaba la brecha entre la tasa de interés interna y externa más la tasa de devaluación. De este modo, aun suponiendo que al final del período se alcanzara la ansiada convergencia, es en ese momento cuando “los déficits de cuenta corriente, los efectos recesivos y las evidencias de ‘atraso’ cambiario implican la máxima incertidumbre y los más altos y más volátiles niveles de la prima de riesgo” (Frenkel, 1980: 240). En esta línea, Damill *et al.* (1988) destacan la imperfecta elasticidad de la oferta externa de fondos, lo cual, debido a la diferencia creciente entre las expectativas de devaluación y la pauta, permite explicar la especulación generada durante el primer año de la pauta cambiaria. Durante 1979, la credibilidad en el cumplimiento de la pauta cambiaria condujo al sector privado a incrementar su deuda con el exterior en un 116 %; adicionalmente, la tasa de interés en dólares que rendía la tablita contra los depósitos bancarios a treinta días y los bonos del tesoro de USA a un año, rondaba el 19 %.³⁵ Al año siguiente la tendencia se modificó: el sector privado acrecentó un 40 % su endeudamiento, en tanto el sector público amplió el suyo en un 45 %. Asimismo, las reservas, que durante 1979 crecieron todos los meses totalizando un 73 % en el año, registraron 8 meses con descensos, culminando el año con una pérdida del 29 %. Esto es, los agentes modificaron su cartera cubriendo sus pasivos externos; como contrapartida, este proceso fue disminuyendo la oferta de crédito interno presionando la tasa de interés, lo cual, en una situación de fragilidad de los deudores, incrementó la demanda de crédito en lugar de desalentarla; el resultado fue que, a mediados de 1980 el BCRA salió a compensar la caída de reservas con su propio endeudamiento, al tiempo que, mediante redescuentos, evitó la insolvencia del sistema financiero: “Cuando la fuga de capitales comenzó, los depósitos bancarios (concentrados en el muy corto plazo) empezaron a caer vertiginosamente, desencadenando una profunda crisis financiera que se extendió a lo largo de los años siguientes y determinó, entre otras cosas, la quiebra de numerosas entidades” (Damill *et al.*, 1988: 51). En el esfuerzo por mantener la tablita, el endeudamiento

repentina sectores y empresas antes protegidos.

35. Datos de IIEP.

externo público financió la salida de divisas para cancelar deuda privada, generando una suerte de reestatización de la deuda privada. La posibilidad de un proceso explosivo disparó entonces las acciones del gobierno para compensar el cambio de cartera, lo cual se probaría insuficiente ante la modificación en las condiciones de la oferta de crédito externo.

3. Reflexiones finales

“Se coincide en que, si no surge una dictadura ‘liberal’ poderosa y represiva, el continuo esfuerzo por erigir una sociedad industrial en la Argentina será un proceso irreversible”

Mallon y Sourrouille (1973: 117).³⁶

“El 24 de marzo de 1976 asistimos al reemplazo del gobierno nacional. La consecuencia viva de la demagogia y de la irresponsabilidad es sustituida por un gobierno impuesto e integrado por las Fuerzas Armadas. La historia le exige intentar la reversión de la larga decadencia argentina. Si este gobierno comprende que lo que vive es una decadencia y no una crisis, tendrá más perspectivas de éxito”

Ricardo Zinn, 1976.³⁷

Se ha consignado la pertenencia de Martínez de Hoz al grupo de intelectuales que compartían una visión decadentista de la trayectoria histórica del país y deseaban refundarlo bajo la conjunción ideológica “liberal-conservadora”, una concepción de componentes económicos utópicos, que oscurecen la realidad. En esa dirección, encontramos en el plano económico una persistencia en ignorar o distorsionar aquello que mostraban los datos, percibían los agentes y los economistas heterodoxos.

36. En el mismo sentido, agregan: “Teniendo en cuenta que en la Argentina el sector industrial ocupa tres veces más personas que el sector agrícola, es sumamente improbable que la política comercial vuelva a ser debatida en términos de una alteración drástica de los precios relativos o una redistribución masiva de recursos en favor de la acuicultura, a menos que el país sea gobernado por una dictadura liberal represiva” (Mallon y Sourrouille, 1973: 141). Asimismo, Canitrot resaltó que desde 1930 “la industrialización constituyó el propósito común y permanente, y sirvió por lo tanto, como patrón referencial de eficiencia económica” (1981).

37. Citado por Vicente (2015: 9), del libro *La segunda fundación de la República* de Ricardo Zinn (1976).

Al finalizar su mandato, Martínez de Hoz (1981) efectuó una defensa de sus políticas; en su perspectiva, el cierre del banco BIR habría servido para que los depositantes tomaran “conciencia de que la autoridad de aplicación estaba dispuesta a hacer cumplir la ley en todos los casos, sea cual fuere la dimensión de la entidad cuestionada, y a pesar de las consecuencias que ello pudiese traer aparejado”. Peor aún, el exministro admite que durante los primeros dos cuatrimestres de 1979 subsistió un margen para el incremento de precios sin que la pauta cambiaria pudiera afectarlo; pero decidió no convalidar dichos incrementos y continuó con la pauta, afirmando que la convergencia “prácticamente se produjo hacia fines de 1980 y debía consolidarse en el primer semestre de 1981” (Martínez de Hoz, 1981: 85, 100 y 102). *Esta distancia con la realidad* también se exhibió en la sorpresa de las propias autoridades frente a, lo que estimaron, era una incomprensión de los empresarios a sus medidas, cuyas entidades terminaron por descreer y rechazar. Aquello que hemos designado como un “régimen de alta inflación” las autoridades lo consideraron como expectativas “ficticias” que finalmente serían corregidas con el EMBP; es decir, contrariamente a la “racionalidad” presupuesta en los “modelos” neoliberales, el gobierno consideró que los agentes económicos estaban culturalmente contaminados por las prácticas corporativo-inflacionarias. En similares términos, el Ministerio de Economía lanzó una campaña masiva en los medios llamada “Un cambio de mentalidad”, que incluía publicidades en radio y televisión, cortometrajes exhibidos en cines, avisos en los diarios, etcétera. Es muy interesante ver el boletín de Orientación para el Consumidor (OPEC) que se editó en forma continua desde diciembre de 1978 hasta marzo de 1981. El boletín alentaba a los lectores a que defendieran sus derechos como consumidores, a que compararan precios y a que presionaran a los comerciantes locales para que se ajustaran a estándares éticos (*La Mañana*, 6 de enero de 2013).³⁸ Sin embargo, a pesar de que pretendían ser claras y orientar a los agentes, las políticas anunciadas e implementadas obtuvieron en general, un resultado opuesto, fomentando la magnitud del ciclo así como el entrecruzamiento y dispersión de pronósticos, acrecentando la dificultad para percibir un promedio de expectativas, y menos aún, discernir una tendencia: “*uncertainties about future policies [...] was the evidence of unexpected economic difficulties that impaired the credibility of the program. This means that the analysis that based those policies was incorrect*” (Heymann, 1983: 436, 431 y ss.).

38. Entrevista a Daniel Fridman. Ver también Fridman (2008).

La mencionada referencia que Martínez de Hoz y Videla hicieran respecto a la “herencia recibida”, en particular, al período 1964-1974, ofrece la medida para caracterizar la bisagra histórica generada por esa gestión. En efecto, además de reconocer la continuidad del crecimiento registrado en esos once años –interrumpido en 1975 por el “pésimo manejo de su economía”– también lo hicieron con las bondades de la estructura productiva que lo había generado. Asimismo, hemos mencionado que la trayectoria económica y social desde la posguerra formaba parte de un movimiento internacional generalizado, del cual nuestro país era un caso tardío e insuficiente. ¿Cómo se congenió el decadentismo con ese trayecto de crecimiento? ¿Por qué las autoridades no pudieron relacionar dicho rendimiento con los incentivos de los que resultaron? Mejor aún, *¿cuál era el régimen que, generando ese curso, fue sin embargo modificado por pernicioso?* Destaquemos que durante el período 1964-1974, hubo una gran volatilidad política: ocho presidentes (tres fueron militares y gobernaron siete de once años) y once ministros de Economía, de los cuales seis duraron menos de un año, y solo uno lo hizo más de dos años. A pesar de ello, emergió un “régimen industrializador” cuyo impulso autónomo aquella inestabilidad no pudo quebrar, incluyendo una insatisfacción generalizada que, desde nuestra actualidad, resulta paradójica.³⁹ En cambio, la performance de Martínez de Hoz se desarrolló durante cinco años consecutivos en un escenario sin “restricción externa” ni “conflicto distributivo”, y sin padecer aquellos desfases políticos; un gran “banco de pruebas” que permite ubicar los alcances de algunas controversias o alternativas dicotómicas, no solo respecto a la unilateralidad de la hipótesis neoliberal sobre la inflación, sino aquellas que contraponen crecimiento versus igualdad (incluso eficiencia vs. igualdad), agro e industria, etcétera.⁴⁰

3.1. *Inversión, crecimiento y equilibrio social*

39. Ostentando durante su breve gobierno tasas de crecimiento valoradas actualmente como “chinas”, el presidente Illia era tildado de “tortuga”. Ver Di Tella en los medios (2006).

A su turno, considerado una figura del liberalismo, K. Vasena “el ministro que perduró más tiempo hasta Martínez de Hoz” efectuó una “política de ingresos” que, en ciertos aspectos, sería hoy calificada de “populista”.

40. El clásico modelo *stop and go* predecía estancamiento, lo cual no se correspondía con lo sucedido en el período 1964-1974. Esa trayectoria de crecimiento fue resultado de transformaciones en la estructura productiva, tanto por avances en la sustitución de importaciones y en las exportaciones industriales, como por aumentos en la productividad en diversas ramas industriales, acompañadas por incrementos en la producción agropecuaria. Fiszbein (1975).

Según se ha señalado en la introducción, una de las características llamativas del período regido por la gestión de Martínez de Hoz fue el ritmo relativamente intenso de inversión combinado con un lento crecimiento: la inversión promedio 1976-1980 fue del 25,4 % del PBI comparada con el 22 % en el lapso 1964-1974. Los principales actores de aquellos proyectos de inversión fueron el Estado en las áreas de servicios públicos, grandes obras en vialidad, provisión de agua y generación de energía –especialmente hídrica y nuclear–, y grandes grupos empresarios locales que actuaron en las industrias petroquímicas, metálicas (acero y aluminio), papeleras y de cemento (Coremberg *et al.*, 2007: 36). Sin embargo, el crecimiento promedio se desaceleró desde el 5,2 % (3,4 % per cápita) en el periodo 1964-1974, al 1,9 % (0,3 % per cápita) en los cinco años aquí considerados (IIEP y Coremberg *et al.*, 2007). Es posible que el optimismo inicial en el efecto de las medidas liberalizadoras indujera la adopción de proyectos de elevada intensidad de capital, indivisibilidades en su construcción y largos períodos de maduración; pero también ese bajo rendimiento podría vincularse a ineficiencias en la ejecución de dichos proyectos, o bien, en la propia selección y asignación de las inversiones: la relación Capital/Producto que a fines de 1974 era de 2,27, en 1980 alcanzó a 2,69. No obstante, la “interacción entre las fluctuaciones cíclicas de la actividad y las tendencias de más largo plazo parece haber tenido un papel especialmente relevante, en ese período y en las décadas siguientes” (Coremberg *et al.*, 2007: 36 y Cuadro 7).⁴¹ Al respecto, es importante destacar que, si bien se requiere una mayor tasa de ahorro para incrementar el ritmo de crecimiento, su brusco aumento generó en el corto plazo un efecto contrario, atrasando la tendencia hacia los niveles esperados; lo mismo puede decirse con el incremento en la relación capital /producto de los nuevos proyectos; a su turno, cuando la economía parecía acomodarse a los nuevos parámetros, se precipitó la crisis financiera. Finalmente, el veloz cambio de precios relativos introducidos por el atraso cambiario impactó en los necesarios ajustes de las decisiones de inversión; junto a la disminución en su ritmo, se generó un cambio drástico a favor del componente importado en la inversión en Material de Transporte y Equipo Durable durante el periodo 1976-1980 (IIEP). En estos términos, los menores niveles de actividad exhibidos por aquella evolución macroeconómica resultaron en grados de utilización de la capacidad instalada relativamente bajos que, seguramente, no fueron

41. Ver también el gráfico de Fiszbein y Guzman (2011: 22).

previstos cuando se decidieron las inversiones; no solo la experiencia pasada, sino las hipótesis sobre la relación inversión /crecimiento hacían prever otro resultado (Coremberg *et al.*, 2007: 36 y 37).

Al incorporar en el análisis el “equilibrio social” –instancia de negociación entre partes que la dictadura suprimió–, se destaca una sugerente evolución de las variables que contrasta con las tajantes oposiciones entre igualdad y crecimiento o eficiencia: en aquellos once años, la productividad del trabajo aumentó a un ritmo del 2,5 % anual promedio y la productividad total de los factores lo hizo al 1,8 %; el salario real creció a un ritmo superior a la productividad (promedio anual del 4,9 %), mientras la participación de la remuneración al trabajo en el VAB alcanzó un promedio de 46,1 %. En cambio, bajo la conducción de Martínez de Hoz, la productividad del trabajo creció a un promedio del 1,9 %, y la total de los factores cayó un -1,2 %, el salario real disminuyó al -4,8 % anual y la participación promedio de la remuneración al trabajo cayó al 30,4 % (Coremberg *et al.*, 2007 y IIEP).⁴² Nuevamente, cuando se polemiza sobre el atraso cambiario, debe tomarse en cuenta un contexto evolutivo que mostraba mejoras notables en el sector externo desde los años 1973-1974, y más aún en el trienio 1976-1978, sin ofrecer ninguna restricción al crecimiento. En cambio, a pesar de que las exportaciones se expandieron un 22 % desde 1978 a 1980, las importaciones lo hicieron en 75 %, dando lugar a una impactante reversión del superávit comercial. Adicionalmente, la adopción del EMBP equiparó el financiamiento en pesos y dólares, de manera que, durante 1979 la tablita operó como un “seguro de cambio” que generó fuertes rendimientos en dólares para el *carry trade*.

Esto es, junto al “régimen de alta inflación”, el endeudamiento había iniciado el proceso de dolarización de la economía que convertiría a la divisa internacional no solo en reserva de valor en la conformación de carteras, sino en unidad de cuenta implícita en numerosos contratos y comportamientos, desplazando incluso a la indexación como referencia para el ajuste defensivo de precios frente a la incertidumbre. En este sentido, dos reformas estructurales implementadas desde 1976 impactaron sobre sendos resguardos del régimen industrializador: “las tasas de interés negativas y la protección arancelaria excedente amparaban a los empresarios de

42. Por su parte, en el período 1964-1974 el empleo creció a una tasa anual del 2,7 % anual versus 0,55 % durante el período 1976-1980 (el empleo asalariado lo hizo a 2,87 % versus 0,77 % respectivamente) (Coremberg *et al.*, 2007: 27-32).

los peligros de pérdida de capital inherentes a la inestabilidad de precios relativos y políticas económicas, y eran esenciales a la hora de decidir las inversiones” (Canitrot, 1981: 140). Es decir, el “espíritu” industrializador de ese período también se había concretado en un régimen defensivo que, en contraposición al de “alta inflación”, logró configurar un sendero virtuoso de desarrollo económico y social propio del estado de bienestar. En cambio, la conducción económica de la dictadura intentó pasar a un sistema de mercado con menor intervencionismo estatal sin más, cuando la economía padecía fuertes desequilibrios y, peor aún, con percepciones, interpretaciones e hipótesis sobre el funcionamiento mercantil irreales que confirmaron la premonición de Mallon y Sourrouille. Es importante marcar que nadie desea perder el poder, y tampoco los militares ni los grupos civiles que los apoyaron; más aún, cuando se trataba de un proyecto que no tenía plazos y deseaba imponer una profunda reforma civilizatoria-cultural que no pudo consolidarse. Al quitarles poder a los sindicatos y desarticular la conjunción entre empresarios industriales y el Estado, Martínez de Hoz y su equipo expresaron la concepción disciplinadora del mercado que materializaron en el cambio en la distribución del ingreso, la apertura, la reforma financiera y la adopción del EMBP, experimentos reveladores de un modo de relación con un mundo predispuesto a ello: a pesar de su fracaso, la idea neoliberal de una neutralidad del origen externo/interno del financiamiento del gasto público se haría perdurable, afectando el curso económico mediante la incidencia del endeudamiento externo en el declive posterior. Se trata de un problema de soberanía estatal que no solo se vincula a la integridad territorial, sino también a las materias que le competen, como es el caso del dinero nacional y las divisas. Las experiencias de Argentina, Chile y Uruguay fueron, al respecto, una avanzada del movimiento retrógrado que, a nivel internacional, se impondría a partir de la caída del Muro. *Aplicada a los resultados económicos, el balance de aquellos años señala con claridad que, retroactivamente, la visión decadentista no se sostiene, y el retroceso más impactante del país comenzó en 1976.*

En referencia a lo que fue el quinto y último año de la gestión económica de Martínez de Hoz, el diario *La Razón* decía en 1980 que “por causas deseadas o no, 1980 ha sido el período culminante del ciclo emprendido en abril de 1976. Y [...] es probable que los sucesos más destacados de este quinto año predominen en la memoria popular cuando se aluda, en el futuro, a la longeva gestión de Martínez de Hoz” (“Evolución de la Economía”, Anuario 1980 *La Razón*, diciembre de 1980: 54 y 55). Efectivamente

la gestión de Martínez de Hoz en el Ministerio de Economía ha quedado en la memoria colectiva y ha constituido un punto de inflexión ineludible para comprender el devenir histórico de la Argentina a fines del siglo XX y en el nuevo milenio.

Bibliografía

- Allendes, C. (2015): “La defensa del padre del modelo - Entrevista de Catalina Allendes” (13 de diciembre de 2013) reproducida en Soto, A. y Sánchez, F. (comps.) *El “Padre” de los Chicago Boys-Arnold Harberger*, Santiago de Chile, Centro de Estudios del Bicentenario.
- Baliño, T. (1990): “La Crisis Bancaria Argentina de 1980”, en *Estudios Económicos*, BCRA, N° 44, octubre.
- Borrelli, M. (2011): “Voces y silencios: la prensa argentina durante la dictadura militar (1976-1983)”, en *Perspectivas de la Comunicación*, Vol. 4, N° 1.
- (2016): “La Dictadura, ¿desarrollista? *Clarín* y el ‘Proyecto Nacional’ de Díaz Bessone (1976-1977)”; en *IMPRONTAS de la historia y la comunicación*, N° 2, diciembre-mayo, pp. 34-60. Disponible en <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/improntas/article/view/3496/2839>
- Bouzas, R. y Keifman, S. (1987): *Política Comercial y Tendencias Recientes del Comercio Exterior en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO.
- Cavallo, D. (1977): “Los efectos recesivos e inflacionarios iniciales de las políticas monetaristas de estabilización”, en *Ensayos Económicos*, N° 4, segunda parte, BCRA, Buenos Aires, diciembre.
- Canitrot, A. (1981): “Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976-1981”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 21, N° 82, julio-septiembre, pp. 131-189.
- CARI (2000): “Historia General de las Relaciones Exteriores de la Argentina (1806-1989)”. Disponible en http://www.argentina-rree.com/home_nueva.htm
- Coremberg, A.; Goldszier, P.; Heymann, D. y Ramos, A. (2007): “Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina”, en *CEPAL - Serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 63.
- Damill, M.; Frenkel, R. y Rapetti, M. (2013): “Financial and currency crises in Latin America”. Disponible en http://inctpped.ie.ufrj.br/spiderweb/pdf_2/10_frenkel_et_al_financial_and_currency.pdf (2013)

- “Policy Brief: Was fiscal irresponsibility the cause behind the Latin American crises?”, en *Iniciativa para la Transparencia Financiera*, N° 60.
- Damill, M., Fanelli, J. M., Frenkel, R. y Rozenwurcel, G. (1988): “Las relaciones financieras en la economía argentina”, en *IDES* (15).
- Diamand, M. (1983): “El péndulo argentino: ¿hasta cuándo?”, presentado en la Conferencia sobre Medidas de Cambio Político Económico en América Latina organizada por Vanderbilt University, de Nashville, Tennessee, Estados Unidos. Luego, el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES) lo editó en un folleto de circulación restringida.
- Díaz Alejandro, C. (1965): “Exchange-rate, Devaluation in a semi-industrial country: The Experience of Argentina 1955-1961”, Cambridge, pp. 115-125.
- (1985): “Good-bye financial repression, hello financial crash”, en *Journal of Development Economics*, N° 19, pp. 1-24.
- Dieguez, H. L. y Gerchunoff, P. (1984): “La dinámica del mercado laboral urbano en la Argentina, 1976-1981”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 93, abril-junio, pp. 3-40,
- Diz, A. C. (1970): “Money and Prices in Argentina 1935-1962”, en Meiselman, D. (ed.), *Varieties in Monetary Experience*, Chicago, pp. 11-122
- Di Tella en los medios (2006): “A cuarenta años del derrocamiento de Illia”. Disponible en https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_notaprensa=1159&id_item_menu=6
- Eichengreen, B. (2003): *Capital Flows and Crises*, Londres, MIT Press.
- (2008): *Globalizing Capital*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- (2011): *Exorbitant Privilege*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ferrer, A. (1975): “La crisis del sistema monetario internacional: un enfoque estructuralista”, en *Estudios Internacionales*, 8(30), pp. 48-99.
- French, D. (2003): “Chile, entre el Neoliberalismo y el crecimiento con equidad”, en *Nueva Sociedad*, N° 183.
- Fiszbein, M. (1975): “La Economía del *Stop and Go*: Las ideas estructuralistas en argentina, 1945-1976”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 55, N° 216, setiembre-diciembre, pp. 187-210.
- Fiszbein, M. y Guzmán, M. (2011): “Un marco para el análisis de los procesos macroeconómicos en la obra de Prebisch”, en *Documento de Trabajo*, N° 84, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, abril.
- Frenkel, R. (1979): “Decisiones de precio en alta inflación”, en *Desarrollo*

- Económico*, Vol. 19, N° 75, octubre-diciembre, pp. 291-330.
- (1980): “El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 20, N° 78, julio-septiembre, pp. 215-248.
- (1982): “Mercado financiero, expectativas cambiarias y movimientos de capital”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 22, N° 87, octubre-diciembre, pp. 307-336.
- (1984): “Salarios industriales e inflación. El período 1976-82”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 24, N° 95, octubre-diciembre, pp. 387-414.
- (1989): “El régimen de alta inflación y el nivel de actividad”, en *Documento CEDES*, N° 26.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2010): “The tablitas in the Southern Cone”, en *A Concise History of Exchange Rate Regimes in Latin America*, Center for Economic and Policy Research, April, pp. 27 y ss.
- Fridman, D. (2008): “La creación de los consumidores en la última dictadura argentina”. Disponible en https://www.academia.edu/21155622/La_creaci%C3%B3n_de_los_consumidores_en_la_%C3%BAltima_dictadura_argentina
- Friedman, M. (1992): *La Economía Monetarista*, Barcelona, Gedisa.
- Gaba, E. (1981): “La Reforma Financiera Argentina”, en *Ensayos Económicos*, N° 19, septiembre.
- Gerchunoff, P. y Fajgelbaum, P. (2005): *Encuentros y desencuentros de dos primos lejanos. Un ensayo de historia económica comparada de Argentina y Australia*, Fundación Pent, septiembre.
- Gómez, G. (2017): “BAIRES 2000. Imaginarios y visiones de futuro en las agencias de Planeamiento y Desarrollo de las dictaduras militares de Argentina (1966-1983)”, en *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 3, N° 6, segundo semestre, pp. 66-93.
- González, N. y Pollock D. (1991): “Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 30, N° 120, enero-marzo, pp. 455-486.
- Hanson, J. y de Melo, J. (1985): “External shocks, financial reforms, and stabilization attempts in Uruguay during 1974-1983”, en *World Development*, Vol. 13, issue 8, pp. 917-939.
- Harberger, A. C. (1963): “The Dynamics of Inflation in Chile”, en *Measurement in Economics: Studies in Mathematical Economics and Econometrics in Memory of Yehuda Grunfeld*, Stanford pp. 219-250.
- (1965): “La dinámica de la inflación en Chile”, en *Latin American Journal*

- of Economics- formerly*, Cuadernos de Economía, Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. 2(6), pp. 7-40.
- Heymann, D. (1983): *A Study in Economic Instability. The Case of Argentina*, UCLA Dissertation.
- Kalecki, M. (2015): “Aspectos políticos del pleno empleo”, en *Revista Ola Financiera*, UNAM, N° 21.
- Keynes (1983): *Teoría general de la ocupación el interés y el dinero*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Leijonhufvud, A. (2006): *Organización e inestabilidad económica*, Buenos Aires, Temas.
- Levy, D. (1999): “Interview with Arnold Harberger”, en *The Region*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, March 1.
- Lucas, R. (1980): “Two Illustrations of the Quantity Theory of Money”, en *The American Economic Review*, Vol. 70, N° 5, December, pp. 1005-1014.
- (1987): “Adaptive Behavior and Economic Theory”, en Hogarth, M. y Reder, M. W. (eds.), *Rational Choice*, Chicago, The University of Chicago Press,
- Maddison Project Database (MPD) (2018).
- Mallon, R. D., y Sourouille, J. V., (2001): *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Martínez de Hoz, J. A. (1981): *Bases para una Argentina moderna 1976-1980*.
- Melo, J.A. (2004): “Totalitarismo, populismo y refundación sociopolítica. Breves notas críticas sobre la dictadura militar (1976-1983). Del golpe de Estado a la restauración democrática, de Marcos Novaro y Vicente Palermo”, en *Revista Argentina de Sociología*, año 2, N° 2, pp. 128-142.
- Mensajes Presidenciales, Tomo I (1977): Presidencia de la Nación, febrero.
- McKinnon, R. I. (1973): *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Morresi, S. (2008): *La nueva derecha argentina. La democracia sin política*, Buenos Aires, UNGS, Biblioteca Nacional.
- (2010): “El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional.” *Sociohistórica*, (27) , pp. 103-135. Disponible en:http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4878/pr.4878.pdf
- Navajas, F. (2016): “En busca de la ecuación de precios olvidada”, en *Collectivo Económico*, 20 de abril.
- Nogués, J., (1983): “Política comercial y cambiaria: una interpretación de la experiencia argentina durante 1976/1981”, BCRA, N°52, Buenos Aires.

- Olivera, J. (2010): *Economía y Hermenéutica*, Buenos Aires, EDUNTREF.
- Polanyi, K. (2003): *La gran transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, C. (1979): “El plan argentino de estabilización del 20 de diciembre”, en *Documentos de trabajo*, N° 5, CEMA.
- Rodríguez, C. y Sjaastad (1979): “El atraso cambiario en Argentina, ¿Mito o realidad?”, en *Documentos de Trabajo*, N° 2.
- Ruíz, F. J. (2011): “El choque de los paradigmas y la muerte del diario La Opinión de Jacobo Timermann. Una historia que continúa”, en Saborido, J. y Borrelli, M. (coords.), *Voces y Silencios. La prensa argentina y la dictadura militar (1976-1983)*, Buenos Aires, Eudeba.
- Saborido, J. y Borrelli, M. (2013): “Por una dictadura desarrollista: el periódico Clarín frente a la política económica del último gobierno de facto en Argentina (1976-1981)”, en *Stud. hist.*, H.³ cont., 31, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 195-218.
- Samuelson, P. A. y Solow, R. M. (1960): “Analytical Aspects of Anti-Inflation Policy”, en *The American Economic Review*, Vol. 50, N° 2, Papers and Proceedings of the Seventy-second Annual Meeting of the American Economic Association, May, pp. 177-194.
- Shaw, E. S. (1973): *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Vicente, M. (2015): *De la refundación al ocaso. Los intelectuales liberal-conservadores ante la última dictadura*, UNLP, UNGS, UNM.
- Vicente y Martín (2013): “Doble red: republicanismo y neoliberalismo en escala internacional a través de la última dictadura argentina. Actores, ideas, prácticas y debates”, XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Vogel, R. C. (1974): “The Dynamics of Inflation in Latin America, 1950-1969”, en *The American Economic Review*, N° 64, Mar, pp. 102-14.
- (1976): “The Dynamics of Inflation in Latin America: Reply”, en *The American Economic Review*, 66, N° 4, Sep, pp. 695-698.



Deuda, guerra y crisis. La economía argentina entre 1981 y 1983*

EDUARDO MARTÍN CUESTA Y DANILO R. TRUPKIN

1. Introducción

El período entre 1981 y 1983 ha sido interpretado como una “transición”, tanto política como económica. Por ejemplo, se interpretó como la etapa de declinación de un proceso económico-político más bien de mediano plazo, que va de 1976 a 1983 (Gerchunoff y Llach, 1998). Otros observaron a este periodo como una reversión de las reformas implementadas por Martínez de Hoz, las cuales fueron analizadas en el capítulo anterior. También ha sido entendido como una etapa en el cual se refleja claramente que la política prescindía de la economía (Ferrer, 2004; Schvarzer, 1986). Quizás por lo mencionado, el período ha despertado poco interés como un proceso en sí, abordándose como un “subperíodo”, lo que explica las diversas periodizaciones.¹ Sin embargo, hay dos elementos que dan relevancia a estos años: la falta de continuidad (en tres años hubo cinco presidentes y seis ministros de Economía) y la guerra de Malvinas.

* Agradecemos la lectura y comentarios de Daniel Heymann, Aníbal Jauregui, Saúl Keifman y los colegas que participaron en los seminarios y reuniones de trabajo de preparación del libro, realizados entre 2018 y 2021 en el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (IIEP-BAIRES), UBA-CONICET, en el marco del Proyecto Unidad Ejecutora CONICET “Estudios sobre el Desarrollo Económico de la Argentina. Macroeconomía y Desarrollo Productivo”, código 22920160100072, bajo la dirección de Daniel Heymann.

1. Por ejemplo, para Juan Carlos De Pablo (2005), el período 1981-1983 fue “el proceso II”. Roberto Frenkel *et al.* (1992) definió al mismo subperíodo como “el ajuste caótico”. Desde la ciencia política se propone otra periodización, como Novaro y Palermo (2003), que entienden que el mismo se extiende desde 1979 a 1983.

Por ello, de acuerdo con la línea interpretativa que ordena esta obra colectiva, este capítulo completará una vacancia: el análisis de los años entre 1981 y 1983 como una unidad, con foco en los acontecimientos de corto y mediano plazo, comprendiendo a los actores en su coyuntura particular y contemporaneidad. El periodo, además, es clave por ser el momento de discusión, implícita y explícita, donde se definen y redefinen (o terminan de definir) un conjunto de categorías y políticas de la Argentina que vendrá.²

Argumentamos aquí que fue un período donde los actores estaban fuertemente condicionados por el contexto local, regional y global. Y donde la guerra de Malvinas añadió complejidad al devenir histórico y al comportamiento de los actores. En este sentido, tanto Viola como Galtieri no se vieron a sí mismos como administradores de gobiernos de transición, sino que tenían pretensiones de permanencia de, al menos, mediano plazo. No obstante, queda claro el carácter de transición del gobierno de Bignone (ciertamente autoasumido).

En el esquema interpretativo de la sucesión de crisis y planes económicos, el capítulo previo abordó la crisis de 1975-1976 y el plan de Martínez de Hoz hasta la crisis de 1980. En este capítulo, desde esa crisis en adelante, se analizan los planes de Lorenzo Sigaut (y su fracaso) de 1981, el plan de Roberto Alemann y la crisis de 1982 (de la guerra y de la posguerra), el plan inconcluso de Dagnino Pastore de ese mismo año, y el plan de Jorge Wehbe de transición (o salida) de 1982-1983. A grandes rasgos, es notoria la inestabilidad, así como el fracaso de los diferentes programas económicos durante el período 1981-1983.

Por ello, se comenzará con el contexto global, regional y local. Esto brinda el marco interpretativo de la política económica del gobierno de Viola. Luego se analizarán los primeros meses del gobierno de Galtieri, como un intento de ruptura (o retorno) de ciertas políticas económicas, y que difieren completamente de las tomadas durante la guerra de Malvinas. La sección siguiente se ocupará del período de posguerra y salida “casi ordenada” de la dictadura. Finalmente, se presentarán las características principales de la economía argentina en la transición final hacia la democracia y unas breves consideraciones de cierre.

2. Las consecuencias de las políticas económicas implementadas entre 1976 y 1980 condicionaron fuertemente la política económica de los años de este capítulo. Para más detalles, ver el capítulo anterior y Dornbusch (1989).

2. Un mundo complejo (y complicado)

La situación internacional de la década de 1970 y comienzos de la de 1980 fue, cuanto menos, intensa. Además del impacto de la Guerra Fría, se estaban produciendo grandes y profundos cambios. A nivel global, en los capítulos precedentes se ha presentado el problema de la crisis del petróleo, así como la disminución del rol del Estado (el estado de bienestar) en combinación con el giro hacia políticas más bien de libre mercado. En relación con ello, a nivel regional, si los años setenta fueron los tiempos de las dictaduras, los ochenta fueron los de las transiciones a la democracia (Alcántara, 2016). También a nivel de la región, los últimos años de la década de 1970 fueron de crecimiento de la deuda externa; una de cuyas consecuencias fue sufrir la crisis de la deuda iniciada en 1982, y que afectaría a toda la década.

Como se presenta en los capítulos previos, la economía mundial de la década del setenta vivió la crisis de 1973, el aumento de la liquidez en el mercado financiero, la inflación y el “Volcker shock” de 1979. El flujo internacional de capitales de la década se revirtió a inicios de los ochenta. Las principales economías desarrolladas comenzaron a “aspirar” capitales, generando dificultades de financiamiento en los países en desarrollo.³

A nivel regional, el compás político de las dictaduras fue acompañado por cambios estructurales en la economía de varios países. Así, la región vivió entre la mitad de la década del setenta y principios de los ochenta el endeudamiento excesivo (en parte por la disponibilidad global de dinero a baja tasa), el terrorismo de Estado y la violación de los derechos humanos, la (alta) inflación, los desajustes de la cuenta corriente, la crisis de deuda y la estatización de parte de la deuda externa privada. A grandes rasgos, durante los años 1982-1983, se observa una caída significativa del PBI de América Latina y un cambio de tendencia en la tasa de crecimiento, dominado por las caídas de las tasas de crecimiento de Brasil y México (de un promedio de 6 % previo a un 3 % promedio en las dos décadas siguientes). La caída tendencial de la participación del PBI argentino en América Latina se profundizó en los años 1981-1982. Por caso, la participación promedio del PBI argentino (en USD corrientes) en el PBI de América Latina, durante el periodo 1960-1980, había sido del 18 %, en tanto que hacia la década de

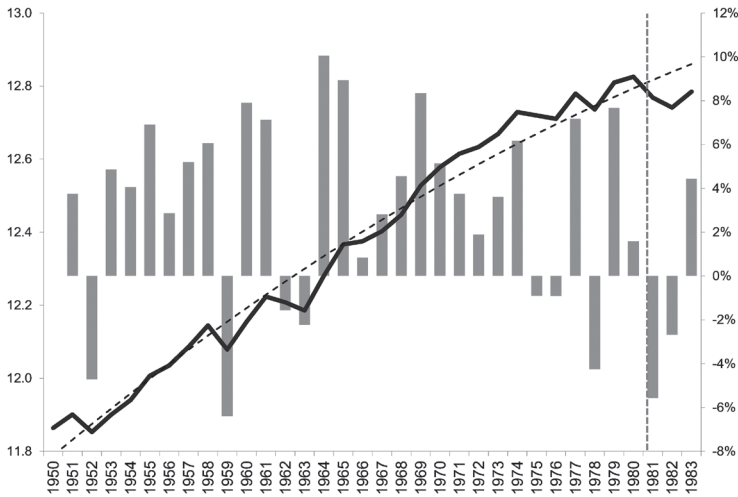
3. Esto conduciría luego a una crisis de deuda. En 1981 Polonia entró en *default*, y luego México, Brasil y Venezuela en 1982 (más adelante se presentará el caso de la Argentina).

los ochenta cae a un promedio del 12 %. Entre 1981 y 1983 la participación promedio había caído ya al 13 %. Así, se observa que en un contexto donde la región sufría una caída en su actividad económica, la Argentina mostraba una caída mayor en relación con el resto de la región.

Cabe mencionar que estos procesos regionales, con especificidades según escala e historia (*path dependence*), no quitan relevancia a eventos específicos nacionales, de gran impacto, como la guerra de Malvinas.

En el Gráfico 1 se observa en qué grado las caídas entre 1981 y 1982 (acumuladas) han sido de las más fuertes desde mediados del siglo XX. La actividad económica cayó significativamente por debajo de la tendencia hasta ese momento, lo que muestra el tamaño de la recesión por esos años.⁴

Gráfico 1. Argentina: PBI y Crecimiento (1950-1983)



Fuente: Elaboración propia a partir de IIEP (2019). El gráfico muestra la dinámica de la serie anual del PBI (en logs), 1950-1983 (línea sólida), su tendencia log-cuadrática (línea punteada), y las tasas de variación porcentual en el eje derecho (columnas).

4. Cabe destacar que, en perspectiva, si se aplicara la tendencia a una serie más larga del PBI (por ejemplo, hasta la actualidad), aquellos años se habrían ubicado por encima de dicha tendencia. Esto muestra que las tasas de crecimiento cayeron significativamente a partir de este periodo, al tiempo que además aumentaba la volatilidad. Interesantemente, ello ocurre al mismo tiempo que comenzaba la Gran Moderación en los países desarrollados (ver, por ejemplo, McConnell y Perez-Quiros, 2000).

Otros elementos colaboran en explicar este cambio tendencial, interpretando las condiciones de una economía pequeña, (relativamente) abierta, y en desarrollo.

Entre los impactos del contexto internacional, en combinación con las condiciones estructurales locales, se observan las sucesivas y recurrentes modificaciones de los regímenes cambiarios y sus efectos asociados al elevado *pass-through*⁵ estructural doméstico, así como la consecuente volatilidad de la inflación.⁶

La crisis de 1980 evidenció las principales falencias del esquema de Martínez de Hoz, tanto en lo que respecta a las medidas de 1977 como las de 1979. Entre las medidas (analizadas en el capítulo previo), pueden destacarse la “tablita” cambiaria,⁷ la reforma del sistema financiero, el rápido proceso de liberalización comercial unilateral, entre otras. Si bien la inversión aumentó a lo largo del período, especialmente en el sector de la construcción, hacia el final del programa se observaron conjuntamente incrementos tanto del desempleo como de la inflación.⁸

La extrema apreciación del tipo de cambio real (TCR) en los años previos llevó a la reacción (y reacomodamiento) de los precios relativos y a la caída significativa de la actividad entre 1981 y 1983. Por ello, en esos años surgen nuevos desequilibrios, con características diferentes a los anteriores: por un lado, desequilibrio en la cuenta corriente acompañado de superávit comercial; por el otro, desequilibrio fiscal acompañado de subas de tarifas públicas y mayor inflación. Además, el endeudamiento entre 1978-1981 no

5. En el campo de las finanzas internacionales, se denomina *pass-through* al traslado a precios domésticos de una suba del tipo de cambio nominal.

6. Acerca de la inflación en la Argentina, hay una gran cantidad de trabajos desde la década de 1950, lo cual demuestra su lugar en la agenda, así como su antigüedad. Ver, por ejemplo, el trabajo de Javier Villanueva (1963), o de Daniel Heymann (1983).

7. Sistema de pautas cambiarias denominado técnicamente *crawling peg* activo.

8. ¿Por qué el programa de 1979 falló? De acuerdo con Heymann (1983), hay varias explicaciones, de las cuales podríamos caracterizar tres. En primer lugar, la implementación del programa pudo no haber sido la adecuada; especialmente el gasto excesivo del gobierno junto con la creciente incertidumbre generada por la administración que entraría hacia 1981, lo que generaba ataques especulativos. En segundo lugar, se podría apuntar a las fricciones en el ajuste de los precios domésticos respecto a la política de devaluaciones preanunciadas. En tercer lugar, se podría argumentar que la política no fue bien diseñada desde el origen. Este último argumento tiene varias aristas. Por un lado, el potencial conflicto de liberalizar los flujos de capitales y comerciales con diferentes *timings*. Rajan y Zingales (1998) discuten evidencia acerca de este potencial conflicto. Por otro lado, el mismo diseño fallido del *crawling peg* (o política de devaluaciones preanunciadas). Finalmente, y si bien sus efectos son más bien de largo plazo, la misma política de liberalización comercial debilitaría la inversión en el sector industrial y la producción doméstica.

fue acompañado por aumentos significativos de la productividad, lo cual condujo a mayores desbalances y una acentuada dolarización de activos.

Asimismo, el bajo nivel de TCR por entonces (la sustancial apreciación cambiaria), pudo haber sido internalizado como permanente por los agentes contemporáneos en los primeros años.⁹ Este no es un dato menor. En parte, exhibe con toda crudeza algunos de los problemas a los que se enfrentaba la economía argentina en febrero-marzo de 1981, en el momento de la transición política. El dilema político ya no era más bien si devaluar o no, sino de la magnitud de la devaluación.¹⁰

3. El proyecto de Viola de cuatro años (marzo de 1981-diciembre de 1981)

“El que apuesta al dólar pierde”¹¹

Lorenzo Sigaut (1 de abril de 1981)

La Junta Militar eligió a Roberto Viola como futuro presidente el 1 de octubre de 1980, con vistas a una transición de seis meses, cuyo fin sería el 29 de marzo.¹² Pero no hubo transición de equipos económicos; en diciem-

9. En este sentido, resulta interesante la visión contemporánea de Rodríguez y Sjaastad (1980).

10. Esto brinda argumentos al hecho de que era difícil alinear las expectativas, en el contexto de una política cambiaria que imponía un angosto sendero para el tipo de cambio, la inflación y el mismo ahorro doméstico (tanto privado como público). En otras palabras, dado que el éxito del programa dependía de que la formación de expectativas de los agentes fuera la “correcta”, en tanto ello no ocurriera en el tiempo, las chances de fracaso del plan aumentaban persistentemente.

11. Según Bonelli la frase que pronunció Sigaut fue “Esta vez, quienes apuesten al dólar, realmente van a perder” (2004: 43).

12. La elección del general Viola como sucesor implicó un fuerte desgaste político, así como un recomodamiento de las facciones. El almirante Massera, comandante de la Marina y con aspiraciones serias a la presidencia, pasó a retiro. Se produjo un desgaste político y un realineamiento de las alianzas al interior de las Fuerzas Armadas y con la sociedad civil. Según García Holgado y Taccone (2018), el régimen militar se había estructurado y regulado de tal manera que generó inestabilidad y debilidad presidencial. Al consolidar el poder en la Junta Militar, el presidente era un derivado de esta. Pero al mismo tiempo, el poder dentro de las Fuerzas (y los ascensos y retiros) quedaba en manos del comandante de cada fuerza. Y según sus propias normas, el presidente no podía ser miembro de la Junta (denominado en su momento el problema del “cuarto hombre”). Videla lo resolvió manteniendo su cargo en la Junta Militar los primeros dos años, y luego nombrando a Viola (un hombre de su total confianza). Pero Viola dejó la Junta al ser nombrado presidente, y nombró a Galtieri en su lugar. Este último fue más un competidor que un hombre de confianza. Por ello, García Holgado y Taccone sostienen que la fragilidad del corto gobierno de Viola se generó en el mismo régimen, y que fue lo que condujo a la guerra de Malvinas. Esto porque Galtieri necesitó el apoyo de la Armada para desplazar a Viola, y la condición de esta

bre Viola habría aceptado cierta continuidad de la tablita hasta el día de traspaso del poder (Veigel, 2009).¹³ En enero, sin embargo, se decidió un 10 % de devaluación por sobre el tipo de cambio pactado, más otro 12 % de devaluación a comienzos de febrero (2 de febrero de 1981), y un 2 % de devaluación adicional entre febrero y marzo. Continuaría luego un 3 % de devaluación mensual hasta finales de agosto. El anuncio no fue suficiente para frenar la demanda de activos externos.

Desde el punto de vista político, Viola pretendió construir un proyecto de gobierno de 4 años, con una apertura política moderada. Así, posibilitó un movimiento de fuerzas que en junio se consolidó en la “Multipartidaria”.¹⁴ Con esa visión, se comprende que Viola nombrara en el gabinete a políticos civiles (siete de un total de trece). También hizo concesiones a los sindicatos, que fueron tomando fuerza (aun estando divididos en dos corrientes: CGT Azopardo y CGT Brasil), bajo la conducción del líder sindical Saúl Ubaldini.

La economía arrastraba numerosos problemas de la crisis previa. A la alta inflación, se sumaban los elevados déficits fiscal y de cuenta corriente, la recesión, y la creciente salida de capitales (dinámica observada ya desde 1980).

Al asumir, Viola ordenó que no continúe ninguno de los miembros del equipo anterior del Ministerio de Economía. Además, cambió el nombre y las funciones del Ministerio (creando cinco secretarías), con el objetivo de diluir la concentración de poder de esa cartera. Ello evidencia la tensión entre los objetivos de mediano plazo y una conducción económica vulnerable.¹⁵

El 1 de abril de 1981, Sigaut anunció su plan económico, ante el fracaso de las sucesivas devaluaciones del verano. Devaluó el peso un 30 % y separó los tipos de cambio en uno financiero (flotante) y uno comercial regulado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Subió el precio de las tarifas públicas, colocó impuestos a las exportaciones (para compensar la devaluación) y congeló los salarios públicos (para reducir el déficit fiscal).¹⁶

fuerza habría sido la conquista de las islas.

13. Martínez de Hoz (1991) argumenta que él mismo propuso que Videla continuara cuatro años más, así como la *tablita* cambiaria (cuya finalización originalmente era el 31 de diciembre de 1980).

14. Este grupo estaba integrado por el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Partido Intransigente, el Movimiento de Integración y Desarrollo, la Democracia Cristiana, entre otros.

15. Una explicación plausible es que Viola buscara evitar un ministro con el protagonismo que había tenido Martínez de Hoz en el gobierno de Videla, lo cual se contradice con la visión que argumenta acerca de la necesidad de un ministerio fuerte para implementar programas económicos profundos.

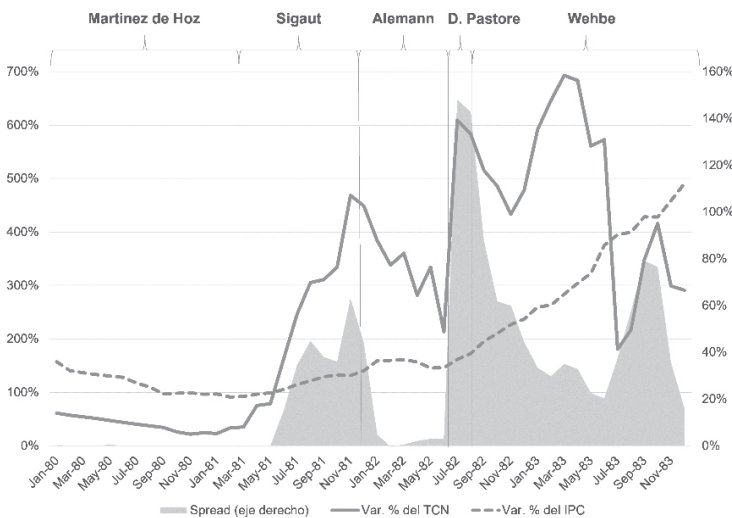
16. En términos de Gerchunoff y Llach (1998), el proyecto de Sigaut era dismantelar el esquema

Sin embargo, la inflación no cedió. En mayo hubo una corrida contra el peso y cayeron las reservas sustancialmente, mientras se incrementaba el déficit fiscal (entre otras razones, vía efecto Olivera-Tanzi).¹⁷

Frente al fracaso del primer semestre, el 2 de junio Sigaut volvió a lanzar el plan económico, devaluando el peso un 30 % y proyectando devaluaciones mensuales del 6 %. Además, el BCRA lanzaría líneas de crédito para ayudar a los bancos y a las empresas con dificultades financieras.

El Gráfico 2 nos permite observar el creciente rezago de la evolución del tipo de cambio nominal frente a la dinámica de los precios durante la tablita de Martínez de Hoz, así como las devaluaciones sucesivas de Sigaut en un intento por corregir el atraso cambiario. Asimismo, el gráfico muestra la dinámica del *spread* entre el tipo de cambio financiero y el oficial durante el periodo. Como se observa, el segundo plan tampoco tuvo los resultados esperados. El *spread* entre los tipos de cambio se incrementaba, así como la inflación y la demanda de divisas.

Gráfico 2. Variación % anualizada de tipo de cambio y precios, junto con *spread* cambiario (1980-1983)



construido por Martínez de Hoz. Sería una “contrarreforma”. Para otros, el programa guardaba similitudes con un plan de estabilización de los aplicados en la década de 1960 (Schvarzer, 1986) (Veigel, 2009). Para la ver al ministro explicando las medidas, ver: “Lorenzo Sigaut explica las medidas económicas”, cadena nacional, viernes 1 de junio de 1981. <https://www.youtube.com/watch?v=GafBYjI1t8> consultado el 18 de abril de 2018-04-18.

17. Este efecto se refiere a la caída real de la recaudación del sector público debido al rezago (normal) de los pagos de impuestos por parte del sector privado.

Nota: IPC se refiere al Índice de Precios al Consumidor en tanto que TCN se refiere al tipo de cambio nominal bilateral (Pesos por USD). El *spread* está calculado como el diferencial porcentual entre el tipo de cambio financiero (TCN aquí) y el tipo de cambio comercial. En el gráfico se resaltan los períodos correspondientes a los últimos años de la administración Martínez de Hoz, y las administraciones económicas de Sigaut, Alemann, Dagnino Pastore y Wehbe.

Fuente: elaboración propia a partir de IIEP (2019).

Dadas las complicaciones financieras generadas por la secuencia de devaluaciones, el BCRA otorgó seguros de cambio a las empresas endeudadas en dólares, lo cual comenzó un proceso de *estatización* de parte de la deuda privada.¹⁸

Sigaut buscaba reactivar la producción, reducir tanto el déficit fiscal como la inflación y resolver al mismo tiempo la distorsión de precios relativos, especialmente entre transables y no transables. La clave era resolver el desequilibrio externo: creciente endeudamiento público y privado en combinación con déficit de la balanza comercial. Quedaba claro que había que dinamizar las exportaciones (las importaciones ya habían sido afectadas por la caída de la actividad), así como reducir la brecha entre las tasas de interés local e internacional.

El contexto internacional no era favorable debido a las subas de la tasa de interés y la recesión global.¹⁹ En ese contexto, se observaban elevados déficits en la cuenta corriente, especialmente debido a los pagos de intereses de deuda. La balanza comercial, por su parte, mostraba elevados déficits durante 1980-1981, que luego impactarían fuertemente sobre la cuenta corriente del período.²⁰

Como se observa, las condiciones de la economía argentina habían cambiado con respecto a los años previos. El déficit fiscal, el peso de la deuda externa y el desorden del sistema financiero dificultaban llevar adelante políticas públicas que fueran consistentes. Por otro lado, las sucesivas devaluaciones en el nuevo contexto impactaban fuertemente, y de manera rápida, sobre la inflación, dado el elevado *passthrough*.

Todo ello impactaba negativamente en la dinámica de las reservas in-

18. Julio Gómez, presidente del BCRA, renunciaba al mismo tiempo que se lanzaba el nuevo plan económico; asumió posteriormente Egidio Iannella.

19. Ver la Memoria del Bank of England (1982).

20. Recién hacia 1982 se observarían superávits comerciales, luego de las sucesivas devaluaciones, la guerra de Malvinas y la crisis de deuda. Ello reduciría el déficit de la cuenta corriente, si bien de manera sustancial.

ternacionales, las cuales ya venían cayendo fuertemente entre 1980 y 1981, producto de las sucesivas corridas cambiarias. La modificación del esquema cambiario aplicado por Sigaut, junto con la fuerte caída de la actividad y el consecuente superávit comercial, detuvieron la caída de manera temporaria. Así, las reservas retomaron su tendencia descendente a los pocos meses, nuevamente ante un contexto de elevada incertidumbre y presión de los mercados.

Al mismo tiempo, observamos con Viola el retorno a la alta inflación. Esta había caído durante la tablita de Martínez de Hoz, producto del mismo esquema cambiario que servía como ancla nominal y retrasaba el tipo de cambio. Con las devaluaciones de Sigaut y la inestabilidad económica, la tasa de inflación volvió a aumentar.

Hacia el último trimestre de 1981, la inflación, la caída de reservas y la suba del tipo de cambio marcaban el humor económico. Viola perdía poder al ritmo de la crisis económica. Ni la Multipartidaria, ni cada uno de los partidos políticos tenían motivos para apoyar, o por lo menos acercarse, a un gobierno en crisis. Además del fracaso de la apertura política, las Fuerzas Armadas comenzaron a presionar al gobierno desde adentro, en particular los generales Galtieri y Nicolaidis.

El proyecto político de Viola murió sin haber cumplido un año. El 17 de noviembre Viola pidió licencia por enfermedad, y el día 20 tomó el poder el general Horacio Liendo (que ocupaba el cargo de ministro del Interior). Con Liendo en la presidencia, el subsecretario del Interior, Domingo Cavallo, tomó las riendas de la economía, sin desplazar a Sigaut del cargo (Veigel, 2009). En ese momento se pretendió llevar adelante un paquete de medidas para “relanzar la economía”.²¹

La nueva propuesta, especialmente, se basaba en reducir las tasas reales de interés (las tasas nominales a esa altura se ubicaban ya por debajo de la inflación), y otorgar al mismo tiempo una mayor cantidad de seguros de cambio. Estas medidas fueron, en los hechos, produciendo la *licuación* de los pasivos privados.

Los agentes económicos, sin embargo, habían dado ya su veredicto.²² También los militares habían dado su voto negativo. Desde noviembre se

21. Este significante se reitera en cada uno de los planes o paquetes de medidas económicas del período.

22. El 8 de diciembre Martínez de Hoz dio una nota al periódico *La Nación*, criticando el nuevo plan económico. Al día siguiente, Sigaut y Liendo respondieron, poniendo distancia con el exministro.

estaba agrupando un conjunto heterogéneo de fuerzas en torno al general Galtieri, con el objetivo de tomar el poder. El 22 de diciembre Galtieri desplazó a Viola.²³ Roberto Alemann fue nombrado ministro de Economía (quizá por sugerencia de Martínez de Hoz),²⁴ y la cartera recuperó las características orgánicas y funcionales previas a la reforma de Viola.

4. Los tres meses previos a la guerra (22 de diciembre de 1981-1 de abril de 1982)

“Las urnas están bien guardadas”

Galtieri, noviembre de 1981

El nuevo gobierno comenzaba con gran apoyo local e internacional y, como casi todos, ambicionaba la construcción de un proyecto político de largo plazo.²⁵ La apertura política de Viola se cerró, con vistas a la creación de una nueva articulación entre los militares y la sociedad civil. Así, Galtieri puede interpretarse como un retorno a las fuentes políticas e ideológicas del Proceso.

En el plano económico, Roberto Alemann lanzó en los últimos días de 1981 un plan complejo, que sintetizó como de las tres “D” (desinflacionar, desregular, desestatizar). Para algunos, fue un retorno a la ortodoxia. Para otros, un alineamiento con las ideas generales de la época.²⁶

4.1. La dinámica de corto plazo de la “nominalidad”

El plan económico se centró en una corrección tanto fiscal como mone-

23. Quien recibió el apoyo del presidente de los EE. UU., Ronald Reagan, y de los factores de poder locales.

24. Según algunos testigos de la época, Martínez de Hoz habría exclamado en la jura de Alemann como ministro, “¡qué bueno ver de nuevo a mis muchachos en el Ministerio!” (Veigel, 2009).

25. Es claro que entre 1981 y 1982 los militares tienen la visión de la necesidad de un cambio político. Las diferencias entre las facciones (Viola, Galtieri, Massera-Armada Argentina, etcétera) era acerca de cómo y cuándo. Resulta interesante pensar cuáles eran sus modelos; ¿el régimen brasileño, el chileno, el uruguayo? ¿una “dictablanda” a la criolla? Tanto Viola como Galtieri se pensaban como líderes políticos de largo plazo, así como lo habían imaginado antes Onganía o Lanusse. Esto implica nexos y acuerdos con la sociedad civil, y los factores de poder. Aunque ninguno quería terminar como Lanusse; todos querían ser Perón o Pinochet. Quizá querían ser Aramburu. O en el extremo de la imaginación, De Gaulle.

26. “Alemann’s Plan: Reaganomics in Argentina?”, *Latin American Weekly Report*, January 1982.

taria, lo cual se asoció con caídas de la inflación y de la tasa de depreciación del tipo de cambio en el corto plazo, así como en el *spread* cambiario (se unificó y liberó el tipo de cambio). Desde el punto de vista fiscal, redujo el consumo público, las obras públicas, modificó el ajuste de los salarios estatales según la recaudación, creó nuevos impuestos, aumentó las tarifas de los servicios públicos y lanzó un plan de privatizaciones de empresas en manos del Estado.

Los primeros meses resultaron en una relativa estabilidad, tanto en los precios domésticos como en el tipo de cambio y el mismo *spread*. Lo mismo ocurrió con la dinámica de las reservas, las cuales revirtieron su tendencia declinante.

Los resultados del plan entre el 24 de diciembre de 1981 y el 1 de abril de 1982 parecían auspiciosos. Bajaron tanto la inflación como el déficit fiscal y el déficit de cuenta corriente. La inflación, en particular, bajó del 11,9 % en enero al 3,1 % en marzo. Sin embargo, la política económica generaba tensiones al interior de las Fuerzas Armadas, en particular el plan de privatizaciones. En febrero, parte de las FF.AA. realizaron declaraciones internas y externas al respecto. No obstante, Galtieri respaldó públicamente a Alemann, prometiendo que se harían las privatizaciones necesarias.

Con respecto al endeudamiento, comenzaron negociaciones con los acreedores y se dio de baja el sistema de seguros de cambio y *swaps* (operaciones financieras de pase relacionadas con préstamos en divisas) del BCRA, las cuales transferían deuda privada al Estado. En marzo de 1982, en la reunión del BID en la ciudad de Cartagena, y con banqueros acreedores, Alemann consiguió el *rollover* de USD 7.500 millones que eran los vencimientos de ese año, y USD 3.500 millones para financiar el déficit fiscal.²⁷

El plan de estabilización parecía funcionar. La inflación cedía, así como el déficit fiscal y la emisión monetaria. En cierto sentido, también puede interpretarse que el éxito en la caída de la tasa de inflación se debía en una parte importante al congelamiento de los salarios en los hechos, y a la contención de la “puja distributiva”. Si bien el gobierno llevó adelante conversaciones con los sindicatos, como concesión frente a la caída del poder de compra de los salarios, no tuvo mucho éxito. Por ello, el 30 de marzo, y en un clima político enrarecido entre militares y sindicalistas, la CGT impulsada por el dirigente Saúl Ubaldini realizó una movilización en

27. Del total de la deuda pública argentina con el exterior, USD 4.500 millones eran con bancos de Inglaterra, a tasa *libor* +.

Plaza de Mayo. La misma fue reprimida violentamente.²⁸

5. La guerra de Malvinas y la economía argentina (2 de abril al 14 de junio de 1982)

“El corazón está en Malvinas, pero el bolsillo está en otra parte”

Roberto Alemann, abril de 1982²⁹

“A los argentinos les gusta ir a la guerra con efectivo en el bolsillo”

Roberto Alemann, abril de 1982³⁰

En la madrugada del 2 de abril de 1982, tropas de infantería de marina de la Armada Argentina tomaron la capital de las Islas Malvinas, sin producir bajas en las fuerzas inglesas.³¹

Por su trascendencia para la Argentina, la recuperación de las Islas Malvinas ha sido estudiada y revisada en numerosas ocasiones, con diferentes perspectivas, hipótesis y conclusiones. A grandes rasgos, se han propuesto causas muy diversas para la toma de las islas y el posterior fracaso militar. Entendiendo tanto las causas como las consecuencias, especialistas en la disciplina optan por la hipótesis de una pésima lectura del contexto y las

28. Algunos investigadores argumentan que la toma de Malvinas se adelantó como respuesta a esta movilización; esta hipótesis aparece hoy como la más débil. Es que, según diferentes fuentes (Jofre, 2011), la operación militar de toma de las Islas (Operación Rosario) ya estaba sobre la mesa de la Armada Argentina hacía años. Al parecer, el almirante Massera la había propuesto a la Junta Militar en el año 1978 y fue rechazada. Pero con el cambio y reordenamiento de fuerzas de noviembre-diciembre de 1981, según estas fuentes, la Armada Argentina impuso como condición a Galtieri la implementación de la Operación Rosario a cambio de su apoyo al golpe del 22 de diciembre. Esto tiene cierto viso de verosimilitud ya que explicaría el apoyo al plan de Alemann, aun en contra de la opinión de algunos militares (más allá de que las medidas económicas serían luego condicionadas por el conflicto). También es consistente con las medidas tomadas por los comandantes y oficiales en los meses de enero y febrero de 1982.

29. Roberto Alemann, entrevistado por Juan Carlos De Pablo, programa *Momento Económico*, 18 de mayo de 1982. <https://www.youtube.com/watch?v=XZpIvVGNiUo>.

30. Roberto Alemann y Nicanor Costa Méndez, entrevistados por Bernardo Neustadt y Mariano Grondona, programa *Tiempo Nuevo*, abril de 1982. <https://www.youtube.com/watch?v=QKJ2LdhkP5g>.

31. En los días previos a la toma de Malvinas, todos los organismos del Estado argentino retiraron sus fondos del Reino Unido, con excepción de la Marina, que “olvidó” 40 millones de dólares, y el Banco de la Nación Argentina, que por errores de interpretación dejó parte de sus depósitos en la city londinense.

relaciones diplomáticas. Esa “ceguera” habría llevado a pensar en una reacción favorable de las potencias y la comunidad de naciones, y una solución negociada sin conflicto bélico. Por otro lado, también se argumenta la falta de preparación militar de las tropas argentinas y de su equipamiento.

En el aspecto político local, la reacción fue inmediata, ante un tema tan caro a los intereses y sentimientos nacionales. Hubo movilizaciones, y los líderes y partidos políticos, así como los sindicatos, dieron su apoyo.³² Los mercados también actuaron, si bien no de la manera que la administración hubiera deseado, ya que el mismo viernes 2 de abril (y nuevamente a la semana siguiente) hubo fuertes corridas bancarias.³³ Alemann reaccionó rápidamente y el sábado 3 de abril tomó medidas para proteger las reservas (unos 4.000 millones de dólares). Solo se autorizarían compras de dólares por operaciones comerciales y financieras con fecha cierta, a la vez que se reguló el tipo de cambio.³⁴ Sin embargo, los depósitos recién cayeron de manera significativa (en términos reales) hacia finales del conflicto (ver Gráfico 3). Como discutiremos más abajo en detalle, tanto las tasas de interés como el tipo de cambio, los precios y los depósitos del sistema financiero se mantuvieron estables durante el conflicto de Malvinas, producto de los estrictos controles. Podríamos decir que se “desbocaron” luego, empeorando incluso hacia comienzos de 1983.

En abril de 1982, según los funcionarios, se debía subordinar la libertad cambiaria al *gran objetivo nacional*. A lo largo de todo el lapso desde el conflicto militar, el mercado financiero reaccionó con las noticias del frente de combate (más allá de si las informaciones fueran certeras o sesgadas). Las dificultades provenían tanto del plano fiscal como del monetario y cambiario. Con respecto al mercado de cambios, además de cerrarse, hubo una fuerte devaluación cercana al 10 %.

Frente a las dificultades de los bancos en la plaza local, la oferta monetaria se incrementó en aproximadamente un 50 % durante el conflicto. Crecieron los controles sobre las reservas bancarias, se inyectó liquidez y se controló la tasa de interés. Estas medidas buscaban calmar a los mercados

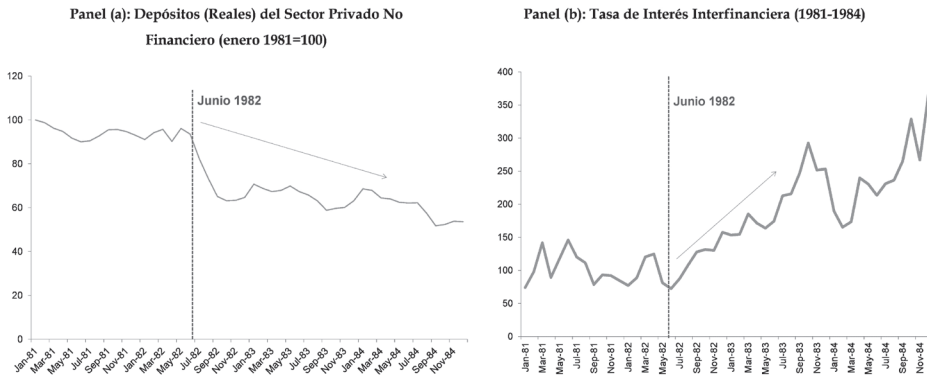
32. Según algunas fuentes, con la excepción de Raúl Alfonsín y Álvaro Alsogaray; excepciones que serían recordadas tras la derrota.

33. Podría interpretarse como un (rápido) proceso de *fly to quality*. Los depósitos, por caso, cayeron un 4 % en esos días, pasándose mayormente a dólares. Cabe destacar, de todas maneras, que la trayectoria descendente de los depósitos y el aumento de la demanda de moneda extranjera eran dinámicas que venían ya desde antes de la guerra.

34. El temor era que dejar flotar el tipo de cambio impactaría fuertemente sobre la inflación.

locales, que aumentaban su volatilidad. Las tasas, de hecho, solo crecieron significativamente a partir de junio de 1982, a la par del final del conflicto y con la crisis de deuda internacional.

Gráfico 3. Depósitos y tasa de interés (1981-1984)



Fuente: elaboración propia a partir de IIEP (2019).

El gráfico 3 muestra la dinámica de los depósitos reales del sector privado y de la tasa de interés durante el periodo. En la primera semana del conflicto, los depósitos cayeron un 4 % en términos nominales. No obstante, y en parte por las medidas, en las siguientes tres semanas se recuperaron. Desde el 5 de abril, los bancos habían respondido con suba de tasas. Aun así, no recuperaban depósitos. Recién hacia mayo se habían recobrado y hubo baja de tasas. En la primera semana de abril, las medidas incluyeron una baja tanto del encaje como de la tasa de redescuentos, la no renovación de *Letes* y la política de evitar que los bancos oficiales aumentasen su participación en los depósitos totales. Hacia fines de abril, las mismas dificultades de los bancos,³⁵ y dada la garantía de los depósitos, implicaron costos adicionales para el BCRA de más de \$ 2 billones (unos USD 150 millones). Alemann alentaba la reducción de las garantías oficiales de los depósitos, en busca de una reducción de la tasa de interés y de la demanda sobre el mismo BCRA (Fernández, 1983).

Quizá el mayor problema de la economía argentina en guerra, y que debía enfrentar el equipo económico, era el frente externo. El gobierno

35. El BCRA debió intervenir en veintinueve entidades financieras.

británico inmediatamente reaccionó (el gabinete y el parlamento) considerando que la Argentina había atacado territorio británico, en un acto de guerra. Así, en primer lugar, bloqueó las inversiones de argentinos en el Reino Unido, tanto oficiales o públicas como particulares.³⁶ Se respondió con reciprocidad, bloqueando las inversiones británicas en la Argentina. Según sus estimaciones, el resultado neto de los bloqueos era favorable 4 a 1.³⁷

El Reino Unido también cerró su comercio con la Argentina el 2 de abril; el Commonwealth el día diez. Más importante fue que negoció y obtuvo el bloqueo de la OTAN al material bélico.³⁸ Además, en duras negociaciones en Bruselas, los diplomáticos británicos consiguieron el bloqueo de la Comunidad Económica Europea (CEE) a las exportaciones argentinas (las cuales representaban el 27 % de las exportaciones del país).

Los bloqueos, sin embargo, no fueron todos inmediatos. Mientras el Reino Unido canceló las importaciones el mismo 2 de abril, aun las que estaban en tránsito, la CEE las canceló desde el 16 de abril, lo que dio tiempo a concretar las que estaban en tránsito. Ello permitió que muchos exportadores predataran las fechas de los embarques. También los operadores locales reaccionaron rápidamente. Desde el 2 de abril cayeron las liquidaciones por exportaciones, y los importadores pagaron de inmediato sin renovar sus créditos con el exterior. Esto generó presión adicional sobre el mercado de cambios.

Las consecuencias para las exportaciones totales argentinas fueron graves. En mayo ya eran un 20 % menos que en el mismo mes del año anterior y, para junio, un 40 % menos. Con respecto a la CEE, en abril de 1982 las exportaciones eran 18 % menos que en abril del año previo, para junio eran de casi el 70 % menos, en tanto que, para septiembre, eran 80 % inferiores. Alemann tomó dos medidas. La primera, por principio de

36. Entre los casos más recordados de ciudadanos argentinos residentes en Inglaterra afectados por esta medida, está el del jugador de fútbol campeón mundial de 1978, Osvaldo Ardiles.

37. Frente al congelamiento de cuentas de argentinos por parte del Reino Unido (3 de abril de 1982), Argentina hizo un congelamiento de activos del Reino Unido (solo públicos) en el mercado local. Congeló además los pagos y giros a entidades inglesas (el BCRA depositaba los dólares en una cuenta especial, a la espera del fin del congelamiento inglés). Según Alemann, del Estado argentino quedaron 130 millones de dólares en el Reino Unido. Pero Argentina dejó de pagar 450 millones de dólares en giros, intereses y amortización a los bancos del Reino Unido.

38. Argentina compraba material bélico a varios países de la CEE. Misiles y aviones a Francia, submarinos y barcos a Alemania, y fusiles y otros materiales a Italia. Con el bloqueo de material bélico, Argentina debió triangular las operaciones de compra de material de guerra con países africanos y asiáticos. Por el bloqueo, debió usar aviones civiles y de la línea de bandera para transportar parte de las armas.

reciprocidad: “bloquear a quienes nos bloquean”. También se cancelaron los permisos de las aerolíneas de bandera de esos países en Argentina y se realizaron demandas formales en el GATT. La segunda, buscar mercados de reemplazo (Japón, la URSS, entre otros), para las exportaciones. Pero, dadas las condiciones de la diplomacia internacional, no consiguieron los resultados necesarios, y deseados.³⁹

El 2 de mayo, ante la continuidad del conflicto, se tomaron nuevas medidas: a) devaluación de 12 mil a 14 mil pesos por dólar (entre otros motivos, para impulsar las exportaciones); b) derechos de exportación de 4 mil pesos por dólar, reducción de derechos de importación y aumento de reembolsos a las exportaciones (compensaciones para disminuir el traslado a precios y financiar el gasto militar); c) reducción de permisos de importación, d) emisión de BONEX (Bonos Externos Argentinos) para pagar a acreedores externos.⁴⁰

Estas medidas respondían a que la situación del sector externo era muy compleja. Al problema del bloqueo se sumaba el de la deuda, tanto por el conflicto mismo como por el bloqueo financiero del/al Reino Unido. En mayo, Alemann viajó a Europa a una reunión del FMI, donde planteó la posición argentina y negoció con los acreedores. Consiguió apoyos internacionales sobre la posición argentina con respecto al bloqueo inglés. Asimismo, los banqueros acordaron un *roll over* de la deuda (de intereses más capital).⁴¹

Dado que los préstamos eran sindicados, se corría el peligro de un *default* al no pagar la parte de los bancos de Reino Unido. Los contratos de deuda tenían cláusulas específicas de *default*. Según Alemann, se pagaron los intereses de la deuda, se refinanciaron las amortizaciones, y lo que correspondía a los bancos de Reino Unido se depositó en una cuenta especial a la espera que los británicos descongelaran los activos argentinos. De acuerdo con el exministro, se utilizó el mismo mecanismo que usó Irán en 1978 ante el conflicto con EE.UU. El argumento empleado era el de “fuerza mayor”.⁴²

39. Un caso llamativo fue el de Nueva Zelanda, que se sumó al bloqueo, generando fuertes tensiones diplomáticas.

40. Frente a las dificultades de las deudas de los privados con el exterior, el gobierno realizó una emisión de BONEX, los cuales se vendieron a los deudores argentinos para que los utilizaran como medio de pago a sus acreedores externos (se compraban en pesos en el mercado local). Entre mayo y junio se emitieron 400 millones de dólares en BONEX.

41. Según Veigel (2009), los banqueros no tenían otra opción. El acuerdo de marzo se había caído por el conflicto y el bloqueo británico.

42. La opción de no pagar (que algunos medios de entonces pregonaron) era inviable, entre otras

El conjunto de medidas buscaba, al mismo tiempo, equilibrar las cuentas fiscales. En abril, las Fuerzas Armadas “pidieron” 350.000 millones de pesos. En mayo y en junio requirieron sumas significativamente mayores (además de la compra y reposición de armamentos). El 5 de mayo se subió el impuesto a las naftas (30 %), a los tabacos (5 %) y entre 10 % y 20 % al alcohol (excluyendo vinos). También hubo una colecta nacional (Fondo de Malvinas).⁴³ Desde el 2 de abril, el gobierno ordenó que no se hicieran contrataciones, y que se postergaran los gastos no imprescindibles. Según Alemann (1982), el costo de la guerra se financió con fondos o recursos genuinos.

El desenlace del conflicto ocurrió el 14 de junio, cuando el general Menéndez (gobernador militar de las islas) se rindió ante el general Moore, jefe de las tropas de tierra de la fuerza inglesa. El impacto en el régimen fue inmediato. Galtieri pasó a retiro (no renunció), y la Junta Militar, ante la falta de acuerdos y la derrota, se disolvió. El gabinete se comprometió a seguir en funciones hasta el fin de la transición. El ejército tomó a su cargo la conducción política y nombró presidente de la Nación a un general retirado, Reinaldo Bignone.⁴⁴

Según el periódico *The New York Times*, el Reino Unido perdió USD 500 millones con la guerra. Según Solanet (1982, 2004), la principal pérdida material de la Argentina fue en equipos: USD 900 millones. Alemann (1982) afirmó que no hubo dificultades fiscales adicionales por el conflicto bélico.⁴⁵

La economía argentina, tras la rendición, entró en una espiral descendente desordenada hacia el abismo. En junio de 1982, a los elementos subjetivos se les sumaban indicadores objetivos de crisis. Los depósitos cayeron en picada, la tasa de interés aceleró su subida (ver gráfico 3 arriba), el peso se devaluó fuertemente, la inflación tocó máximos en el año, cayeron las exportaciones, y el déficit fiscal comenzó a presionar nuevamente. Por caso,

razones, porque la respuesta hubiera sido embargos de bienes en el exterior y dificultades para comprar armas, que era un tema urgente.

43. Si bien no fue relevante en términos de recaudación, la “colecta solidaria por Malvinas” fue de significancia en cuanto a lo simbólico.

44. Debe destacarse que, formalmente, la Argentina no se rindió ante el Reino Unido, y que los militares no aceptaron la derrota como tal. Esto implicó consecuencias a corto y medio plazo a nivel diplomático y económico. Recién con los Acuerdos de Madrid de 1989 y 1990 se normalizaron las relaciones diplomáticas entre ambos países.

45. Para De Pablo (2005), fue una economía de guerra, en el marco de un proceso de ajuste iniciado antes, en enero de 1982. De allí las características del impacto comercial, fiscal, monetario y de cuenta corriente.

el tipo de cambio real aumentó significativamente hacia niveles incluso superiores a los de la segunda mitad de la década previa. En el gráfico 2 de arriba se puede observar cómo el ritmo de devaluación (interanual) de la moneda se ubicaba en niveles superiores a los de la inflación, especialmente luego del conflicto.

La derrota militar, la caída del gobierno y el vacío de poder otorgaron impulso (o retroalimentaron) a la crisis económica, justo en los meses en que la crisis internacional de deuda estaba por estallar.

6. La salida ¿casi ordenada? (14 de junio de 1982 al 10 de diciembre de 1983)

“Una batalla ganada borra cualquier error que previamente se haya podido cometer; y de la misma manera, si se pierde, no valen nada las cosas que se han hecho bien antes”

Maquiavelo (1998: 3)

“No os iréis con las manos vacías”

Éxodo 3:21

Como en toda transición democrática, fue clave, en primer lugar, el diálogo entre políticos y militares, así como con los sindicatos. La particularidad argentina, y con consecuencias de largo plazo por *path-dependence*, es que la apertura militar no fue tanto por la pérdida de legitimidad del gobierno sino porque, además, los militares no pudieron controlar la crisis interna derivada de la derrota. Se derrumbó el régimen sin presión (ni apoyo) civil. El desprestigio de las Fuerzas Armadas fue total. Así, la transición a la democracia en la Argentina tuvo sus particularidades, dentro de un ciclo regional (Alcántara, 2016).

Novaro y Palermo (2003) señalan que la “Multipartidaria” y la sociedad civil dejaron que los militares se replegaran sobre sus propios problemas internos, sin comprometerse en la transición. Otros señalan que la apertura nacionalista (permitida y alentada por los militares) desde abril de 1982 fue imposible de cerrar luego de la derrota y habilitó el proceso de movilización posterior (Bouzas y Keifman, 1992). Las compuertas abiertas durante el conflicto, ante la debilidad militar posterior, no podían volver a cerrarse.

Disuelta la Junta Militar en julio de 1982, el ejército tomó el control

del poder y nombró a Bignone presidente. Este propuso a Nicanor Costa Méndez (ministro de Relaciones Exteriores) y a Roberto Alemann continuar en el Gabinete. Sin embargo, tuvo que retirar la propuesta ante la oposición de varios sectores, y designó a Dagnino Pastore a cargo del Ministerio de Economía y a Domingo Cavallo en el BCRA.

Dagnino Pastore, al asumir, presentó el siguiente diagnóstico que muestra el nivel de la crisis tras la derrota militar:

Desde 1974, el PBI argentino solo creció en un 2 %; el número de obreros industriales descendió en un 23 %; la capacidad industrial solo se utilizó al 63 %; el consumo por habitante cayó en un 8 % en los tres últimos años y la tasa de desempleo es superior al 6 % por primera vez en los últimos cinco años. La deuda externa, que en 1975 era de 8.000 millones de dólares, es hoy de 35.000 millones. Este año, debemos pagar 4.800 millones de dólares en intereses de la deuda, lo que significa que, por cada dólar exportado, cuarenta centavos serán para pagar intereses... Paralelamente, las autoridades económicas argentinas han entrado ya en conversaciones con el Fondo Monetario Internacional para lograr su apoyo en una renegociación de la deuda externa argentina que vence en 1982. Una misión del Fondo llegará a Buenos Aires a finales de mes (Veigel, 2009).

Con ese diagnóstico, el ministro implementó un paquete de medidas para detener la caída económica: devaluación del 35 %, mayores controles a la importación, fomento de exportaciones, control del dólar comercial, liberación del dólar financiero, control de los precios y baja de tasas de interés.

Para algunos autores, desde el BCRA Cavallo parecía tener su propio plan. De alguna manera, intentó llevar adelante una reforma financiera que implicaba un regreso a las condiciones de 1976 (prerreforma 1977). En resumen, el programa incluía una mayor regulación del sistema, intentos por reducir la inflación, encaje del 100 %, y tasas reales de interés negativas, lo cual conduciría a la "licuación" de parte de los pasivos de las empresas. Con respecto a la deuda privada en moneda extranjera, la propuesta era que las empresas la pagaran en pesos al BCRA, actualizada por la inflación. Durante este período, la cantidad de circulares emitidas por el BCRA de hecho generó desconcierto entre los actores del sistema financiero.

El impulso de Dagnino Pastore en Economía y de Cavallo en el BCRA agitó el clima económico, en especial por la falta de coordinación. El punto

más conflictivo surgió cuando Dagnino Pastore intentó abrir negociaciones con el Reino Unido (por cuestiones comerciales y de deuda). Los militares se opusieron, y Cavallo se unió a la oposición militar al respecto (Veigel, 2009).

Ante los problemas y las demandas de los grupos de presión, el 24 de agosto Cavallo renunció, y más tarde lo hizo Dagnino Pastore.⁴⁶ En reemplazo, asumieron Jorge Wehbe en Economía, y Julio González del Solar en el BCRA. Wehbe ya había conducido la transición económica en las postrimerías de los gobiernos de Guido (1962) y Lanusse (1972). Sin embargo, esta vez era diferente. Las condiciones de la economía argentina y el contexto internacional eran completamente desfavorables, a diferencia de las dos ocasiones anteriores (ver capítulos previos).

Además, el contexto político era complejo. Tanto Bignone como su gabinete comprendían que se estaba realizando una apertura política hacia la transición, pero sin que los militares tuvieran poder o autoridad para conducirla o tutelarla. Los sindicatos, los partidos políticos y la sociedad civil esperaban la llegada de la democracia, mientras fracasaba el intento de “autoamnistía” de los militares.

El equipo económico se encontró con severas dificultades: elevados déficits fiscal y de cuenta corriente, alta inflación, estancamiento de la actividad económica y alto nivel relativo de la deuda externa; más un elevado déficit cuasifiscal generado por los seguros de cambio y la cuenta de regulación monetaria.⁴⁷

46. Cavallo renuncia, según él mismo argumenta, porque no estaba dispuesto a cambiar la base de cálculo del pago de los “pases” de la deuda externa privada (el mes de inflación base). Cavallo sostiene que la estatización de la deuda privada fue llevada a cabo por el presidente del Banco Central que le siguió, Julio González del Solar, el 17 de noviembre de 1982, fecha en la que se dictó la Comunicación “A” 251.

47. Los seguros de cambio implicaban precios de la moneda extranjera que permitieran a los deudores argentinos afrontar sus deudas denominadas en otras monedas (a un costo eventualmente asumido por el BCRA). La estatización o nacionalización de la deuda privada no fue una medida aplicada exclusivamente en la Argentina. Gran parte de la región tomó medidas similares, como señala Díaz Alejandro (1984). Hay que tener en cuenta que no era la primera vez que el país, y la región, se enfrentaban a las consecuencias del sobreendeudamiento y la recesión, en combinación con una dinámica acelerada del tipo de cambio. Se pueden mencionar la crisis de 1890 y la de 2001-02. El impacto de la crisis de 1890 en el sector privado fue importante. Muchas empresas sobreendeudadas, tanto a nivel doméstico como con el exterior, quebraron o fueron reestructuradas (ver Gerchunoff, Rocchi y Rossi, 2008). Ante los efectos de la crisis de 2001-2002, las medidas tomadas rescataron al sistema financiero, a la vez que una batería legislativa (por ejemplo, los cambios en la ley de quiebras) acudió en auxilio de las empresas privadas. Más allá de las similitudes de las crisis, hay diferencias en las configuraciones políticas y de poder, así como en las medidas adoptadas en cada momento histórico. Un punto interesante para destacar es que, en comparación con los años posteriores a las crisis de 1890 y 2001-02 en que las expor-

Durante el periodo, cayeron los ingresos públicos y se recurrió a sucesivos *rollovers* de deuda tanto pública como privada (cuando era posible), los cuales se complementaron con emisiones de BONEX para pago o garantía de la deuda privada, seguros de cambio y “*swaps*”. En un contexto de alta inflación y, ante el exiguo nivel de reservas del BCRA, el continuo deterioro de la cuenta corriente mostraba el escenario de dificultades.

El plan económico de transición de Wehbe se propuso en el marco de severas dificultades, esencialmente en el aspecto cambiario donde el *spread* entre dólar “libre” y oficial superaba el 100 %. El objetivo del ministro era, en la medida de lo posible, estabilizar las variables económicas durante la transición política.

Como se observa en el gráfico 2, la volatilidad tanto del tipo de cambio como de los precios se incrementó significativamente durante el periodo. De hecho, el tipo de cambio nominal, a pesar de las sucesivas devaluaciones, fue quedando rezagado con relación a la inflación, lo que implicaba una creciente apreciación cambiaria, si bien el *spread* entre el tipo de cambio libre y el comercial cedía (al menos hasta mediados de 1983, cuando comienza a aumentar la incertidumbre en los meses previos a las elecciones presidenciales).⁴⁸

Frente a la crisis política y económica, el 10 de septiembre de 1982 se rearmó la Junta Militar de gobierno. Con nuevos apoyos internos, al mes siguiente Wehbe y González del Solar fueron a la reunión del FMI y del Banco Mundial en Toronto. Dada la situación, solicitaron una misión del FMI para la Argentina, un crédito de 1.410 millones de dólares de largo plazo (justificados por un *shock* externo, según el estatuto) y 489 millones de dólares de crédito *stand by*. Sin embargo, el FMI estableció como condición que hubiera negociaciones con el Reino Unido, y un acuerdo con los acreedores, antes de asistir financieramente a la Argentina. Esto se debió, en parte, a la fuerte presión del Reino Unido.⁴⁹ Entre septiembre y diciembre

taciones crecieron fuertemente, en los años posteriores a la crisis de 1980-82 las exportaciones permanecieron prácticamente estancadas.

48. De acuerdo con la clasificación de regímenes cambiarios elaborada por Reinhart y Rogoff (2004), es irónico que, durante todo el periodo analizado en este capítulo (1981-1983), el régimen cambiario fuera caracterizado como *freely falling/freely floating*; es decir, de tipo de cambio (“libre”) flotante con altas tasas de inflación promedio. Asimismo, con excepción del breve periodo de Alemann (enero-agosto de 1982), los mercados de cambio habían sido recurrentemente desdoblados; i.e., el dólar oficial conviviendo con uno o más dólares paralelos o “libres”.

49. El Reino Unido tenía poder de veto en el directorio. Por otra parte, el Parlamento británico sostenía que asistir financieramente a la Argentina sin un tratado previo implicaría darle fondos

de 1982, el Reino Unido había solicitado que el financiamiento del FMI estuviera condicionado a un acuerdo entre ese país y la Argentina. Además, los bancos comerciales también presionaban y condicionaban la negociación. Sin embargo, los créditos especiales del FMI estaban condicionados “para asistencia a *shocks* externos” lo cual, para los analistas, no era estrictamente el caso de la Argentina.⁵⁰ Así y todo, finalmente en diciembre de 1982 la Argentina pudo refinanciar su deuda con bancos del Reino Unido, y ese mismo 31 de diciembre se firmó el acuerdo con el FMI. Esto garantizó, junto con otras negociaciones durante 1983, el financiamiento de los pagos de la deuda y de parte del déficit fiscal.

En ese marco, no sorprendió que el 6 de diciembre de 1982 las dos CGT convocaran a un paro general, con amplio acatamiento, motivadas tanto por la caída del poder adquisitivo de los salarios como por una demostración de fuerza por parte de los sindicatos.

A pesar de la suma de conflictos, y especialmente debido a la recuperación (parcial) luego de un largo deterioro, durante 1983 el nivel de actividad económica volvió a incrementarse, basado fundamentalmente en una expansión del gasto público y del consumo privado, así como por un cambio desde la demanda de importaciones hacia una mayor demanda de bienes producidos domésticamente. De todos modos, crecieron tanto la inflación como el déficit del sector público, al tiempo que persistía un elevado déficit de cuenta corriente. Como una muestra de la pérdida de legitimidad, durante el mismo período aumentó también la evasión fiscal (Veigel, 2009).

En ese clima general, las elecciones, programadas para octubre de 1983, dieron la victoria al candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín. Era la primera vez que la UCR vencía en elecciones sin proscripciones al Partido Justicialista. Ante la acelerada pérdida de poder, Bignone adelantó

para que los argentinos se reamaran. Al negarse las autoridades argentinas a reconocer la derrota, se dificultaron las negociaciones con el Reino Unido, y por ende, con los acreedores y el FMI. Esto también fue un clima de época: González del Solar fue detenido en prisión durante siete días porque un juez de Santa Cruz (Pinto Kramer) entendió que dar la jurisdicción de Nueva York a las negociaciones sobre la deuda de Aerolíneas Argentinas (que eran un *leading case* para toda la deuda) podía caratularse como “traición a la patria”.

50. El origen de los problemas, según el FMI, fue el conflicto bélico y la consecuente caída en las exportaciones. Argentina sostenía que la caída en su valor era resultado de la caída del precio de las *commodities* (lo que también era cierto), tal como ocurría en el resto de los países emergentes. Según Veigel (2009), de no haber ocurrido la crisis de la deuda y de las *commodities* en agosto de 1982, Argentina se habría transformado en un paria internacional. La crisis regional “disimuló” en cierta medida la crisis argentina de posguerra.

el traspaso de mando de enero de 1984 al 10 de diciembre de 1983.

7. A modo de balance: “la pesada herencia”

La transición democrática implicó que el nuevo gobierno asumiera una pesada herencia. Entre los puntos pendientes destacados, en la agenda estaban el tema de la represión política y la violación de los derechos humanos, la derrota de Malvinas y la crisis económica, que serían centrales para el próximo capítulo.

Desde el punto de vista macroeconómico, podríamos resumir la dinámica de las principales variables durante el periodo a través del Cuadro 1.

Cuadro 1. Principales variables macroeconómicas, 1980-1983

Año	Variación anual del PBI	Variación anual del IPC	Saldo Comercial (en M de USD)	Saldo de Cuenta Corriente (en M de USD)	Índice de Salario Real	Variación en las Reservas del BCRA (en M de US\$)
1980	1.0%	87.5%	- 2.519	-4.768	100,0	-2.677
1981	-7.0%	131.2%	-287	-4.714	90,8	-3.457
1982	-5.8%	209.7%	2.288	-2.658	80,8	-77
1983	2.6%	433.6%	3.332	-2.438	106,5	69

Fuente: Dammil y Frenkel (1992).

Las caídas del PBI durante 1981 y 1982, junto con el exiguo repunte de 1983, daban un marco general sombrío. El PBI se ubicaba en 1983 en niveles de magnitud similares a los de 1976 (ver Figura 1).

Ya se ha mencionado que el cambio de signo de la balanza comercial hacia el final del periodo no se reflejó en la cuenta corriente debido al flujo negativo de los intereses, lo cual, sumado a las amortizaciones y a la persistente presión sobre la demanda de activos externos, dejaron notar la evolución (descendente) de las reservas del BCRA. La evolución del salario real, del mismo modo, fue sintomática de la situación económica general del periodo, más allá de la recuperación hacia finales de 1983.

Por otro lado, la dinámica inflacionaria dejaba entrever que la recuperación no era sostenible en el tiempo en tanto aumentaba el déficit fiscal, a la vez que disminuían en términos reales los gastos e ingresos del sector público. El crecimiento del periodo previo tanto en el ingreso como en el

gasto público pasó a ser caída entre 1981 y 1983. A su vez, el déficit fiscal creciente debía ser cubierto de alguna manera. Tal como se analizara en el capítulo previo, durante el periodo de la tablita una parte importante de ese déficit era financiado con deuda pública. Dicha forma de financiamiento, de hecho, no cesó durante 1981-1983 (ver Cuadro 2). Sin embargo, el aumento significativo del déficit fiscal luego de la crisis de la tablita fue financiado especialmente por impuesto inflacionario.

Cuadro 2. Deuda externa argentina (en millones de USD corrientes)

Año	Pública	Privada	Total
1980	14.459	12.709	27.168
1981	20.054	15.647	35.701
1982	26.341	14.362	40.703
1983	31.709	13.360	45.069

Fuente: Keifman y Bouzas (1992).

Para la opinión pública y los analistas, el gran problema heredado por el nuevo gobierno era la deuda externa (ver también el capítulo siguiente), especialmente la deuda pública, lo que implicaba un fuerte crecimiento de los pagos por intereses. Hacia 1982, y hasta el final del periodo analizado en este capítulo, los pagos por intereses de la deuda con no residentes representaban más del 5 % del PBI.

La combinación de alto endeudamiento e inflación fue, en el plano económico, un duro legado de la dictadura a la democracia. El nuevo gobierno asumió con altos niveles de inflación (ya crónica) y, peor aún, en alza. Como se observa en el gráfico 2, los niveles de inflación hacia 1983 fueron significativamente superiores (incluso mayores al 400 % anual) comparados con los observados durante 1981, al comienzo del periodo analizado (si bien alta, la inflación era menor al 100 %).

Con excepción del descenso durante los tres meses previos a la guerra de Malvinas, la tendencia ascendente de la variación de los precios fue clara durante el periodo –tendencia que sufriera el gobierno de los primeros años de la democracia, hasta el Plan Austral de 1985 (ver capítulo siguiente).

El nivel del tipo de cambio real aumentó un 200 % entre 1981 y 1983. De hecho, los niveles de tipo de cambio real hacia diciembre de 1983 eran similares a aquellos observados al comienzo de la administración de Martínez de Hoz; es decir hacia 1976. Incluso se mantienen en esos niveles durante

toda la década del ochenta, exceptuando el periodo hiperinflacionario. Recordemos que durante el período de Martínez de Hoz el tipo de cambio real había descendido a niveles mínimos históricos. Las medidas económicas de Sigaut, al eliminar la tablita y devaluar, elevaron el tipo de cambio en términos reales. A finales de 1981, y en los primeros meses de 1982, hubo una leve caída. La crisis pos-Malvinas explica no solo la fuerte depreciación real de la moneda sino el aumento de su volatilidad.

Asimismo, hacia el final del periodo los niveles de depósitos resultaban significativamente inferiores (en términos reales) a los observados al comienzo. Es interesante destacar que el nivel de depósitos del sector privado era, hacia diciembre de 1983, comparable con el nivel de depósitos observado hacia 1976 con el comienzo de la administración Martínez de Hoz. Luego de la “primavera” financiera de tal administración, volvió la persistente caída en los depósitos. La tendencia declinante de estos se sumó a la herencia legada a la democracia. Más allá de tomar un solo indicador como los depósitos, es evidente la larga agonía del sistema financiero local, que comienza (al menos en esta fase) con la crisis de 1980 y perdura no solo por todo el periodo analizado, sino que se extiende hacia el comienzo de la democracia.

El 10 de diciembre de 1983 el nuevo gobierno tomó el poder, con nuevas expectativas y grandes esperanzas, así como con una compleja herencia económica: aceleración de la inflación, vencimientos de intereses y amortización de deuda exorbitantes, exiguu superávit de balanza comercial, alto déficit fiscal, fuera del mercado internacional de capitales, bajos precios de las exportaciones, y la lista sigue. Además del problema severo de sostenibilidad de la deuda, la alta inflación impactaba directamente sobre el déficit fiscal, y este último a su vez alimentaba la primera. Las tasas de desempleo y de pobreza, por su parte, crecieron significativamente también en este periodo.⁵¹

Estas dificultades resultaron ser un condicionante fuerte para las posibilidades en materia de política económica de la administración que venía. Es importante señalar que, en un contexto global donde la guerra fría llegaba a su fin y la región también cambiaba, la política de entonces imponía nuevas reglas y relaciones entre la sociedad y el Estado. Sin embargo, queda

51. Por caso, el contexto es útil para comprender el programa PAN (Plan Alimentario Nacional), y los fuertes reclamos sindicales durante el primer gobierno del período democrático (ver el capítulo siguiente).

claro que ello se daría en un entramado de alianzas complejas, limitadas y determinadas por las configuraciones de fuerza y de poder transitorias. En ese contexto, el triunfo de Alfonsín sorprendió tanto a propios como extraños. La relación entre la sociedad, el Estado y las Fuerzas Armadas en la Argentina había cambiado, así como la estructura económica.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2016): “Los ciclos políticos en América Latina (1978-2015)”, en *Sistema: Revista de ciencias sociales*, N° 242-243, pp. 5-22.
- Alemann, R. (1982): “La política económica durante el conflicto austral. Un testimonio”, en *Anales de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*, Buenos Aires.
- AA.VV. (1982): “Alemann’s Plan: reaganomics in Argentina?”, en *Latin American Weekly Report*, January.
- Bonelli, M. (2004): *Un país en deuda*, Buenos Aires, Planeta.
- Bouzas, R. y Saúl K. (1992): “Deuda externa y negociaciones financieras”, en AA.VV., *Argentina, evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Fundación CEDEAL, Madrid, pp. 71-148.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1992): “Malos tiempos: la economía argentina en la década de los ochenta”, en AA.VV., *Argentina, evolución macroeconómica, financiación externa y cambio político en la década de los 80*, Fundación CEDEAL, Madrid, pp. 1-70.
- De Pablo, J. C. (2005): *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX*, Buenos Aires, La Ley.
- Díaz Alejandro, C. (1984): “Latin American Debt: I Don’t Think We are in Kansas Anymore”, en *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 1982, N° 2, pp. 335-403.
- Dornbusch, R. (1989): “Argentina after Martínez de Hoz, 1981-1983”, en Dornbusch, R. y Di Tella, G., *The political economy of Argentina, 1946-1983*, Londres, Palgrave Macmillan, pp. 286-319.
- Ferrer, A. (2004): *La economía argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- García Holgado, B. y Taccone, N. (2018): “Diseño institucional e inestabilidad presidencial en autoritarismos: el proceso de reorganización nacional en la Argentina (1976-1983)”, en *Desarrollo Económico*, Vol.

- 58, N° 224, mayo-agosto, pp. 3-24.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- Gerchunoff, P.; Rocchi, F. y Rossi, G. (2008): *Desorden y Progreso. Las crisis económicas argentinas 1870-1905*, Buenos Aires, Edhasa.
- Heymann, D. (1983): "Economic Policies and Fluctuations: 1973-1981", en *A Study in Economic Instability: the case of Argentina*, tesis doctoral, University of California, Los Angeles, capítulo 6, pp. 341-519.
- Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires (2019): Base de datos macroeconómicos, IIEP-BAIRES, UBA-CONICET.
- Jofre, J. (2011): 1982, Buenos Aires, Sudamericana.
- Maquiavelo, N. (1998): *Del arte de la Guerra*, Madrid, Tecnos.
- Martínez de Hoz, J. A. (1991): *15 años después*, Buenos Aires, Emecé.
- McConnell, M. M. y Perez-Quiros, G. (2000): "Output Fluctuations in the United States: What Has Changed Since the Early 1980's?", en *American Economic Review*, Vol. 90, N° 5, pp. 1464-1476.
- Novaro, M. y Palermo, V. (2003): *La dictadura militar (1976-1983): del golpe de Estado a la restauración de la democracia*, Buenos Aires, Paidós.
- Rajan, R. G., y Zingales, L. (1998): "Financial Dependence and Growth", en *American Economic Review*, Vol. 88, N° 3, pp. 559-586.
- Reinhart, C. M. y Rogoff, K. (2004): "The modern history of exchange rate arrangements: a reinterpretation", en *Quarterly Journal of economics*, 119(1), pp. 1-48.
- Rodríguez, C. y Sjaastad, L. (1980): "El atraso cambiario en Argentina ¿mito o realidad?", en *Ensayos Económicos*, N° 13, pp. 9-51.
- Sanders, D.; Ward, H.; Marsh, D. y Fletcher, T. (1987): "Government Popularity and the Falklands War: A Reassessment", en *British Journal of Political Science*, Vol. 17, Issue 3, julio, pp. 281-313.
- Schvarzer, Jorge (1986): *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamerica.
- Solanet, M. (1982): "La economía argentina en la guerra", *Boletín semanal del Ministerio de Economía*, 7 de junio.
- (2004): *Notas sobre la guerra de Malvinas*, Buenos Aires, s.d.
- Veigel, K. F. (2009): *Dictatorship, democracy and globalization, Argentina and the cost of paralysis, 1973-2001*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University.

El dilema de la estabilización: deuda, inflación y conflictividad política en tiempos de Alfonsín (1983-1989)

EMILIANO LIBMAN, GABRIEL PALAZZO Y MILAGROS RODRÍGUEZ

1. Miradas e interrogantes en torno al Plan Austral y las políticas antiinflacionarias

El período comprendido entre el retorno de la democracia argentina en 1983 y el proceso hiperinflacionario de 1989 resulta, sin lugar a duda, una de las etapas más complejas y controvertidas de la historia reciente. Durante aquellos años, la frágil democracia que comenzaba a erigirse no solo convivió con la amenaza constante del retorno de la dictadura militar, sino que debió sortear las dificultades económicas derivadas de un contexto internacional sumamente restrictivo. Tras la crisis de 1982, tanto la Argentina como casi toda América Latina enfrentaron el cierre de los mercados financieros internacionales, inaugurando una etapa de ajuste “caótico”. Desde entonces, se volvió imperioso generar los excedentes comerciales necesarios para pagar deuda externa y enfrentar una ingente salida de capitales. Tras el fracaso de los diferentes programas económicos implementados entre 1981 y 1983, cuyos avatares fueron abordados en el capítulo anterior de este libro, el gobierno democrático debió buscar nuevas alternativas para resolver dos problemas heredados de la gestión castrense: el elevado nivel de endeudamiento –tal que el 58,4 % del total de las exportaciones del año 1983 debía ser destinado para el pago de los intereses si se quería evitar la mora–; y el acelerado proceso inflacionario para lograr la estabilización económica.

Durante la gestión del candidato de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín (1983-1989), la necesidad de diseñar una estrategia que combinara la

reducción de la tasa de inflación con el repago de la deuda motorizó varios intentos de estabilización macroeconómica. De todos ellos, el Plan Austral fue el de mayor notoriedad por su éxito inicial, aunque sus resultados no pudieron sostenerse en el tiempo. Su originalidad en cuanto a la combinación inédita de herramientas para contener la inflación, hacen que dicho programa concentre el foco de atención del análisis económico del período.

Los autores del Plan Austral reconocieron una cuestión central del proceso inflacionario argentino: estabilizar una economía que opera en un régimen de alta inflación es diferente de estabilizar una economía con inflación baja o moderada. En contextos en los que los precios crecen a tasas reducidas, las transacciones económicas se llevan a cabo prestando poca o prácticamente nula atención a la dinámica de los precios. Es decir, con expectativas ancladas, la inflación no es una variable relevante en las decisiones económicas de los agentes.¹ Pero cuando la tasa de inflación supera cierto umbral, la toma de decisiones incorpora mecanismos preventivos para la protección del poder de compra y la reducción los costos de transacción en entornos inflacionarios. No obstante, el efecto colateral es el de enraizar la dinámica alcista de los precios: tal es el caso de la adopción de esquemas formales o informales de indexación.² En otras palabras, un componente de la inflación adquiere vida propia y gran parte de la dinámica de los precios se rige por la inercia: la inflación hoy es alta porque lo fue ayer. El desafío que enfrentan las políticas de estabilización es eliminar la inflación inercial sin provocar un descalabro en los precios relativos y la economía real. Sin políticas que eliminen la inercia, una estabilización tradicional basada en la contracción de la demanda es demasiado costosa y lenta como para ser considerada como una opción viable.³

1. Al rechazar la adopción de una meta explícita de inflación por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Greenspan ofreció su propia visión sobre la estabilidad de precios: “La mejor definición de estabilidad de precios es aquel entorno en el que la inflación es tan baja y estable en el tiempo que no entra en las decisiones de los hogares y las empresas”. Traducción propia, basada en “Greenspan Rejects Idea of Inflation Targets” (*New York Times*, 12 de octubre de 2001).

2. El enfoque de Heymann y Leijonhufvud (1995) distingue entre regímenes de inflacionarios según el horizonte temporal: “moderada inflación” (cuando el público se adapta a sobrellevar una tasa de inflación con ajustes nominales—explícitos o implícitos— anuales), “alta inflación” (cuando los contratos se acortan y tasa de inflación relevante es la mensual) e “hiperinflación” (cuando ni siquiera la inflación mensual es útil para tomar decisiones). En cambio, la literatura inspirada en Cagan (1956) ubica el umbral de la hiperinflación a partir de tasas mensuales de incrementos de precios mayores al 50 %.

3. La experiencia internacional sugiere que la estabilización con una terapia de choque que combine elementos que eliminen o reduzcan la inflación inercial del proceso inflacionario puede reducir

Aun cuando el Plan Austral apuntó a una estrategia de *shock* que pusiera fin a las expectativas previas, tampoco resultó suficiente para sacar a la economía argentina del estancamiento. De la misma forma, los sucesivos programas de estabilización que se implementaron entre 1986 y 1988 no solo fracasaron a la hora de mejorar la dinámica de los precios y la actividad, sino que tampoco lograron reducir los *ratios* de endeudamiento. El final dramático y definitivo de dichos ensayos, que arrastró consigo al propio gobierno radical, se materializó en los episodios hiperinflacionarios que tuvieron lugar entre 1989 y 1990. Para entonces, los precios registraron picos récord del 100-200 % mensual, alcanzando una inflación anual de nada menos que el 3000 %.

Es, tal vez, la complejidad de dicha etapa y su crítico fin lo que motivó la producción de un gran caudal bibliográfico sobre el tema, el cual puede ubicarse en dos períodos bien definidos: en forma contemporánea e inmediatamente posterior a la experiencia (1986-1990) y a partir del año 2006. Dicha periodización no resulta ociosa y refleja en forma directa las transformaciones del contexto histórico y económico del país en las últimas décadas. Si la inflación fue, a todas luces, una temática recurrente desde la década de 1950, dicha cuestión pareció “esfumarse” del análisis durante los años de la Convertibilidad (1991-2002), dado que la paridad ataba el valor del peso argentino al dólar. Si bien dicha “solución” se reveló poco sustentable en el mediano y largo plazo, durante el período en que se mantuvo en vigencia anuló cualquier debate sobre el problema monetario. Sintomáticamente, el abandono de la Convertibilidad luego del 2002, así como el lento retorno de la inflación, se tradujo en el resurgimiento del debate, esta vez, a través de los estudios provenientes de la sociología económica.

En este contexto, las ponderaciones sobre las posibilidades de éxito del Plan Austral recorren gran parte de los análisis que distintas disciplinas de las ciencias sociales han planteado sobre el período, aunque, naturalmente,

drásticamente la tasa de inflación sin provocar subas importantes del desempleo o contracciones marcadas del nivel de actividad. Incluso es posible que, tras una estabilización exitosa, se genere un *boom* inicial en el nivel de actividad, aunque a costa de una apreciación del tipo de cambio real y de un incremento del déficit por cuenta corriente. Este tipo de dinámicas, que son típicas de los planes de estabilización con anclas cambiarias (Reinhart y Vegh, 1994), pueden complicar a la larga el proceso de estabilización: al producirse una drástica caída en la tasa de inflación, el ingreso de los asalariados y de quienes poseen abultados saldos líquidos se incrementa, presionando sobre la demanda y los precios de los bienes *flex* (Frenkel, 1990). Otra forma de verlo es que la devolución del impuesto inflacionario al sector privado expande la demanda agregada pudiendo generar presiones en los precios *flex*.

pueden verificarse particularidades interpretativas al interior de dichos corpus. En primera instancia, existe una gran cantidad de escritos desde la disciplina económica que, en la mayoría de los casos, remiten a interpretaciones de actores directamente implicados en el proceso de formulación de políticas públicas durante el gobierno radical (Damill y Frenkel, 1991; Frenkel, 1990; Gerchunoff y Llach, 1989; Machinea y Sommer, 1994).⁴ Se destaca entonces la cercanía entre el análisis y los sucesos, dado que varios trabajos se produjeron en forma casi contemporánea a la implementación del Plan (Heymann, 1986; Fanelli y Frenkel, 1987; Machinea y Fanelli, 1988). Según este tipo de interpretaciones, se desprenden dos explicaciones; a) que el fracaso del Plan Austral estuvo asociado a la falta de disciplina fiscal (Dornbusch y De Pablo, 1989; Lagos y Galetovic, 1989), y b) que también jugaron un rol destacado las cuestiones externas, como la presencia de términos de intercambio históricamente bajos (Frenkel, 1990; Gerchunoff y Llach, 1989; Machinea y Sommer, 1994).

En el primer caso, los autores postulan que el Plan Austral le prestó poca atención al financiamiento monetario de los déficits, lo que impidió que las expectativas de inflación se mantuvieran a raya. No se logró la credibilidad porque la reforma fiscal no fue lo suficientemente profunda, las medidas no atacaron el problema de raíz y el ajuste no tenía bases sólidas (por ejemplo, porque se basaba en impuestos transitorios). Además, la política monetaria habría resultado exageradamente expansiva. En cambio, desde el enfoque de la segunda línea interpretativa, la reactivación asociada al cambio de expectativas y la caída del impuesto inflacionario, en presencia de precios *flex* (i.e., alimentos y servicios no-transables), reavivó la inflación (Gerchunoff y Bozalla, 1987; Gerchunoff y Llach, 1989; Frenkel, 1990). En ausencia de condiciones externas favorables, fue imposible recurrir a un ancla cambiaria que compensara los aumentos de los otros precios de la economía. Vale aclarar que estas interpretaciones “macroeconómicas” no son necesariamente contradictorias entre sí.

Por otra parte, en los últimos años se ha generado una copiosa literatura proveniente de la economía crítica y la sociología económica que pone el énfasis en el poder de veto del “Nuevo Poder Económico” (Azpiazú, Ba-

4. Muchos de estos autores estuvieron directamente involucrados en la [cocina] del Plan Austral. Formaron parte de la mesa de discusión, Brodersohn (presidente del BANADE), Canitrot (secretario de Política Económica), Frenkel y Gerchunoff (jefes del Gabinete de Asesores del ministro de Economía), Heymann (CEPAL), Machinea (presidente del Banco Central) y Sourrouille (ministro de Economía).

sualdo y Khavisse, 1987; Basualdo, 2010; Castellani, 2006; 2009; Ortiz y Schorr, 2006; Ostiguy, 1990; Pesce, 2006). Según esta línea interpretativa, las políticas de la dictadura habrían avivado la concentración de grandes grupos económicos diversificados, de origen nacional, con amplia injerencia para dominar los mercados y formar precios. A partir de la participación en proyectos de obra pública, la privatización periférica y la promoción industrial, dichos actores presentaron una evolución sumamente favorable a lo largo de todo el período, aun cuando la caída de la producción industrial general fue notoria. Según estos autores, el comportamiento rentístico de la “patria contratista” no solo no se tradujo en un incremento de la inversión o el avance del desarrollo, sino que además desempeñó un importante papel en el deterioro de la autonomía estatal. De ello se desprende que la principal causa del fracaso del Plan Austral provino de la imposibilidad de hacer frente al poder de veto de aquellos sectores, que en forma directa e indirecta atentaron contra la política antiinflacionaria y contribuyeron notablemente al endeudamiento estatal y a acrecentar la fuga de divisas.⁵

Ante la existencia de hipótesis e interrogantes diversos, este trabajo se plantea como objetivo identificar nudos problemáticos en torno al período y poner en diálogo las distintas interpretaciones del proceso. Si bien las tres miradas descriptas se sirven de diferentes metodologías de investigación, existen algunos tópicos comunes, a saber: la injerencia de las transformaciones estructurales de la economía argentina heredadas de la dictadura; las causas de la inflación, así como la pertinencia de un programa antinflacionario de *shock*; y el papel de la restricción externa derivada de la crisis latinoamericana. El segundo apartado discute con mayor detalle el contexto en América Latina y la negociación con el FMI. Luego, se procederá al análisis de la coyuntura económica antes, durante y después del Plan Austral. Finalmente, la cuarta sección incluye algunas reflexiones generales.

5. La bibliografía proveniente de la disciplina histórica es aún escasa. Se destaca aquí el trabajo de Belini y Korol (2020), quienes proponen que el fracaso del Plan Austral se explica por varias razones: en primer lugar, por la falta de fijación de precios máximos en sectores clave como los productos agropecuarios. Por otra parte, el pesado lastre de la deuda externa y el reducido superávit comercial anularon cualquier posibilidad de sostener el crecimiento económico. Finalmente, señalan ciertas dificultades desde el punto de vista fiscal que impidieron la reducción efectiva de los gastos del Estado: se trata, fundamentalmente, de las empresas estatales que escapaban del control de Hacienda, la expansión del gasto en las provincias y el débil respaldo presidencial al equipo económico.

2. La crisis de la deuda y el dilema latinoamericano

La moratoria mexicana de 1982 constituye un hito fundamental del devenir económico latinoamericano en, al menos, dos aspectos: en primer lugar, porque visibilizó las consecuencias más dramáticas del vertiginoso proceso de endeudamiento que venía cobrando forma desde la década anterior y que tuvo a los tres “gigantes de la deuda” –México, Brasil y la Argentina– como sus principales protagonistas. Por otro lado, el evento vino a evidenciar algunas dificultades relativas al proceso de industrialización sustitutiva. A partir de entonces, las dificultades financieras que los países de la periferia enfrentaron comenzaron a abonar el terreno para la implementación paulatina de reformas estructurales, asociadas con la apertura comercial y financiera, la privatización de empresas públicas y la desregulación de los mercados (Brieger, 2002).

A pesar de los diagnósticos de la época esgrimidos por organismos multilaterales de crédito como el FMI,⁶ no se trató de una crisis de iliquidez, sino de un problema de insolvencia estructural (Boughton, 2001: 401-404). De ser así, no solo se necesitaba un financiamiento puente, sino una reducción de la carga de deuda a través de un proceso de reestructuración (Eichengreen y Kenen, 1994). Este problema de insolvencia, sin embargo, puede originarse porque los países no tienen los recursos necesarios para hacer frente a la carga de deuda, como también porque el ajuste necesario para liberar los recursos reales no es política ni socialmente posible.⁷

En el período temporal analizado, es importante remarcar que las economías de la región demandaban una cantidad creciente de divisas e inversiones, fundamentalmente, allí donde las primeras fases del proceso de industrialización por sustitución de importaciones habían madurado lo suficiente. Ante la imposibilidad de obtener las divisas necesarias a través de las exportaciones, una de las características más sobresalientes fue el déficit crónico de la balanza comercial. Por otra parte, la expansión de las responsabilidades fiscales que venía cobrando impulso desde la crisis de

6. El FMI no tuvo la intención de apoyar estrategias de reestructuración excepto si su negociación era vía el mercado. Su foco inicial estaba puesto en proveer pequeños montos de financiamiento, asegurar el ajuste macroeconómico por parte de los países y así impulsar el financiamiento de mercado hacia el país (Boughton, 2001: 401). No se impulsó la concreción de reformas estructurales, sino que el foco fue siempre mantener las cuentas fiscales ordenadas y el tipo de cambio en niveles competitivos.

7. Ver Boughton (1994) para una discusión al respecto.

1930, sin una contrapartida de recursos genuinos tributarios, decantó en grandes déficits de la gestión estatal (Bértola y Ocampo, 2013).

Si bien la crisis de la deuda puede ubicarse en 1982 con el choque externo provocado por la crisis mexicana, sus causas últimas apuntan al acelerado ciclo de liquidez financiera y endeudamiento que tuvo lugar en la década previa y que se ha analizado en los capítulos anteriores. Así, los intereses de la deuda externa pasaron de representar el 12,8 de las exportaciones de bienes y servicios en 1979 al 58,4 por ciento en 1983 (ver Tabla 1). Esta dinámica ascendente se observó en todos los países de la región, pero solo en Argentina la carga de intereses sobrepasó el 50 por ciento de sus exportaciones. De hecho, para la región en su conjunto los intereses pasaron de 17,6 a “solo” 36,2 por ciento entre 1970 y 1983, lo que marca que Argentina podría considerarse el país con mayor carga de deuda y, probablemente, el menos solvente (Devlin, 1989).

Tabla 1. Cociente entre los intereses de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios (en puntos porcentuales)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
América Latina	17,6	20,4	28,0	41,0	36,2	35,7	35,2	36,0	30,5
Exportadores de Petróleo	15,7	16,8	22,6	35,6	31,4	32,5	32,2	35,3	25,2
No Exportadores de Petróleo	19,3	23,9	33,8	46,8	41,0	38,7	37,8	36,3	33,0
México	24,5	23,3	29,0	47,2	37,5	39,0	36,0	37,9	27,9
Perú	15,5	18,4	24,1	25,1	29,8	33,2	30,0	26,7	22,4
Venezuela	6,9	8,1	12,7	21,0	21,7	20,1	26,2	32,8	26,3
Argentina	12,8	22,0	35,5	53,6	58,4	57,6	51,1	53,0	56,2
Brasil	31,5	34,1	40,4	57,1	43,5	39,6	40,0	41,4	34,5
Colombia	9,9	11,8	21,9	25,9	26,7	22,8	26,3	19,7	25,2
Chile	16,5	19,3	38,8	49,5	38,9	48,0	43,5	38,6	26,7
Uruguay	9,0	11,0	12,9	22,4	24,8	34,8	34,3	24,7	24,0

Fuente: Devlin (1989).

La moratoria mexicana que tuvo lugar tres años después avivó el fantasma de una posible cesación de pagos colectiva que los acreedores no estaban listos para afrontar. El 70 % de los capitales habían sido provistos por los bancos privados estadounidenses, con la particularidad de que tendieron a prestar dinero incluso muy por encima de su propio capital contable (Brenta, 2019: 83). De hecho, en 1982 la exposición de

la industria financiera norteamericana a la deuda de América Latina era superior a 230 % en relación con su capital bancario (Monteagudo, 1994). Esta situación había dejado a los bancos en una posición muy vulnerable, dado que cualquier cesación soberana decantaría indefectiblemente en la bancarrota. Por esta razón, se produjo una cartelización de los acreedores a la vez que los organismos multilaterales de crédito como el FMI y el Banco Mundial defendían sus intereses. A través de dicha asociación, que obligaba a los Estados a obtener el visto bueno del FMI mediante *cartas de intención*, los acreedores buscaron establecer diálogos individuales y renegociar cada deuda en forma separada. Sin embargo, se trató de un proceso paulatino, no exento de contradicciones: de hecho, en algunas oportunidades se produjo un enfrentamiento directo entre el FMI y el Banco Mundial en virtud del tipo de “recetas” que los deudores debían adoptar.⁸

Del lado de los deudores también existieron iniciativas en este sentido a fin de negociar como un consorcio y obtener una posición de mayor poder. Sin embargo, los intentos no prosperaron debido a la homogeneidad de las exigencias de la banca privada y los organismos multilaterales de crédito (que por ejemplo le impusieron a Colombia, que pagó puntillosamente sus obligaciones externas, las mismas condiciones que al resto), y a la heterogeneidad de conductas que exhibieron los deudores, tanto por una mayor empatía con la posición de los acreedores (como los casos de Chile y México), como por el estado dispar de sus cuentas externas.⁹ Los distintos países latinoamericanos se encontraban en etapas distintas del proceso de estabilización y las urgencias de liquidez mermaron la posibilidad de coordinar estrategias. Los acreedores aprovecharon esta situación y negociaron siempre caso por caso, para evitar tratar con dos países deudores de envergadura a la vez –como Argentina, Brasil o México– (Nemiña y Larralde, 2018).

Por otra parte, la naturaleza del problema de la deuda y los resultados esperados de las políticas recomendadas eran diferentes en cada país. La Argentina es el único país en donde dicho indicador llega a triplicarse entre 1979 y 1986. Distintas dinámicas subyacen por detrás de la evolución

8. En 1988 se inició un desacuerdo entre el FMI y el Banco Mundial sobre los términos de la negociación en Argentina. Mientras que el primero era partidario de una política más dura de ajuste fiscal, el Banco Mundial argumentaba que era necesario encarar reformas estructurales capaces de asegurar la estabilidad financiera en el futuro (Brenta, 2019: 111).

9. Por ejemplo, ciertos países experimentaron previamente intensos procesos de desregulación e internacionalización financiera (Argentina, Chile y Uruguay), en otros se verificó una fuerte salida de capitales (Argentina, México y Venezuela), otros tenían bajo endeudamiento (Colombia y Venezuela), o experimentaron un desempeño exportador favorable, al menos esporádicamente (Brasil).

del peso del endeudamiento. Por ejemplo, en Bolivia, Chile o México, la devaluación corregía (y aún corrige) las cuentas fiscales, porque el Estado mantenía el control de las empresas productoras de recursos naturales exportables. En cambio, Argentina y Brasil sufrían del problema clásico de la “doble transferencia”, donde el sector privado debe generar el superávit comercial pero luego el sector público tiene que tener los recursos propios necesarios para adquirir los dólares para el cumplimiento de los compromisos financieros. No obstante, en Brasil hubo menos inconvenientes para resolver el problema de la transferencia externa porque las exportaciones mostraron un mejor desempeño, incluso cuando los términos del intercambio ayudaron menos que en otros casos (como en Bolivia, Chile o México).

En síntesis, para los deudores el panorama era sombrío. Las únicas soluciones posibles al problema de cómo hacer frente a los servicios de la deuda traían aparejadas dificultades acuciantes y de gran costo social y político. Reducir las importaciones se transformaba en un aspecto crucial para mejorar el resultado de la balanza comercial, pero dicha medida afectaba directamente los niveles de consumo e inversión, ya que la única forma de lograrlo en el corto plazo era reduciendo la absorción doméstica. Teóricamente, un mayor volumen de exportaciones permitiría el ingreso de divisas necesarias para hacer frente al pago de los intereses. Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970, los términos de intercambio se tornaron desfavorables para las materias primas elaboradas en la periferia, tendencia que continuaría hasta el cambio de siglo.

Por otra parte, en un contexto de mercados cambiarios duales y restricción a las importaciones –necesarias para la producción industrial–, había pocas perspectivas para obtener un crecimiento de las exportaciones industriales de envergadura (Gerchunoff y Llach, 1998). En efecto, salvo en Brasil, el desempeño exportador fue muy poco dinámico en la región. En nuestro país, exceptuando el caso de firmas o sectores puntuales que logran volcar excedentes de producción en el mercado mundial, no hubo una expansión significativa de las exportaciones industriales. Finalmente, la emisión monetaria, que tendió a ser una solución recurrente, avivó procesos inflacionarios que contribuyeron notablemente a “dolarizar” los ahorros particulares, incrementando no solamente el déficit fiscal (a través del efecto Olivera-Tanzi) sino también la fuga de capitales y elevó las presiones sobre el balance de pagos.

En este contexto, el proceso de negociación de la deuda latinoamericana se desarrolló en varias etapas, con acuerdos que eran incumplidos con

frecuencia. Como novedad se resalta el surgimiento de un prestamista de última instancia *ad hoc* que procuraba evitar exponer al sistema bancario norteamericano al incumplimiento o mora de los gobiernos nacionales y empresas estatales latinoamericanas, dada la alta exposición que habían adquirido los mismos después de mediados de los años setenta.¹⁰ Dicho prestamista estaba conformado por una alianza informal entre gobiernos de países desarrollados (G7) –con el tesoro norteamericano y la Reserva Federal a la cabeza–, bancos comerciales acreedores y organismos multilaterales, con el FMI como garante de las negociaciones y cumplimiento –sumando estas misiones al rol de (supuesto) sello de calidad de los programas económicos que cumplió durante el segundo quinquenio de la década del setenta (Altimir y Devlin, 1994; Frenkel y Avenburg, 2009; Nemiña y Larralde, 2018)–. Este consorcio jugó un rol relevante durante toda la década de 1980. Las etapas en las que participaron se las puede dividir entre tres: (i) previa al Plan Baker; (ii) el propio Plan Baker y su fracaso; (iii) y, finalmente, el Plan Brady.

Durante los primeros años que siguieron a la moratoria mexicana y hasta la formulación del Plan Baker, primó el supuesto de que se trataba de una crisis temporal que se solucionaría cuando los Estados pusieran sus cuentas en orden (Williamson, 1990). Con el Tesoro y la Reserva liderando, se otorgaban nuevos créditos con la condicionalidad de reducir el déficit presupuestario y realizar un ordenamiento monetario y cambiario. Los créditos eran facilitados por todas las partes y el principal objetivo era asegurar la estabilidad del sistema bancario estadounidense dando financiamiento para facilitar el cumplimiento del pago de intereses y vencimientos próximos. No obstante, esta estrategia demostró que solo postergaba el problema para América Latina, incrementando la carga de la deuda que se debía enfrentar en el futuro, mientras que el sistema financiero norteamericano ganaba tiempo para robustecer sus hojas de balance (Monteagudo, 1994).¹¹

10. La fragilidad era potenciada por una laxa regulación financiera en cuanto a los requerimientos de capital que impedían asumir las pérdidas. Según señala Basualdo, la legislación de la Reserva Federal afectaba a los acreedores porque obligaba a los bancos a considerar como morosa cada una de las obligaciones cuyos servicios no fueran saldados en los noventa días a partir de su vencimiento. Adicionalmente, ante el atraso generalizado del pago de servicios de un país, estaban obligados a constituir reservas, afectando el nivel de rentabilidad (2010: 225).

11. La estrategia para los bancos tenía tres etapas según Monteagudo (1994): (i) Mantener el monto de los préstamos sin entrar en moras o impagos para no tener que disminuir su valor contable; (ii) ganar tiempo para acumular capital y reservas. De esta forma, se preparaban para posibles impagos y mejoraban su posición para renegociar reestructuraciones en el futuro; (iii) transformar los préstamos en activos líquidos. Esto último lograría tomar relevancia recién con la implementación del plan Brady.

Ante el fracaso de este enfoque, entre septiembre de 1985 y 1987 se implementó el Plan Baker. Este plan identificó quince países altamente endeudados, de los cuales diez correspondían a América Latina. Por primera vez, el programa hacía hincapié en el problema estructural y no solo en problemas de liquidez, motivo por el cual proponía reformas de mayor profundidad. Conceptualmente era necesario el cambio de foco. América Latina no era ilíquida, sino que también necesitaba reformas estructurales para promover el crecimiento. Solo refinanciar intereses o vencimientos aumentaba la carga de la deuda futura, pateando la pelota hacia adelante. Las reformas estructurales que se propusieron agregaban al ajuste fiscal y externo, otras de largo plazo basadas en la privatización de las empresas públicas y la apertura comercial. Estas se inspiraban en los planes que auspiciaba el Banco Mundial y la experiencia privatizadora de Reino Unido durante dicha época (Frenkel y Avenburg, 2009). Estas reformas fueron las primeras muestras de lo que se conocería como Consenso de Washington. En este contexto, los bancos comerciales debían comprometerse a aportar financiamiento por 20.000 millones de dólares—finalmente no alcanzados— a los países emergentes para asegurar el cumplimiento del pago de intereses (Monteagudo, 1994).

Sin embargo, los éxitos cosechados a través de esta estrategia fueron limitados y los exiguos préstamos otorgados por esta vía no lograron ser suficientes para recomponer la sostenibilidad financiera. De forma crucial, a pesar del cambio discursivo, los desembolsos seguían estando condicionados a cumplimientos de objetivos de corto plazo relacionados a la balanza de pagos y déficit fiscal y no al cumplimiento de las reformas estructurales u objetivos de largo plazo (Frenkel *et al.*, 1988, Nemiña y Larralde, 2018).

El evidente fracaso del Plan Baker fue la semilla del plan propuesto por el nuevo secretario del Tesoro, Nicholas Brady. Su plan insistía con la necesidad de reformas estructurales, pero reconocía la imposibilidad de conseguir un plan sostenible sin quita de la deuda (Monteagudo, 1994). Este nuevo plan norteamericano consistía en un canje voluntario de los créditos comerciales por títulos de deuda pública soberana a largo plazo y con descuento, garantizados con la adquisición de bonos del Tesoro de Estados Unidos (Frenkel y Avenburg, 2009). De esta forma se permitía a los bancos comerciales una salida en el mercado secundario, dando profundidad y liquidez a la segunda globalización financiera (Nemiña y Larralde, 2018). El plan no vendría libre de condicionalidades estructurales las cuales, en

mayor o menos medida, cobrarían entidad durante la década de 1990.¹² Sin embargo, esta década es otra historia que no será abarcada en este capítulo.

3. La economía durante el gobierno de Alfonsín

Tal y como se ha señalado en el capítulo anterior, el proceso de transición y afianzamiento de la democracia resultó un sendero sinuoso, plagado de dificultades. El 10 de diciembre de 1983, el candidato del Partido de la Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, asumió como presidente. Por entonces, diversas entidades públicas argentinas fueron intervenidas con el fin de normalizar y democratizar sus estructuras burocráticas mientras que el proceso de “desmilitarización” se materializó a través de dos estrategias: la política de juicios y castigos, implementada a través de un sistema de grados de culpabilidad que culminaría con las Leyes de Punto Final (1986) y Obediencia Debida (1987); y, por otro, la reinscripción de los militares a la sociedad a través de la nueva Ley de Defensa Nacional (1988) que restringía notablemente su actuación en materia de seguridad interna (Canelo, 2006; Frederic 2013: 54). Sin embargo, no se trató de un proceso lineal o inequívoco, y la frágil democracia debió sortear los peligros de un nuevo golpe de Estado, amenaza que llegó a un clímax en abril de 1987 con el levantamiento de los “carapintadas” (Quiroga, 2005).

Desde el punto de vista económico, el panorama no era mejor. Entre los indicadores que signaron por aquel entonces la economía argentina se encontraban: la agudización de las presiones inflacionarias, superior a tres dígitos, a excepción de 1980 con un 75,4 %; las condiciones recesivas, con un PBI per cápita que en 1983 fue menor que el de 1970; la caída de la inversión y de los salarios, con el consiguiente incremento del desempleo y la precarización laboral. A ellos se sumaba un elemento que, por su magnitud, resultaba inédito: la deuda había crecido vertiginosamente en esos años, pasando de 7.875 millones a 45.000 millones de dólares en menos de una década. Los intereses, que eran cerca del 1 % del PBI, pasaron a representar un 7 % y el 58,4 % de las exportaciones de 1983. Para estas

12. Sin embargo, el acuerdo Brady no logró una quita importante en el peso de la deuda para Argentina. Los principales beneficiarios fueron los bancos acreedores que lograban así transformar a títulos los créditos comerciales y los intereses impagos. En total la quita alcanzó solo 2.323 millones de dólares (Damill *et al.*, 2005).

alturas, los atrasos externos sumaban 3200 millones de dólares, mientras que las reservas de libre disponibilidad eran de solo 500 millones de dólares (Machinea y Sommer, 1990).

3.1. La negociación “heterodoxa” de Grinspun

A principios de 1984 la necesidad de financiamiento, incluyendo nuevos fondos y refinanciaciones, se estimaba en torno a 25.450 millones de dólares. Este número surgía por cálculos del financiamiento necesario para la cuenta corriente (2.250 millones), los atrasos externos (3.200 millones), vencimientos no refinanciables por Swap y Bonos externos (Bonex) (1.100 millones), 1000 millones para recomponer el nivel de reservas, vencimientos del sector público por 11.150 millones (empresas estatales, principalmente) y 6.700 millones en concepto del seguro de cambios otorgado al sector privado (Frenkel *et al.*, 1988).¹³

En un intento de reeditar la experiencia del gobierno radical de Arturo Illia (1963-1966), el objetivo del gobierno fue entonces lograr el crecimiento económico a la par de recuperar el nivel de vida de la población que había registrado un significativo deterioro (Gerchunoff y Llach, 1998: 393). Más específicamente, apuntaba a recuperar los salarios reales, el empleo y el nivel de actividad, controlar la inflación y renegociar la deuda externa. De esta forma, el gobierno lograría aumentar la participación del trabajo en la distribución del ingreso y reactivar la demanda global, desestimando la contradicción implícita en varios de los objetivos planteados.

El primer ministro de Economía de la gestión de Alfonsín fue Bernardo Grinspun. Su gestión estuvo marcada por una retórica intransigente frente a la banca internacional y los organismos multilaterales de crédito, así como una reticencia a implementar políticas de ajuste. En esta etapa, las políticas de estabilización y renegociación de la deuda se enfrentaban con el formidable obstáculo de afectar lo menos negativamente posible la calidad de vida de la población para fortalecer el incipiente proceso democrático, que lógicamente ponía sobre la mesa un conjunto (a menudo incompatible) de

13. En diciembre de 1982 se había firmado un acuerdo de *Stand by* con el FMI y un programa financiero con el comité de Bancos, que disponía que los desembolsos estaban sujetos al cumplimiento con el FMI. Sin embargo, a mediados de 1983 ya era clara la imposibilidad de cumplimiento por parte del gobierno, habiendo recibido solo dos desembolsos del FMI y el crédito puente pactado. La debilidad del gobierno militar había impedido controlar la evolución de salarios y metas fiscales ante la cercanía de las elecciones (Frenkel *et al.*, 1988).

demandas sectoriales.

En el plano externo, la política de Grinspun exhibió dos características salientes: la discusión respecto de la legitimidad de la deuda y el intento de conformar un club de deudores. Respecto de la primera cuestión, se trataba de una de las promesas de campaña enarboladas por el propio Alfonsín, quien se había comprometido a desconocer la porción de la deuda considerada “ilegítima” o “Deuda Odiosa”. En la misma línea, el ministro de Economía señalaba que la raíz del problema era, más bien, político y requeriría de reformas del orden económico internacional: un trato norte-sur más equitativo, tasas de interés razonables, asumir la corresponsabilidad del endeudamiento y no realizar subas explosivas en forma unilateral (Basualdo, 2010: 222; Brenta, 2019: 78). En este contexto se decidió suspender por 180 días el pago de los servicios de la deuda con bancos acreedores argumentando que se analizaría su legitimidad. Así se extendían los atrasos en los pagos iniciados en 1982 con la guerra de Malvinas (Machinea y Sommer, 1990).

Por otra parte, y ante la cartelización evidente de los acreedores alineados tras el FMI y el Banco Mundial, la gestión de Grinspun impulsó la aspiración de conformar un “club de deudores” capaz de renegociar la deuda en forma colectiva y adquirir así mayor poder de presión. El Consenso de Cartagena (1984), integrado por varios países de la región, apuntaba justamente a sentar las bases para una negociación que incluyera la prioridad del crecimiento sobre el pago de la deuda, la corresponsabilidad de la misma, la reducción de las tasas de interés, entre otros.¹⁴ Pero, como se señaló anteriormente, la existencia de objetivos políticos y situaciones muy diferenciadas al interior de América Latina finalmente clausuró esa posibilidad.

La ausencia de políticas antiinflacionarias directas se reemplazó con el control de las tarifas públicas y los precios de las empresas líderes, junto con el atraso del tipo de cambio (al menos de los tipos de cambios “oficiales”), buscando así aumentar los salarios por encima de la inflación, al mismo tiempo que se expandía la política social. El índice de salario real se incrementó aproximadamente un 15 %. Por su parte, la inflación de servicios públicos fue del 363 % y 588,8 % en 1983 y 1984 respectivamente (por encima del índice total en el primer caso, por debajo en el segundo). El equipo encabezado por Grinspun elevó el salario real a costa de retrasar las tarifas y el tipo de cambio.

Los números fiscales y externos arrojaron un déficit del 9,7 % y del

14. Véase Consenso de Cartagena (1985).

8,2 % (incluyendo el pago de intereses) y del 2,4 % y el 2,2 % para 1983 y 1984. La reactivación de la economía ayudó a mejorar el resultado fiscal, sin embargo, sin empeorar significativamente el saldo de la cuenta corriente. Tal situación estuvo apoyada por un nivel de exportaciones prácticamente constante y una caída de las importaciones de -7,8 %, lo que contribuyó a generar un superávit comercial de 2.900 millones de dólares en 1983. Para finales de 1984, el año cerró con un superávit de 3.200 millones de dólares, explicado principalmente por un repunte del precio de las exportaciones de 8,5 % que compensó la caída de sus volúmenes (-4,7 %). De esta forma, se logró un incremento de reservas del BC superior al 7 % comparado con el año anterior. En lo que respecta a la deuda externa, con unos 47.800 millones de dólares, había crecido “solo” un 4 %, en relación con 1983. Se continuó con el mecanismo de reconversión de deuda externa privada a pública y los vencimientos con seguro de cambio de 1982 y 1983 fueron negociados por un monto de 2.385 millones de dólares.¹⁵ En abril de 1984 se había concretado un crédito puente por 300 millones de dólares y préstamos con la banca comercial por 225 millones. Argentina contaba con el poder de negociación que le otorgaba ser un deudor al que muchos bancos estaban expuestos. De entrar en moratoria, los bancos acreedores debían pasar los créditos a la categoría de incobrables o morosos, con una pérdida contable que desnudara su frágil situación patrimonial (Machinea y Sommer, 1990).

Según señala gran parte de la sociología económica, uno de los principales obstáculos con los que tropezó la gestión de Grinspun en el ámbito interno se relaciona con un diagnóstico sesgado respecto de las transformaciones estructurales ocurridas durante la última dictadura (Azpiazu y Schorr, 2010; Basualdo, 2010; Castellani, 2006; Ortiz y Schorr, 2006; Ostiguy, 1990; Pesce, 2006; Pucicarelli, 2006). En efecto, las modificaciones estructurales que tuvieron lugar desde mediados de la década de 1970 avalaron el encumbramiento de grandes grupos económicos de capital nacional que, para 1984, exhibían una notable capacidad de condicionar la política económica. Dichos actores se desempeñaban como acreedores del Estado nacional, a la vez que habían resultado abiertamente beneficiados por la estatización de la deuda y las políticas de promoción industrial vigentes. De esta forma,

15. La evolución más favorable del balance de pagos permitió, durante el primer semestre de 1984, saldar los atrasos comerciales privados que no se refinanciaban y los activos de reserva aumentaron en 773 millones de dólares. En Altimir y Devlin (1994) se menciona un atraso en los pagos de intereses de 919 en 1983 y 1.237 en 1984 (se normalizan parcialmente en 1985 pagando intereses atrasados por 1.297).

las bases del programa económico se erosionaron rápidamente debido a la ausencia de financiamiento externo y a la derrota en materia de lucha antiinflacionaria. Así, la falta de acuerdos entre el equipo económico de Grinspun y los grandes grupos económicos –que para estas alturas ejercían presión a través del “Grupo de los 9”– resultó en un factor de presión adicional, dado que las firmas proveedoras de bienes básicos tendían a desconocer las pautas de precios establecidos por el gobierno.

Algunos meses más tarde, sin embargo, la gestión de Grinspun abandonó paulatinamente su postura intransigente en materia de negociación de la deuda externa. Las autoridades económicas presentaron al FMI la Carta de Intención y el Memorándum de Entendimiento, en el marco de renegociación con los acreedores internacionales (Machinea y Sommer, 1990). Vale destacar que fue requisito durante todo el período acordar primero con el FMI para continuar las negociaciones con el resto de los acreedores –hecho que solo se verá modificado en 1988 con el Plan Primavera–. El acuerdo *Stand by* de quince meses de duración firmado el 28 de diciembre de 1984 estableció la obtención de derechos especiales de giro por 1.419 millones con desembolsos trimestrales y un préstamo compensatorio por caída de exportaciones de 275 millones. Las condicionalidades eran las tradicionalmente impuestas por los planes de estabilización del fondo: aumento de tarifas de servicios públicos, devaluación, reducción del déficit fiscal y contracción monetaria (Frenkel *et al.*, 1988; Machinea y Sommer, 1990). Hacia finales del año se había logrado un acuerdo básico con el comité de bancos acreedores, para refinanciar deuda tanto del sector público como privado, y las condiciones operativas y financieras que se implementarían en 1985. Este plan financiero acordaba fondos adicionales para financiar el déficit de cuenta corriente, atrasos y el préstamo puente recibido en el acuerdo previo. Los bancos acreedores aportarían 4.200, el Club de París 700 y los organismos multilaterales 1.600 millones, que sumados a los 1400 del FMI totalizaban créditos por 7.900 millones de dólares (Frenkel *et al.*, 1988).

Sin embargo, en los primeros meses del 1985 Argentina no lograba cumplir las metas acordadas con el Fondo, lo que dejó sin efecto el acuerdo. Firmado en diciembre, en enero ya se consideraba agotado porque no se cumplía la pauta fiscal del último trimestre de 1984 (Frenkel *et al.*, 1988). Los precios no daban respiro: la inflación se aceleró marcadamente. Comparado 1983 con 1984, la tasa anual pasó del 343,8 % al 626,7 %, lo cual forzó la salida de Grinspun. Perder las elecciones de medio término no era una opción para el gobierno de Alfonsín.

3.2. La gestión de Sourrouille y la formulación del Plan Austral

La aceleración de la inflación y el temor a que la economía caiga en una hiperinflación, unida a un contexto de debilidad política en un marco de una economía anémica, obligó al gobierno de Alfonsín a retomar la iniciativa, con vistas a imponerse en las elecciones legislativas de 1985. La inflación se había acelerado marcadamente entre 1983 y 1984, y para comienzos de 1985 se acercaba a niveles en torno al 25 % mensual (y del 776 % considerando los doce meses anteriores), sumamente peligrosos para la estabilidad económica y enormemente dañinos para los ingresos de la población. Por su parte, el tipo de cambio nominal libre se había multiplicado por 10 entre comienzos y finales de 1984.

Resultaba evidente a principios de 1985, con incrementos de precios de 25,1 y 20,9 % en los meses de enero y febrero, que el rumbo “gradualista” aplicado por el equipo económico debía modificarse. El problema de la inflación se transformó en el eje de la discusión de la política económica, subordinando problemáticas como el crecimiento, la política industrial y otras reformas pendientes. Así, la gestión entendía que la inflación era provocada a largo plazo por el déficit fiscal y la consecuente emisión monetaria. Sin embargo, desde el punto de vista del corto plazo, el problema radicaba en la inflación inercial: había que “bajar la inflación para bajar la inflación” (Gerchunoff y Llach, 1998: 396). La aplicación de una nueva estrategia demandaba un ajuste previo de los precios relativos para lograr objetivos de sostenibilidad de carácter fiscal y de sector externo. En paralelo, había que lidiar con los servicios de la deuda externa, cuyos intereses representaban, en 1985, un 8 % del PBI o un 60 % de las exportaciones anuales. Tal situación condicionaba el presupuesto, pues un 83 % de la misma había pasado a constituir deuda pública.

El contexto crítico motivó el arribo de Juan Vital Sourrouille¹⁶ y un equipo de economistas al Ministerio de Economía, cuyo principal objetivo fue implementar un ambicioso plan de estabilización que combinaba medidas tradicionales de ajuste fiscal y monetario con elementos heterodoxos, tales

16. De formación estructuralista, Sourrouille era un economista cercano a Alfonsín, pero alejado del tronco partidario del radicalismo. Hasta entonces se había desempeñado como secretario de Planificación y ya había participado en las negociaciones por la deuda externa. Como presidente del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) había adquirido un perfil más técnico que político, al igual que otros funcionarios del gobierno de Alfonsín, como Adolfo Canitrot, José Luis Machinea, Mario Bordersohn y Roberto Lavagna (Brenta, 2019: 89).

como el control de precios y salarios y la desindexación de los contratos. De esta forma, el equipo de Sourrouille identificó que su enemigo era una inflación “alta”, con el riesgo latente de una hiperinflación, cuya resolución resultaba ineludible para dar solución a las causas últimas del problema. Esto planteaba diversos desafíos a la hora de implementar políticas de estabilización, que lógicamente se sumaban al delicado estado de las cuentas fiscales y externas.

De esta forma, se diseñó el Plan de Estabilización Austral que contaba de dos etapas. Una previa al anuncio del plan, tendiente a generar las condiciones iniciales para incrementar la probabilidad de éxito del plan; y otra posterior, donde se implementaban las medidas desinflacionarias propias del plan de estabilización. La primera etapa comenzó en marzo de 1985, momento en el cual se fueron realizando ajustes de las tarifas públicas con tasas nominales superiores a meses anteriores y se incrementó la tasa de devaluación diaria. El objetivo era conseguir un colchón de precios relativos que permitiera luego utilizarlos como ancla, sin generar atrasos insostenibles en el tipo de cambio real, ni perjudicar las cuentas fiscales por atrasos de tarifas de servicios públicos. Las anclas, a su vez, serían los instrumentos para lograr un freno repentino de la tasa de inflación mensual e influenciar las expectativas inflacionarias hacia el futuro para procurar así una desinflación sostenible. En materia de política salarial, se fijaron aumentos mensuales por un 90 % de la tasa de inflación correspondiente al período anterior con ajustes trimestrales por inflación real.

Como era esperado por el equipo económico, la etapa previa al lanzamiento del plan sería inflacionaria, pero necesaria para el acomodamiento de los precios relativos. El conjunto de medidas provocó mayores tasas inflacionarias que llegaron a un 30 % en el mes de abril. En consecuencia, la actividad industrial se contrajo, a la par que se deterioraban el empleo y los salarios; de hecho, se dejaron sin efectos las compensaciones salariales establecidas en marzo. En mayo continuó el reacomodamiento de precios relativos con aumento del tipo de cambio de un 80 % entre abril y junio. Por su parte, el promedio acumulado entre mayo y junio por las tarifas públicas fue mayor al 100 %.

Las medidas tomadas desde marzo de 1985 allanaron el panorama para la segunda etapa del programa: de hecho, el propio gobierno alentó el incremento de los precios del sector público para que produjeran un mayor ingreso fiscal y aseguraran un excedente comercial suficiente (Heymann, 1986: 158). En forma paralela, Alfonsín se reunió en Olivos con quince

grandes empresarios de origen nacional¹⁷ a fin de concertar medidas que devolvieran la “confianza” a la producción (Ostiguy, 1990: 41). Mientras que la inflación resultante avivaba nuevas y viejas tensiones, el presidente denunciaba amenazas golpistas de militares que resistían el juicio a las juntas y la CGT llamaba a un paro general el 23 de mayo (Brenta, 2019: 91).

En este contexto, fue a mediados del mes de junio que finalmente el ministro de Economía anunció los nuevos lineamientos económicos, dando inicio a la segunda etapa del plan. A partir de entonces, el Plan Austral establecía un congelamiento inicial de precios, salarios y tipo de cambio, por lo que se debía contar con un “colchón” de ajuste tarifario y cambiario para evitar el retraso de las tarifas y el tipo de cambio real producto de la imposibilidad de la estabilización de eliminar completamente la inflación inercial. Se esperaba que el éxito inicial del plan recompusiera la demanda de dinero, con el consiguiente riesgo de provocar una fuerte suba en la tasa de interés. Finalmente, los contratos financieros en curso que estipulaban pagos en términos nominales que se firmaron en un entorno de mayor inflación debían readaptarse, con el fin de evitar transferencias bruscas de recursos entre deudores y acreedores.

La inclusión de un congelamiento constituía un aspecto novedoso. Mientras que históricamente los planes tradicionales de ajuste ortodoxos habían involucrado medidas de control del gasto público y reducción del ritmo al cual se crea dinero, el Plan Austral incorporó una dimensión heterodoxa con políticas de ingreso, controles de precios y desindexación de contratos. Pese a tratarse de un plan no tradicional, el equipo económico logró el visto bueno del FMI, más inclinado a esquemas de ajuste tradicionales. No menos importante, el programa contaba con el apoyo de los grupos económicos locales —o “Capitanes de la Industria”—, con quienes Sourrouille se reunió pocas horas antes del anuncio oficial (Ostiguy, 1990: 42).

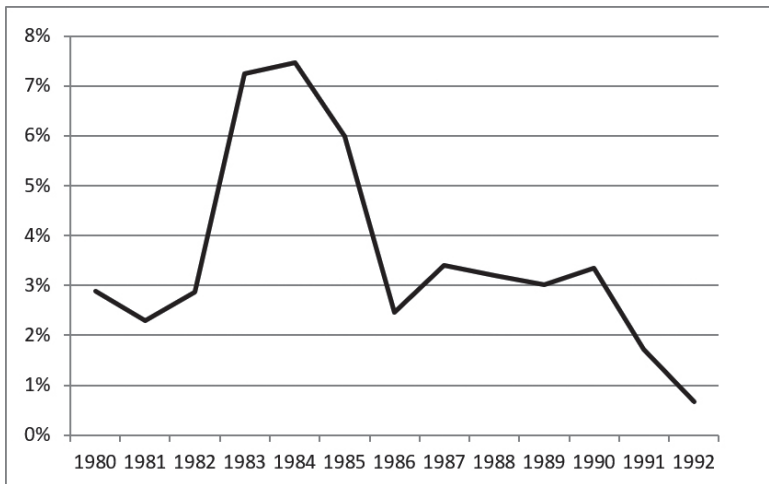
La medida política central (al menos en términos de impacto) fue una reforma monetaria establecida por decreto que le quitó tres ceros a la moneda, creando el Austral.¹⁸ Las tarifas de los servicios públicos y el tipo de cambio se congelaron (tras un importante ajuste previo que generó un “colchón”) y se establecieron listas de precios máximos para los bienes de la canasta básica. Aunque se buscó limitar el aumento de los salarios del

17. Dichos empresarios se habían consolidado como interlocutores del gobierno tras conformar una delegación que acompañó al presidente en la gira por el Plan Houston (Ostiguy, 1990: 72).

18. Decreto 1096/85, Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de junio de 1985.

sector privado y el salario real cayó en el momento en el que fue lanzado el plan, el salario real “promedio” (el que rige durante el período en el cual los ingresos laborales se utilizan para comprar bienes y servicios) tuvo un alza importante en virtud de la reducción de la tasa de inflación.¹⁹ El Gráfico 1 ilustra la drástica reducción del impuesto inflacionario que tuvo lugar (primero por la caída de la inflación y luego por la desmonetización de la economía).

Gráfico 1. Impuesto inflacionario sobre BM en porcentaje del PBI



Fuente: elaboración propia con base en datos del IIEP

Esta combinación de congelamiento de precios y el establecimiento

19. De este modo, si comparamos los ingresos al comienzo de mes, el salario real cae producto del programa de estabilización, pero considerando promedios mensuales, al contenerse la inflación, el salario a fin de mes cae menos de lo que hubiese caído de continuar la dinámica anterior. Por ejemplo, si el salario real es 100 al 1ro de mes y los precios suben desde 100 hasta 200 por un ajuste de precios relativos, el salario real es 0.5 (100 dividido 200). Si los precios no aumentan más en lo que queda del mes, el salario real a fin de mes y el salario promedio son ambos iguales a 0.5. Supongamos que la estabilización no tiene lugar y los precios siguen aumentando, desde los 100 hasta 300 a fin de mes. En este caso, el salario real al comienzo del mes es 1 y cae hasta 0.33 durante el último día del mes. Dependiendo de cómo se distribuyen los gastos y los aumentos de precios, el ingreso real podría ser mayor con la estabilización. Como no hay estadísticas precisas de cuándo aumentan los precios, se suele tomar el salario real deflactado por los precios del mes siguiente como medida alternativa del ingreso de los asalariados. Siguiendo con nuestro ejemplo anterior, el salario real medido de esta forma puede ser más elevado si se gasta totalmente un mes después de cobrar.

de precios máximos cristalizó un vector de precios relativos que a la larga generaría problemas. Si bien el tipo de cambio y las tarifas fueron ajustados previamente al congelamiento, el precio de los alimentos quedó muy atrasado y la recomposición del salario medio tras la estabilización inicial generó un exceso de demanda de dichos bienes.

Uno de los aspectos más originales del plan radicaba en la modalidad de conversión de los contratos preexistentes a la nueva moneda. Para evitar la fuerte transferencia de riquezas de deudores a acreedores que ocurre cuando la inflación baja abruptamente (y otras distorsiones debidas a la existencia de contratos fuertemente indexados) se estableció el llamado “desagio”, por el cual, formalmente, los valores en pesos argentinos de los pagos asociados a contratos preestablecidos se depreciaban frente al austral a la tasa de inflación anterior a la entrada en vigor del plan (Heymann, 1986). Adicionalmente, se redujeron las tasas de interés reguladas para depósitos a treinta días del 28-30 % al 4 % (lo cual era de todas formas una tasa elevada para una inflación prevista de 0 %). Estas medidas apuntaban a minimizar la fragilidad financiera que podría ocasionar la estabilización.

Por si las autoridades no tuvieran suficiente con las restricciones internas, los problemas externos que afectaban a la economía argentina durante los años ochenta ponían en jaque la perdurabilidad del plan. El problema de la deuda obligaba a las autoridades a obtener el financiamiento necesario para sostener el tipo de cambio en niveles consistentes con el plan. Se requería de un contexto externo favorable²⁰ y de cintura política en la negociación con los acreedores y con los técnicos del FMI. Adicionalmente, la financiación del programa mediante las exportaciones solo sería viable si los precios internacionales de las materias primas no disminuían y a condición de que los países desarrollados abrieran las puertas a los productos argentinos.

En materia de deuda, existe un consenso casi absoluto respecto de que a partir de 1985 la estrategia del gobierno fue de negociación y no de

20. Por ejemplo, Israel contó con un apoyo político y financiero y con un contexto externo que le resultó relativamente favorable (Cukierman, 1988). Más específicamente, la depreciación del dólar que favoreció la competitividad de las empresas en Europa, la caída del precio del petróleo hacia finales de la década de 1980 y la ayuda financiera de Estados Unidos, son factores que facilitaron enormemente el éxito de la estabilización en Israel, utilizando políticas muy similares a las ensayadas con menor éxito en Argentina. Incidentalmente, Israel es, a los fines prácticos, una economía expuesta al conflicto bélico, un factor fundamental a la hora de analizar la dinámica de la inflación y las políticas de estabilización que requieren cierta cohesión social o coordinación. El apoyo de los Estados Unidos a Israel orillaba el 5 % del PBI en épocas normales y superó el 10 % durante el plan de estabilización (Garber, 1988).

confrontación. La estrategia de estabilización requería un incremento de la deuda externa para minimizar la transferencia de recursos internos que requeridos para el cumplimiento de obligaciones pasadas.²¹ Al momento del lanzamiento del Plan Austral se reformuló el acuerdo *Stand by* de diciembre de 1984, intentando poner en vigencia nuevamente el acuerdo suspendido (Frenkel *et al.*, 1988). En junio de 1985 se consiguió un acuerdo, aunque debió ser ampliado a través de una carta de intención luego del lanzamiento del Plan Austral por el cambio en las medidas estipuladas. Aunque hubo negociaciones por el no cumplimiento de algunas metas, no llevó a una ruptura y se apoyó la implementación del plan (Frenkel *et al.*, 1988). Este acuerdo permitió un el desembolso de parte de los créditos acordados, incrementando las reservas y disminuyendo los retrasos. Los nuevos préstamos hicieron posible financiar el déficit fiscal sin emisión monetaria.

Con la banca privada, por su parte, se había firmado un acuerdo de refinanciación y otorgamiento de nuevos fondos en 1984 que se reflató con la reformulación del *Stand by*. Las condiciones fueron similares a otros países de la región (México y Brasil), aunque el primer desembolso se concretó con dos trimestres de demora. Por su parte, los gobiernos de países desarrollados, a través del Club de París, reprogramaron sus créditos en enero de 1985 por un monto de 1.700 millones de dólares en concepto de deudas de capital e intereses vencidas y por vencer a un plazo promedio de seis años. Finalmente, el Banco Mundial tuvo un mayor protagonismo en el esquema financiero a partir de 1985. Esto fue producto del cambio de diagnóstico ocurrido con el Plan Baker, en donde se consideraba la necesidad de reformas estructurales y no solo ajustes de corto plazo. Las mismas entraban en la esfera del Banco Mundial y, además, reflejaban el interés de Estados Unidos en primar en las discusiones sobre los programas económicos a través del Banco. Sin embargo, todo el acuerdo estaba sujeto al cumplimiento de metas de corto plazo similares a los tradicionales planes de ajuste del FMI, referidas al déficit fiscal, financiamiento monetario y metas de balanza de pagos.

El gobierno de Alfonsín se comprometió a reducir el déficit fiscal elevando diversos impuestos, incluyendo los impuestos al comercio exterior, y ajustando al alza el precio de los servicios públicos (lo que impactaba en las

21. Machinea y Sommer (1990) argumentan que esto no era contradictorio con la idea del gobierno de que el problema era de solvencia y no de liquidez, ya que se suponía que tarde o temprano se iba a reconocer el carácter impagable de la deuda y, por ende, se condonaría parte de la misma. El planteo de la imposibilidad de pago de la deuda se planteó pública y privadamente por parte del equipo económico.

cuentas públicas directamente pues las empresas eran estatales). Debido a que el déficit de las cuentas públicas era elevado, era muy difícil obtener el equilibrio fiscal, pero el gobierno se comprometió a eliminar por completo el financiamiento por medio del Banco Central, reemplazando el financiamiento monetario por financiamiento externo.

3.3. *Los resultados: del “milagro argentino” al retorno de la inflación*

En términos generales, el Plan Austral logró el objetivo de reducir la inflación prácticamente “de un día para el otro” (en los primeros meses de aplicación la inflación perforó el piso del 2 % mensual, desde aproximadamente el 20-30 %) con lo que el gobierno recuperó mucho de su popularidad inicial y su credibilidad. Tras un feriado bancario el día del anuncio del plan, los bancos abrieron normalmente, la gente renovó los depósitos y apoyó activamente el control de precios; el diferencial entre el tipo de cambio oficial y el paralelo cayó significativamente (Fanelli y Machinea, 1988). Esto se produjo en un contexto en el que prácticamente no se verificaron faltantes y racionamiento.²²

Los ingresos fiscales mejoraron considerablemente al desaparecer el efecto Olivera-Tanzi (el rezago fiscal que reduce la recaudación en términos reales) y el aumento de la demanda de dinero generó una remonetización de la economía que permitió sostener una política monetaria relativamente laxa y apuntalar una expansión del crédito. Al menos en el corto plazo, el esquema resultó sostenible y fue compatible con una recuperación del nivel de actividad. Esto posibilita que las cuentas públicas mostraran una leve pero esperanzadora mejoría: el déficit incluyendo intereses cerró en torno al 4,6 %, con un ligero superávit fiscal antes del pago de intereses, del orden del 0,1 % del PBI.

A este dato, sumamente alentador dado el contexto, se suma un acotado déficit por cuenta corriente, que se ubicó en torno al 1,1 %, motorizado por un fuerte superávit de la cuenta comercial del 5 %. A pesar del déficit por cuenta corriente, el Banco Central pudo acumular reservas durante 1986 y

22. Durante 1985 el índice de salarios reales experimentó una caída del 19 % comparado con 1984. El tipo de cambio real libre promedio prácticamente retornó a los niveles de 1983, mientras que la inflación en servicios públicos le ganó a la inflación total anual (755,5 % contra 672,2 %). Los números anuales son un tanto engañosos porque combinan una primera mitad del año en donde la economía estaba al borde de la hiperinflación, con una segunda etapa algo más tranquila en donde se verificaron los efectos de la estabilización.

1987. Para comienzos de 1986, el Plan Austral se había transformado en “el milagro argentino” cuyo éxito era destacado en varios círculos de opinión internacionales (Gerchunoff y Llach, 1998: 400).

Sin embargo, la propia suba inicial del salario real promedio inducida por la estabilización y devolución del impuesto inflacionario presionaron el precio de los bienes *flex*, como la carne, frutas y verduras. Esto erosionó los cimientos del control de precios y puso en jaque el proceso de descongelamiento y negociaciones colectivas que comenzó en marzo de 1986. Durante el primer trimestre de 1986 el PBI global a costo de factores creció un 2,4 % respecto del último trimestre del año anterior, mientras el PBI industrial lo hizo en un 4,7 % para igual período. La inflación fue del 0,7 % mensual en los precios mayoristas y del 3,1 % en precios al consumidor, alcanzado el 5 % mensual meses más tarde. La reducción de la inflación implicó una drástica caída del impuesto inflacionario.

El gran desafío era mantener la estabilidad de precios y lograr las modificaciones de precios relativos que acompañaran el proceso expansivo, sin comprometer el pago de la deuda externa y sus intereses. El reto resultaba complejo pues sostener el congelamiento de precios introducía distorsiones en los mercados, mientras que la eliminación de controles provocó el retorno de la puja distributiva. En otras palabras, la desindexación y el congelamiento podrían eliminar la inercia, pero algunas fuentes de presión inflacionaria seguían en pie. Esto se puso de manifiesto rápidamente a comienzos de 1986, cuando reaparecieron las demandas de aumentos salariales en el sector público y privado, con su consecuente impacto sobre los precios y el déficit fiscal. Ante tales alternativas, la opción fue sustituir el congelamiento y establecer pautas para las principales variables nominales, las que se fueron modificando ante problemas coyunturales. Con precios administrados y pautas para los aumentos salariales se procuraron ajustes en algunos precios relativos compatibles con sostener una inflación baja, intentando no comprometer el equilibrio externo y fiscal.

Para el mes de abril finalizó el congelamiento de precios y salarios vigente desde junio de 1985 y se impulsó una política de precios administrados. La política salarial buscó sincerar los salarios básicos de convenio con aumentos del 5 % para el sector público y 8,5 % para el privado; se esperaba, en consecuencia, que los precios fluctuaran dentro de esos límites. El descongelamiento estuvo acompañado por una leve devaluación del austral y por el aumento de tarifas públicas, las correcciones fueron periódicas para evitar el retraso. Sin embargo, dicha flexibilización de los precios abrevó en

el relanzamiento de la puja distributiva entre los distintos actores económicos. En ese nuevo contexto de movimiento del tipo de cambio, tarifas y salarios, los precios al consumidor crecieron a una tasa del 4,4 % mensual, tendencia que también se reflejó en los precios al por mayor que se elevaron al 3,4 %. El incremento de costos se tradujo en el aumento de los precios industriales y se registró una desaceleración en la tasa de crecimiento del PBI, el global aumentó un 1,6 %, en relación con el primer trimestre y el PBI industrial creció apenas un 0,4 %.

Este cambio en la coyuntura motivó cambios en la política monetaria, que hasta el tercer trimestre de 1986 era excesivamente pasiva, obligando al Banco Central a jugar un rol más activo para contener la aceleración inflacionaria; el presidente de dicha institución, Juan José Alfredo Concepción fue reemplazado por José Luis Machinea.²³ Por otra parte, durante los primeros nueve meses, en materia fiscal se mantuvo un reducido desequilibrio compatible con los objetivos de inflación deseados, proceso que se vio luego afectado por la caída de los ingresos con su correlato de incremento del déficit fiscal. Tal situación llevó a continuar con las reformas tributarias mediante aumento de los impuestos directos y mayores controles frente a la evasión.

Durante 1986 los salarios reales prácticamente se mantuvieron constantes (en promedio), pero el tipo de cambio real y las tarifas se atrasaron nuevamente: mientras que el tipo de cambio libre bajó más del 65 %, la inflación en servicios públicos (69,2 %) estuvo muy por debajo de la inflación total (90,1 %). El mayor nivel de actividad mejoró levemente las cuentas fiscales (que exhibieron un déficit con intereses del 3,9 %), pero incrementó el déficit externo (que alcanzó el 2,8 % del PBI). Tal y como señalan Belini y Korol (2020), ya para entonces se observó un incremento de precios impulsado por los productos agropecuarios.

A partir de septiembre de 1986, mientras se endurecía la política monetaria, se recurrió a un nuevo y desesperado congelamiento en febrero, a la par que se lanzaban medidas para reducir el déficit fiscal. Los efectos de corto plazo fueron positivos; sin embargo, a partir de junio de 1987 la inflación se aceleró. El mes anterior se reemplazó el congelamiento por nuevas pautas de precios y salarios acordes con los ajustes en las cuentas públicas, aunque

23. Hasta entonces, el Banco Central había desplegado una política opuesta a la consigna anti-inflacionaria promulgada por el Ministerio de Economía, basada en líneas de crédito [blando] (Gerchunoff y Llach, 1998: 404).

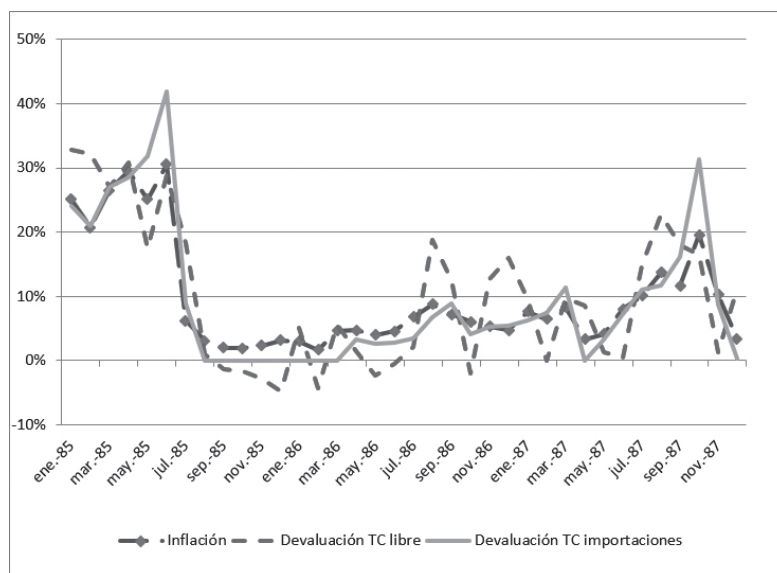
no se cumplieron dentro de los plazos y las pautas previstas.

El proceso de reducción del déficit se empantanó²⁴ y las cuentas públicas volvieron a empeorar, arrojando un déficit consolidado del orden del 6,7 %. En este sentido, las provincias desempeñaron un papel importante: la crisis de las economías regionales, el incremento del empleo público derivado del clientelismo político y el uso de bancos provinciales como fuentes de créditos complicaron el panorama y atizaron reclamos a favor de mayores transferencias del gobierno federal (Belini y Korol, 2020). Otros factores que incidieron de forma adversa fueron la expansión de la oferta monetaria por redescuentos del Banco Central ante la necesidad de sanear el sistema financiero, las expectativas generadas por las elecciones de septiembre y la posibilidad de cambio de rumbo económico, a lo que se sumaron los problemas de oferta en el sector rural que afectaron precios de carne y cereales.

Para revertir tal proceso, el 14 de octubre de 1987 se propuso un nuevo programa económico, el “australito”, que incluía el congelamiento de precios y salarios, reducción del déficit fiscal, medidas para controlar la oferta monetaria y desregular los mercados financieros. Para reducir el déficit fiscal, se envió al Congreso un conjunto de proyectos de leyes impositivas (modificaciones en ganancias y patrimonio neto), de alza de tarifas públicas y control de la evasión. Se aumentaron los aranceles de importación de un 10 a un 15 % y también hubo un 15 % de incremento en las tarifas de servicios públicos. El resultado del ajuste de precios y salarios logró frenar rápidamente la inflación que pasó del 25,9 % en octubre, al 2,7 % en diciembre. El Gráfico 2 resume la dinámica inflacionaria y cambiaria durante el Plan Austral.

24. En febrero de 1986 se lanzó un plan de privatizaciones en el área de las telecomunicaciones y el tráfico aéreo, con el fin de reducir el déficit. El plan no se concretó por la oposición del peronismo.

Gráfico 2. Inflación y depreciación cambiaria durante el Plan Austral



Fuente: elaboración propia con base en datos del IIEP.

3.4. El Plan Primavera

El denominado Plan Primavera de 1988 representó el último esfuerzo del gobierno de Alfonsín por evitar la hiperinflación, en un contexto político cada vez más turbulento. Desde la Semana Santa de 1987 hasta principios de 1989 se sucedieron varios levantamientos carapintadas que, sublevándose de la cadena de mando, presionaron al gobierno para poner fin a los juicios contra los culpables del terrorismo de Estado perpetuado en la última dictadura.

El nuevo plan económico, implementado en agosto, priorizaba la estabilización de precios como estrategia para llegar en mejores condiciones a las elecciones presidenciales de 1989 (Belini y Korol, 2020: 263). En primera instancia, estipulaba una paralización de las negociaciones con los sindicatos y el congelamiento de los salarios de los empleados públicos. Fue el cuarto congelamiento del gobierno, tras los dos intentos fallidos posteriores al Austral discutidos en la subsección anterior. Pero, ante la ruptura definitiva de la confianza inicial, los esfuerzos fueron en vano. Las fuertes alzas de precios y del tipo de cambio motorizaron una salida de depósitos de

los bancos, bruscas subas en las tasas de interés y una pérdida generalizada de confianza en la política económica que imposibilitó cualquier intento de estabilización. Se retrasaron las decisiones de mediano plazo en relación con reformas estructurales, priorizando el ajuste fiscal y acuerdos con el sector empresario mediante la Comisión de Seguimiento de Precios y Abastecimiento, integrada por el gobierno, la Unión Industrial Argentina y la Cámara Argentina de Comercio. También se aplicó un aumento de tarifas del 30 % y un posterior congelamiento por sesenta días.

En cuestiones cambiarias se estableció un esquema para la liquidación de exportaciones e importaciones, las primeras si eran de origen industrial 50 % en el mercado oficial y la otra parte en el mercado libre, las de origen agropecuario totalmente en el mercado oficial, mientras las importaciones lo hacían en el mercado libre, con excepción de combustibles y lubricantes. El tipo de cambio se estableció en 12 Australes por dólar hasta finales de septiembre. El Banco Central intervino en el mercado libre de cambio mediante licitación de divisas hasta un monto máximo que se daba a conocer con anticipación. El propósito era evitar las fluctuaciones bruscas que alteraban otras variables económicas, aunque este objetivo no se logró. En febrero de 1989 el dólar subió un 25 % y el mercado empezó a descontrolarse. En medio de sucesivos feriados bancarios, el público minorista retiraba masivamente sus depósitos para comprar dólares, cuya cotización trepó a los 31 australes (el Plan Austral había arrancado cotizando 0,8 unidades por dólar). Sourrouille se vio forzado a renunciar y asumió Juan Carlos Pugliese en su reemplazo, aunque poco después este le cedería su puesto a Jesús Rodríguez.

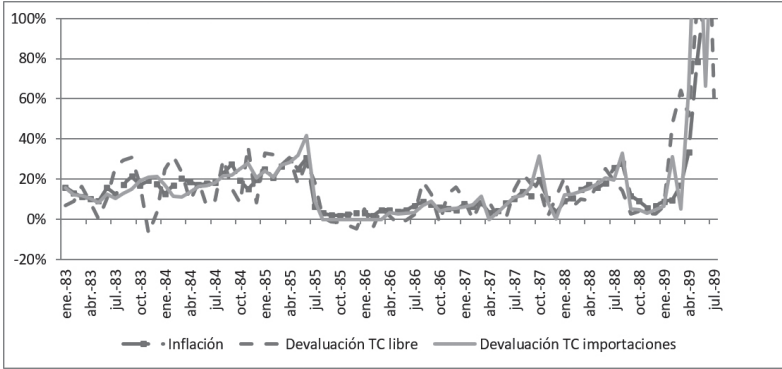
Con el lanzamiento del Plan Primavera se destrabaron las negociaciones con los organismos multilaterales que estaban estancadas. Estas tuvieron la particularidad de que se llegó a un acuerdo con el Banco Mundial sin previo acuerdo con el FMI, como era tradicional. El FMI era criticado por un amplio espectro de la comunidad –incluido Estados Unidos– por programas extremadamente cortoplacistas y de difícil cumplimiento. El acuerdo con el Banco Mundial se alcanzó en septiembre de 1988, con un crédito de 1.250 millones de dólares, con reformas estructurales, pero también imponiendo metas fiscales, monetarias y de balance de pagos, lo que desconocía el rol asignado usualmente al FMI. Adicionalmente entraba en conflicto con la banca, ya que sin consulta previa establecía el financiamiento al balance de pagos que debían cubrir los acreedores. Esto tenía el claro objetivo de presionar y marcar la cancha por parte del Banco y de los Estados Unidos ya que consideraban que en parte el Plan Baker había fracasado por el escaso

financiamiento otorgado por ellos. Sin embargo, hacia enero de 1989 era evidente la imposibilidad de llegar a un acuerdo con el FMI y los Bancos, aumentando la expectativa de una crisis cambiaria (Machinea y Sommer, 1990).

Durante 1989 la situación se tornó crítica. Los precios, que en enero se habían incrementado en un 9 %, en mayo treparon hasta el 80 % y la cotización del dólar se disparó. La victoria de Carlos Menem, candidato a presidente por el Frente Justicialista en las elecciones de mayo, aceleró aún más la especulación y la inflación. Se evidencia el quiebre asociado a la implementación del Plan Austral y el colapso de la política económica a partir de febrero de 1989. El acortamiento de la estructura contractual de la economía y la marcada correlación entre precios y tipo de cambio se pusieron de manifiesto en la velocidad con la que los precios fueron arrastrados por la suba descontrolada del tipo de cambio. En contextos de inflación crónica, los ajustes de precios suelen reflejar en buena medida la evolución pasada, posibilidad que existe gracias a la disponibilidad en tiempo y forma de un índice con el cual reajustar los contratos. Pero cuando la estructura de contratos es demasiado corta, porque la inflación se ha elevado tanto que es imposible no ajustar los contratos con una frecuencia menor a la mensual, no existe índice con el cual realizar la actualización. En tal contexto, los precios se actualizarán en mayor medida siguiendo el único mecanismo de coordinación ampliamente conocido por los actores económicos: el valor del dólar.

La burbuja cambiaria que se produjo a comienzos de febrero de 1989 arrastró los demás precios de la economía. El país entró en una crisis hiperinflacionaria, desencadenando grandes manifestaciones y saqueos de supermercados. En un contexto en el que la inflación tuvo picos del 100-200 % mensual (y alcanzó el 3000 % anualizada), la actividad se contrajo (un 2,1 % promedio durante 1988 y 7,1 % en 1989), se elevó el desempleo (que llegó al 7,6 %) y el salario real se situó casi 25 % por debajo del ya de por sí bajo promedio (en términos históricos) del periodo 1976-1982. El Gráfico 3 pone en perspectiva dicha dinámica de precios y tipo de cambio durante el brote hiperinflacionario.

Gráfico 3. Inflación y depreciación mensual durante la gestión de Alfonsín



Fuente: elaboración propia con base en datos del IIEP.²⁵

El resultado esperable fue un aumento de la pobreza hasta niveles récords por aquel entonces, que se conjugó con la escasez de productos básicos en los supermercados y negocios y cortes de luz generalizados. Las presiones inflacionarias, la carencia de alimentos y el desabastecimiento provocaron disturbios en las zonas urbanas del país. Ante la incapacidad de asegurar una transición ordenada de mandato presidencial, Alfonsín renunció de forma anticipada y adelantó el traspaso de la investidura a julio de un tormentoso 1989.

3.5. La cuestión "estructural"

Durante la década de 1980 cobraron vigor en la agenda de los organismos multilaterales de crédito las reformas estructurales. La presencia de disequilibrios recurrentes de balance de pagos motivó a que el FMI reformulara sus políticas para incluir condicionales estructurales, vale decir, que permitan superar las restricciones financieras que enfrentan los países que recurren a programas en circunstancias extremas.

La cuestión estructural, que cobrar  fuerza durante la década de los noventa, apareció tímidamente en la agenda durante la gestión de Alfonsín. En relación con la reforma del Estado para equilibrar las cuentas públicas, se

25. El eje se encuentra censurado en 100 % para no perder perspectiva de la aceleración inflacionaria respecto a los períodos previos.

establecieron nuevas reglas en relación nación-provincias con la Ley 23.548 de coparticipación federal en 1988. Propuestas de nuevos recursos para permitir el autofinanciamiento del sistema de previsión social, reordenamiento de las empresas públicas otorgando autonomía económica, desmonopolizar los servicios convocando a la participación del sector privado, nueva política en relación con telecomunicaciones y en el área petróleo.

En materia fiscal, además de responder a situaciones coyunturales, se produjo un viraje hacia reformas estructurales para alcanzar un equilibrio en las cuentas públicas más sostenible en el tiempo. Dichas medidas estaban inspiradas en las “recetas” de ajuste fiscal emanadas de los organismos internacionales de crédito a través del Plan Baker (Ortiz y Schorr, 2006). Desde principios de 1987 el Congreso aprobó medidas impositivas, la postergación de algunos proyectos de inversión y la reducción del gasto de empresas públicas. En paralelo, comenzaron los estudios para concretar la privatización parcial selectiva de Aerolíneas Argentinas, ENTEL y Ferrocarriles Argentinos (Belini y Korol, 2020). También se introdujo un programa de retiro voluntario para reducir entre un 6 y 7 % el personal del Estado para el período 1988-1990, se anunció (los días 20 de julio y 14 de octubre) un amplio plan de reformas, desregulación y privatizaciones, con nuevas definiciones en política petrolera, telecomunicaciones y transporte. Se firmaron decretos de desmonopolización, bajo el principio de que ningún área de la economía estaría cerrada a la participación del sector privado, procedimientos y plazos para la venta de varias empresas del Estado.

Para entonces, era claro que las críticas comenzaban a orbitar hacia el argumento de la ineficiencia estatal, tendencia que se cristalizaría en la medida en que la crisis se profundizaba. Sin embargo, antes de 1989, la mayoría de las iniciativas naufragaron ante la oposición del Congreso. De hecho, los ingresos fiscales registraron una caída del ingreso del 24,3 % durante 1987 en comparación con el 25,9 % de 1986, mientras los egresos ascendieron al 30,1 % del PBI, un 1,9 % respecto del año previo. En consecuencia, las medidas no lograron los objetivos buscados y el déficit consolidado fue del 6,9 % del PBI. Durante 1987 la inflación se aceleró hasta alcanzar un 131,3 %. Dicha cifra estuvo por encima de la inflación de servicios públicos (del orden del 118,1 %), pero coexistió con una importante suba del tipo de cambio real libre, que alcanzó un promedio récord hasta el momento (casi el doble del promedio del período 1976-1982). Por su parte, el salario real se situó en promedio durante 1987 en un nivel menor al de 1986.

Hacia inicios de 1988 el superávit de la balanza comercial se había

deteriorado y las reservas internacionales estaban alcanzando niveles muy bajos como para continuar con el pago de la deuda y sus intereses. Un crédito puente en febrero de 1988 evitó entrar en moratoria durante el primer trimestre, aunque en abril Argentina dejó de pagar a la banca comercial.²⁶ Esta fue una moratoria de hecho, sin una declaración explícita por detrás, con la expresa intención de aclarar que no era una decisión política, sino que el gobierno se veía imposibilitado de pagar las deudas por falta de recursos. La intención era mantener abiertas las negociaciones para buscar una posible salida y mantener ancladas las expectativas de los inversores (Brenta, 2019; Machinea y Sommer, 1990).

El período 1985-1988 fue de intensas negociaciones con el FMI, utilizando al máximo los períodos de gracia para el pago de las obligaciones. Durante todo el período se acordaron dos créditos contingentes, pero se reformularon en varias ocasiones programas existentes para obtener exenciones o liberar desembolsos. Esta dinámica puede haber traído aparejada mucha incertidumbre en el mercado, con efectos inciertos sobre la tasa de interés y el tipo de cambio. El financiamiento fue siempre por períodos cortos y sujetos a condicionalidades sobre la evolución de variables macroeconómicas de corto plazo. Las reformas estructurales solicitadas en el marco del Plan Baker cumplían un rol secundario en cuanto a la condicionalidad para los desembolsos. Sin embargo, Argentina mantuvo buenas relaciones con el Banco Mundial que dieron su fruto cuando en enero de 1987, junto a un nuevo programa acordado con el FMI, Argentina logró que el Banco aprobase préstamos por 2.000 millones de dólares para 1987 y 1988 para el apoyo de reformas estructurales. Este apoyo se prolongó por mayor tiempo, llegando incluso al final del gobierno de Alfonsín, siendo clave en el plan Primavera (Machinea y Sommer, 1990).²⁷

La banca privada, por su parte, entre el segundo trimestre de 1986 y el cuarto de 1987 no hizo desembolsos y el último desembolso ocurrió en el primer trimestre de 1988, al igual que el caso del FMI. Con el club de París se celebró un segundo acuerdo en 1987, refinanciando nuevamente

26. Durante todas las negociaciones durante la moratoria se priorizó realizar pagos a organismos multilaterales, haciendo uso del máximo período de gracia, pero sin entrar en moratoria con ellos a pesar de la falta de acuerdo. Con el FMI recién se entró en demoras en abril de 1989 (Machinea y Sommer, 1990).

27. Según Brenta, el FMI representaba a los bancos que esperaban beneficiarse del incremento de la deuda externa para transformarla en bonos que pudieran canjear por activos, mientras que detrás del BM se alineaban los bancos que priorizaban el cobro inmediato de intereses (Brenta, 2019: 111).

los pagos e intereses acumulados (Machinea y Sommer, 1990).

4. A modo de conclusión

Sin lugar a duda, la economía argentina atravesó durante los años ochenta un período de marcada inestabilidad económica en un contexto signado por la aceleración inflacionaria, el estancamiento económico y la pesada carga del endeudamiento asumido por la dictadura militar de 1976-1983. Al igual que sucedía en los demás países latinoamericanos, la crisis de la deuda abrió un largo y sinuoso proceso en busca de la reconstrucción de los vínculos con los acreedores internacionales.

Luego del fracaso de la primera gestión de Grinspun, signada por la ausencia de una política antinflacionaria y la intransigencia frente a los acreedores, el gobierno debió tomar la iniciativa para revertir la situación de cara a las elecciones legislativas de 1985. En consecuencia, Grinspun fue reemplazado por Sourrouille. El nuevo equipo económico llegaba al Ministerio con un plan de estabilización que combinaba medidas ortodoxas tradicionales (como el ajuste fiscal y monetario) con elementos heterodoxos que redujeran el componente inercial de la inflación (acuerdos de precios y salarios, ancla cambiaria, “desagio”, etcétera).

A pesar del éxito inicial del plan, el delicado contexto desquebrajó la precaria base de la estabilidad. A diferencia de otras experiencias más sólidas, como la estabilización de Israel o el Pacto de Solidaridad Mexicano, la bibliografía existente señala que tanto la coyuntura internacional como la presión social interna imposibilitaron un ajuste de las cuentas fiscales y externas que evitara la hiperinflación y sentará las bases para recomponer el nivel de actividad y sacar a la economía argentina del estancamiento.

De la misma forma, los sucesivos programas de estabilización fracasaron a la hora de mejorar la dinámica de los precios y la actividad. Pero quizás el aspecto más llamativo con el que se cierra esta década es que al fracaso de la estabilización de los precios, hay que agregar los pésimos resultados en materia de sostenibilidad fiscal y externa, ya que la deuda como fracción del PBI se incrementó desde el 30,7 % durante 1983 hasta el 63,3 % en 1989, mientras que la deuda pública subió desde el 39,7 % hasta el 70 %. Incluso con un fuerte superávit comercial, que alcanzó un impactante promedio del 5,8 % del PBI, la cuenta corriente arrojó un rojo promedio de 1,5 % y el Banco Central perdió reservas por el equivalente al 2,1 % del PBI. Sin

lugar a dudas, los episodios hiperinflacionarios que tuvieron lugar entre 1989 y 1990 fueron, a la vez, metáfora y consecuencia de dicho fracaso. Como veremos en el próximo capítulo, la crisis resultante configuró las condiciones de posibilidad para un ambicioso programa de reformas estructurales que incluyó, entre sus supuestos, la privatización de gran parte de los activos públicos y la estabilización de los precios mediante la Convertibilidad.

Bibliografía

- Altimir, O. y Devlin, R. (1994): “Una reseña de la moratoria de la deuda en América Latina”, en Altimir, O. y Devlin R. (eds.): *Moratoria de la deuda en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1987): *El nuevo poder económico en la Argentina*, Buenos Aires, Legasa.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001): *Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Instituto de Estudios y Formación CTA.
- (2010): *Hecho en Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Basualdo, E. (2010): *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Belini C. y Korol J. C. (2020): *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Bértola, L. y Ocampo, J. A. (2013): *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*, Madrid, Secretaría General Iberoamericana.
- Bouzas, R. (1988): “América Latina y la crisis de endeudamiento externo —a modo de introducción”, en Bouzas, R. (comp.), *Entre la heterodoxia y el ajuste. Negociaciones financieras externas de América Latina (1982-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Boughton, J. M., (1994): “The IMF and the Latin American Debt Crisis: Seven Common Criticisms”, en *IMF Policy Discussion Papers*, 1994, (023).
- (2001): *Silent Revolution: The International Monetary Fund, 1979-89*, International Monetary Fund.
- Brenta, N. (2019): *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Brieger, P. (2002): “De la década perdida a la década del mito neoliberal”, en J. Gambina (ed.), *La Globalización económico-financiera. Su impacto*

- en *América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 341-355.
- Canelo, P. (2006): “La descomposición del poder militar en la Argentina. Las Fuerzas Armadas durante las presidencias de Galtieri, Bignone y Alfonsín (1981-1987)”, en A. Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Cagan, P. (1956): “The Monetary Dynamics of Hyperinflation”, en M. Friedman (comp.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, University of Chicago Press.
- Castellani, A. (2006): “Los ganadores de la ‘década perdida’. La consolidación de las grandes empresas privadas privilegiadas por el accionar estatal Argentina 1984-1988”, en Pucciarelli, A. (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2009): *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires, Prometeo.
- Consenso de Cartagena (1985): *El Trimestre Económico*, 52 (205[1]), pp. 267-272. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/23396588>.
- Cukierman, A. (1988): “El final de la elevada inflación israelí: un experimento de estabilización heterodoxa”, en Bruno, M., Di Tella, G., Dornbusch, R. y Fischer, S. (comps.), *Inflación y Estabilización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Damill, M., y Frenkel, R. (1991): “Hiperinflación en Argentina, 1989-1990”, *Documentos CEDES*, N° 62.
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M., (2005): “La deuda argentina: historia, *default* y reestructuración”, en *Desarrollo económico*, pp.187-233.
- Devlin, R. (1989): *Debt and Crisis in Latin America: The Supply Side of the Story*, Princeton, Princeton University Press.
- Dornbusch, R. (1980): “Inflation Stabilization and Capital Mobility. National Bureau of Economic Research”, *Working Paper*, N° 555.
- Dornbusch, R. y de Pablo, J. C. (1989): “Debt and Macroeconomic Instability in Argentina”, *NBER Chapters*, pp. 37-56.
- Eichengreen, B. y Kenen, P. B. (1994): “Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview”, *Managing the world economy: Fifty years after Bretton Woods*, pp. 3-57.
- Frederic, S. (2013): *Las trampas del pasado: las Fuerzas Armadas y su integración al Estado democrático en Argentina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

- Frenkel, R. (1990): “Precios flexibles y efectos ingreso en economías indexadas”, en Ocampo, J. (comp.), *Inflación y estabilización en América Latina*, Tercer Mundo Editores.
- Frenkel, R. y Avenburg, A. (2009): “Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina”, en *Desarrollo Económico*, pp. 179-201.
- Frenkel, R., Fanelli, J.M. y Sommer, J. (1988): “Proceso de endeudamiento externo argentino”, *Documento CEDES/Centro de Estudios de Estado y Sociedad*, N° 2.
- Garber, P. (1988): “Comentarios a la primera parte”, en Bruno, M., Di Tella, G., Dornbusch, R. y Fischer, S. (comps.), *Inflación y Estabilización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Gerchunoff, P. y Bozalla, C. (1987): “Posibilidades y límites de un programa de estabilización heterodoxo: el caso argentino”, en *El Trimestre Económico*, N° 54, pp. 119-154.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (1998): *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé.
- Heymann, D. (1986): “Plan Austral: una experiencia de estabilización de shock”, en *Tres ensayos sobre inflación y políticas de Estabilización*, Buenos Aires, CEPAL, pp. 135-209.
- Heymann, D. y Leijonhufvud, A. (1995): *High Inflation. The Arne Ryde Memorial Lectures*, Clarendon Press.
- Lagos M. L. F. y Galetovic P. A. (1989): “Los Planes Austral y Cruzado: ¿Por qué no detuvieron la inflación?”, en *Cuadernos de Economía*, pp. 217-242.
- Machinea, J. y Sommer, J. (1994): “La Moratoria Argentina 1988-1989”, en Altimir, O. y Devlin R. (eds.), *Moratoria de la deuda en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Machinea, J. y Fanelli, J. (1988): “El control de la hiperinflación: el caso del Plan Austral, 1985-1987”, en Bruno, M., Di Tella, G., Dornbusch, R. y Fischer, S. (comps.): *Inflación y Estabilización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Monteagudo, M. (1994): “The debt problem: The Baker plan and the Brady initiative: A Latin American perspective”, en *The international lawyer*, pp. 59-81.
- Nemiña, P. y Larralde, J. (2018): “Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)”, en *América Latina en la historia económica*, 25(1), pp. 275-313.
- Ortiz, R. y Schorr, M. (2006): “La economía política del gobierno de Al-

- Alfonsín: creciente subordinación al poder económico durante la década perdida”, en Pucciarelli, A. (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ostiguy, P. (1990): *Los Capitanes de la Industria. Grandes empresarios, política y economía en las Argentina de los años 80*, Buenos Aires, Legasa.
- Pazos, F. (1972): *Chronic Inflation in Latin America*, Praeger Publishers.
- Pesce, J. (2006): “Política y economía durante el primer año del gobierno de Raúl Alfonsín. La gestión del ministro Grinspun”, en Pucciarelli A. (coord.), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Quiroga, H. (2005): “La reconstrucción de la democracia argentina”, en Suriano, J. (dir.), *Dictadura y Democracia, Nueva Historia Argentina*, Tomo X, Buenos Aires, Sudamericana, pp. 87-154.
- Reinhart, C. y Vegh, C. (1994): “Inflation stabilization in chronic inflation countries: The empirical evidence. International Monetary Fund”, Trabajo no publicado.
- Williamson, J. (1990): “The debt crisis at the turn of the decade”, en *IDS Bulletin*, 21(2), pp.4-6.



La economía popular de mercado, treinta años después*

PABLO GERCHUNOFF Y GONZALO DE LEÓN

En el contexto del derrumbe del socialismo real en Europa y casi simultáneamente con lo que ocurría en México (Carlos Salinas de Gortari) y en Venezuela (Carlos Andrés Pérez),¹ también Carlos Menem en Argentina se atrevió a un giro de 180 grados desde la tradición nacionalista-popular de su movimiento hacia una economía de mercado, intentando –y logrando– retener su base de votantes peronistas. La estrategia reformista radical de Menem, el primer presidente peronista después de Perón y también su opuesto simétrico en el plano de la política económica, no contiene demasiadas sorpresas si solo prestamos atención a los tres grandes títulos típicos de los años noventa: reformulación de las funciones del Estado con eje en las privatizaciones (pero no solo en ellas),² cambio en las reglas de funcionamiento del mercado laboral y apertura comercial y financiera. Pero aun cuando no haya sorpresa en los títulos, vale la pena adentrarnos *sine ira et studio* en el proceso de la gestión reformista propia de Menem, en su

* Agradecemos los valiosos comentarios de Armando Caro Figueroa, Sebastián Etchemendy, Sebastián Galiani, Daniel Heymann, Roy Hora, Sebastián Katz, Juan Llach, Lucas Llach, José Luis Machinea, Victoria Murillo, Carlos Pagni, Martín Rapetti y Juan Carlos Torre.

1. Murillo (2000). Dado que este artículo se enmarca en un proyecto de investigación sobre programas aplicados en Argentina, no profundizamos aquí en la comparación internacional.

2. Otro punto significativo estuvo dado por la desregulación de los mercados de bienes y servicios. El Decreto 2284/91 en su artículo 1° estableció: «Déjense sin efecto las restricciones a la oferta de bienes y servicios en todo el territorio nacional, las limitaciones a la información de los consumidores o usuarios de servicios sobre precios, calidades técnicas o comerciales y otros aspectos relevantes relativos a bienes o servicios que se comercialicen, y todas las otras restricciones que distorsionen los precios de mercado evitando la interacción espontánea de la oferta y de la demanda».

especificidad, en sus idas y vueltas, en todo aquello que el paso del tiempo ha oscurecido. Como punto de partida, digamos que ese proceso intentó –nada menos– transformar la economía y la sociedad argentinas, modelando un nuevo patrón de desarrollo que diera satisfacción simultánea a las demandas de justicia social peronista y a un crecimiento sostenido en una economía abierta de mercado. Y digamos también que nada en esos años se llevó a cabo, como se suele creer erróneamente, como una imposición de arriba hacia abajo, dictada por los aires neoliberales de época, sino como resultado de la acumulación de recursos políticos y de permanentes negociaciones, algunas más fáciles, otras más difíciles.

Acompañando a la marcha reformista –después de algunos tropiezos que lo demoraron veintidós meses– Menem se lanzó a un audaz programa de estabilización que les dio marco a las reformas, las blindó políticamente con un amplio apoyo social y de las provincias, y a la vez necesitó de ambos apoyos para sobrevivir. Cuando la estabilidad se quebró en medio de una severa crisis no exenta de un componente trágico, la frustración colectiva terminó llevándose, gradualmente, al ímpetu reformista con el agua sucia de la bañera. Con el tiempo, una abrumadora mayoría de la familia política peronista se puso de acuerdo en que Menem merecía anatema, y los que no lo consideraron así terminaron formando una capilla minoritaria y silenciosa que, de a poco y tímidamente, ya transcurrido el primer quinto del siglo XXI, va asomando nuevamente la cabeza, ensayando una revisión histórica de tono reivindicativo, quizás extrayendo de aquella historia elementos para una alternativa de política económica que transforme el presente.

1. Modernización concertada

La estrategia reformista radical de Menem efectivamente no contuvo sorpresas. Esos grandes títulos a los que hemos aludido recorrieron buena parte del mundo, si bien se aplicaron en cada caso con matices que implicaron diferencias no menores. Pero si aproximamos el foco a la historia argentina y descubrimos en esa historia la obstinada persistencia de un arco nacional-popular mayoritario que iba más allá del peronismo, surge una primera pregunta: ¿por qué Menem pudo hacer lo que hizo, eso que a priori parecía imposible? Una primera respuesta se vincula a las credenciales políticas con que llegó al gobierno tras un bordado de años que comenzó con la aurora democrática y remató cuando en el invierno de 1988 le ganó a

Antonio Cafiero, representante fiel del *establishment* justicialista bonaerense, la única elección primaria en la historia del peronismo, quedándose así con la candidatura presidencial para los comicios de 1989. Ciertamente es que logró ese triunfo llevando a otro bonaerense –Eduardo Duhalde– como candidato a vicepresidente, pero esa victoria por la vía de los votos le dio una enorme legitimidad y autonomía. Viniendo Menem de una pequeña provincia con sindicatos muy débiles en el ámbito privado y una ausencia casi total de empresas amparadas por las añejas políticas proteccionistas, usó esa legitimidad para avanzar, sin deudas políticas, con las reformas promercado.³

Una segunda respuesta a la que se ha apelado con frecuencia es que las reformas pudieron plasmarse porque encontraron cobijo en la enorme popularidad de la estabilización después de la hiperinflación con que terminó el gobierno de Alfonsín, y de sus réplicas a inicios del propio gobierno de Menem. Sin embargo, es una respuesta en parte errónea. Acabamos de decir que los primeros pasos de las reformas precedieron a la estabilización, y si bien es cierto que esas reformas encontraron un suelo más firme con la estabilidad, la transformación y el cambio en las reglas del juego con las que funcionaba la economía argentina ya se habían puesto en marcha.⁴ Tampoco es satisfactorio el argumento de que en la campaña electoral 1988-1989 Menem ocultó sus planes (“si decía lo que iba a hacer no me votaba nadie”, confesaría más tarde) tomando por sorpresa a propios y a extraños. La sorpresa es una herramienta frecuente en la política, no solo para picardías menores sino también para iniciativas de envergadura en las que la traición a los viejos ideales juega un rol (como fue el caso de Arturo Frondizi o Felipe González, por tomar dos ejemplos hispanoparlantes) pero si después de la sorpresiva traición no hay una *estrategia de persuasión* y *negociación* –además, naturalmente, del uso del poder– con los actores políticos y sociales es muy probable que la sorpresa se diluya en sus efectos. Hará falta incorporar a la explicación, entonces, dos ingredientes decisivos que completen el cuadro. Uno de ellos se refiere a la aceptación social: el miedo provocado por el efecto arrasador de la hiperinflación, conjugado con el cada vez más evidente agotamiento colectivo frente al colapso de los servicios públicos y a los rendimientos decrecientes de la economía semi-cerrada, constituyó un elemento facilitador del impulso reformista. El otro

3. Gerchunoff y Torre (1996); comentario de Carlos Pagni a un primer borrador de este trabajo.

4. De hecho, en algunos círculos las reformas eran concebidas como un prerrequisito para una estabilización exitosa.

fue institucional: Menem preparó desde el primer día instrumentos legales muy poderosos que, además de transmitir sus intenciones con una enorme potencia política, acorazaron su avance.⁵ Ese proceso se completó en abril de 1990, cuando la ampliación de la Corte Suprema a nueve miembros le garantizó al gobierno que desde el Poder Judicial no habría sorpresas desagradables para sus fines.

Un aspecto de la estrategia que atraviesa toda la década y moldea los resultados finales de la política pública tuvo que ver con un viejo conocido de Menem: el federalismo desigual argentino, desigual en los ingresos y desigual, en sentido inverso, en la representación política. La distribución geográfica que tuvieron las reformas aceptó inicialmente el juego de la persuasión y de negociación y la consecuente aprobación legislativa de los proyectos del Poder Ejecutivo. Sucedió que esas reformas –y sus costos– se concentraron en un principio en las regiones más urbanizadas y desarrolladas de país, mientras que eran las regiones menos desarrolladas –más dependientes de las transferencias del Estado nacional, también más peronistas– las que estaban sobrerrepresentadas en el Congreso y podían aportar su apoyo (Gibson y Calvo, 2000). Bastante rápido se constató, sin embargo, que los costos se extenderían a todo el territorio y que, a la vez, cada gesto reformista, en su enorme complejidad, abría cauce a una puja distributiva de final abierto, anclada en las finanzas públicas, entre Menem y los gobernadores, aquellos que habían sido sus pares. A lo largo de este texto descubriremos más de un ejemplo en ese sentido, pero digamos por ahora que esa puja se hizo no

5. La Ley 23.696, denominada de Emergencia Administrativa y Reestructuración de Empresas Públicas (habitualmente conocida como de Reforma del Estado), fue sancionada el 17 de agosto de 1989, poco más de un mes después de que Carlos Menem se hiciera cargo del Poder Ejecutivo. La norma declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos, la ejecución de los contratos a cargo del sector público y su situación económico-financiera. Autorizó la intervención de entes públicos, fijó el procedimiento para las privatizaciones y habilitó la venta u otorgamiento en concesión de un conjunto de empresas estatales. Dos semanas más tarde, el 1 de septiembre, se sancionó la Ley 23.697, denominada de Emergencia Económica, que, entre otras cosas, suspendió subsidios y otros compromisos que afectaran recursos del Tesoro o del Banco Central, derogó restricciones a las inversiones extranjeras, autorizó la desafectación de la recaudación asignada a fondos específicos, congeló el número de empleados públicos y excluyó la aplicación de fórmulas de “enganche” en la determinación de sus salarios. Ambos proyectos de ley –que tuvieron como factórum al entonces ministro de Obras y Servicios Públicos, Roberto Dromi– ingresaron por el Senado, en donde en la votación en general fueron aprobados por unanimidad. Vale señalar que, conforme se había acordado al momento de pactar el adelantamiento del traspaso de mando de Alfonsín a Menem (de diciembre a julio), al momento de la votación en la Cámara Baja la UCR retiró legisladores del recinto a fin de replicar las proporciones entre fuerzas que se plasmarían una vez que, a fin de año, asumieran los diputados electos.

solo importante sino crucial para ambas partes desde la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad: los precios estables impidieron desde el otoño de 1991 la licuación de las deudas y de los gastos en pesos, un escenario que no vivía la economía argentina desde hacía muchas décadas.

Sin perjuicio de esto, un elemento esencial –y en el que queremos poner el foco– para que Menem haya podido hacer lo que hizo fue que desde el primer día puso en marcha esa estrategia de persuasión y negociación, por fuera del Congreso y del diálogo con los gobernadores, con dos actores socioeconómicos clave: los grandes empresarios nacionales y los grandes sindicatos nacionales, ambos con poder de veto –o por lo menos de obstaculización– en las tres áreas de la política pública en las que Menem se empeñó en avanzar: las privatizaciones, la reforma laboral y la apertura comercial externa. En cambio, en el tardío programa de estabilización terminó visualizándose la cara decisionista del gobierno de Menem, aquella en la que había menos espacio para la negociación con la clase política y con las corporaciones. Podemos adelantar –enseguida nos adentraremos en el tema– que en las áreas en que Menem negoció, el éxito fue desigual: muy importante en materia de privatizaciones, menos importante en materia de legislación laboral, más atemperada y compleja de lo que sugiere la historiografía en lo que se refiere a la apertura comercial externa. Tomando un término prestado, llamaremos a esta dinámica negociadora *modernización concertada*.⁶

1.1. *Modernización concertada (I): el huracán privatizador*

En contraste con los tímidos y frustrados intentos de Alfonsín en los albores de la democracia –que de todas maneras le sirvieron como antecedente– las privatizaciones de Menem siguen siendo un caso de estudio por su radicalidad: abarcaron a la *totalidad del Estado productor de bienes y servicios* excluyendo, para el posterior infortunio del presidente, a algunas empresas de Fabricaciones Militares. La palabra “totalidad” tiene sentido político: las privatizaciones fueron por un buen tiempo la nave insignia de Menem, porque con ellas confirmaba, a los argentinos y al mundo, su

6. La expresión “modernización concertada” fue utilizada por Etchemendy y Palermo (1998) para referirse a la estrategia que el ministro Caro Figueroa aplicó en materia laboral. Creemos que el término también es aplicable a otros aspectos de las reformas encaradas durante la presidencia de Menem. Etchemendy (2015) profundiza en el rasgo negociador del caso argentino en comparación con otras experiencias reformistas.

reconversión a la economía de mercado, dando sepultura a su pasado populista y provinciano. A la palabra “totalidad” deberíamos añadirle la palabra “velocidad”, porque Menem no quiso exhibir el menor gesto vacilante sobre esa reconversión. Su determinación –acompañada por un acercamiento a la ascendente fuerza política de derecha liderada por Álvaro Alsogaray– tenía que dar testimonio de que daba vuelta la página de la historia, aunque eso significara en un principio “imperfecciones técnicas”, “formación de monopolios”, “ineficiencias asignativas”, una jerga que apenas importaba a pequeñas minorías. ¿Qué negoció entonces Menem en esta materia?

En las privatizaciones de los servicios públicos y el petróleo (dejaremos para más adelante las privatizaciones en el sector industrial) se les garantizó a las grandes empresas nacionales una cuota en el paquete accionario de las nuevas compañías, junto a las firmas multinacionales y a los bancos internacionales. En ese gobierno tripartito, las empresas multinacionales aportaron tecnología y experiencia operativa y los bancos internacionales bonos de la deuda argentina y dinero en efectivo para pagar los activos que se transferían. Las empresas nacionales no tenían mucho que aportar ni desde el punto de vista tecnológico ni desde el punto de vista financiero, pero sí podían aportar su cercanía al gobierno y el consecuente poder de *lobby*, sobradamente aprendido durante las décadas previas. Por la presencia de esa tercera pata, Menem pudo argumentar por un tiempo que “privatización” no era sinónimo de “desnacionalización” y que una franja significativa del gran empresariado local se estaba fortaleciendo como consecuencia de la reforma del Estado. Con el tiempo, ese esquema corporativo se fue diluyendo. Los bancos y las empresas locales se bajaron del barco y lo que quedó fueron las empresas internacionales y, en algunos casos, sus innovaciones tecnológicas, particularmente en las telecomunicaciones. Uno de los ingredientes verdaderamente populares de las reformas de mercado de Menem ha quedado en el olvido: para los argentinos el acceso al teléfono dejó de ser un privilegio. Esa fue una *early victory* de la política reformista.

Los sindicatos y los trabajadores también obtuvieron lo suyo en el proceso de privatizaciones con el Programa de Propiedad Participada. Los sindicatos administraron las acciones de aquellos que, como diría Menem, se convertían de “proletarios a propietarios” mientras sus representantes pasaban a formar parte de los directorios de las nuevas empresas privadas. En la mayor parte de los casos los *proletarios-propietarios* duraron poco porque, al igual que lo ocurrido con los empresarios locales, nada les impedía vender sus acciones, y así lo hicieron. Pero no apartemos nuestra atención

del rasgo concertado del cambio profundo que ocurría. El caso más ilustrativo y más audaz probablemente haya sido el del petróleo. En el marco del proceso de desregulación y privatización del sector, el gobierno nombró al dirigente Diego Ibáñez –un íntimo amigo de Menem desde los tiempos de la cárcel– como director obrero a cargo de la privatización de YPF y garantizó a los trabajadores del sector participación accionaria en la empresa. Por otra parte, facilitó la creación de microemprendimientos cooperativos a los empleados despedidos de YPF (incluyendo contratos de perforación en áreas centrales privatizadas) y la promesa de que los cooperativistas seguirían en el sindicato, con todos sus beneficios sociales. Finalmente, se les otorgó a los sindicalistas del gremio de petroleros la planta de almacenaje de Mar del Plata para manejar la facturación comercial del área. Estas concesiones, que incluyeron además retiros voluntarios y subsidios para la organización, lograron que la activa militancia opositora del gremio petrolero del período 1989-1990 perdiera fuerza y combatividad de forma significativa.

¿Qué obtuvieron las provincias a cambio de que sus representantes en el Congreso apoyaran el huracán privatizador? El propio caso de YPF permite ilustrarlo. La ley que permitió en septiembre de 1992 convertir a la empresa en una sociedad anónima con participación privada y vender parte de sus activos fue, antes que nada, el primer paso⁷ para transferir el dominio público de los yacimientos de la nación a las provincias productoras, y para que, al mismo tiempo, esas provincias se cobraran abultadas regalías adeudadas. Cuando a mediados de 1999 se transfirió el 98,2 % de las acciones de YPF en bloque a la empresa española Repsol, las provincias de Chubut, Santa Cruz y Mendoza recibieron el 8 % del valor total. Hay otros ejemplos de contraprestaciones que van más allá de las provincias petroleras. Uno de ellos es el del Banco Hipotecario: su privatización, llevada a cabo en un trámite urgente durante la campaña electoral de 1997, cuando Menem necesitaba un triunfo imprescindible para aspirar a una segunda reelección (o al menos para no transformarse en un pato rengo) se aprobó a cambio la creación de un Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional que se preveía que financiara la construcción de 50.000 viviendas y la creación de 200.000 puestos de trabajo en los territorios provinciales.

1.2. Modernización concertada (II): reforma laboral en terreno fangoso

7. El segundo paso sería la reforma constitucional de 1994.

Radicalidad en las privatizaciones, pero no en el cambio en las reglas de juego en el mercado laboral. No hubo en este caso ni “velocidad” ni “totalidad”: fue un hueso duro de roer en la dinámica de la concertación. A finales de 1995 el ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa ofreció testimonio de las dificultades, cuando declaró públicamente que se había avanzado “apenas el 30 %” de lo que, según él, hubiera hecho falta.

¿Por qué la diferencia con las privatizaciones? Pueden conjeturarse dos explicaciones complementarias: dispar interés del gobierno; mayor resistencia de los sindicatos cuando se rozaba su poder económico y su representación social monopólica. Respecto a los intereses del gobierno, a comienzos de la gestión la prioridad –además de la señal simbólica– era obtener financiamiento o reducción de deuda a través de la venta de activos. Era un momento en que los desequilibrios macroeconómicos primaban, pero es un hecho que más tarde se amplió el abanico de sus objetivos y se intentó una y otra vez avanzar hacia una legislación laboral más ajustada a las necesidades de una economía abierta. Respecto a la resistencia de los sindicatos, no hay mucho que argumentar. Jorge Triaca –primer ministro de Trabajo de Menem, socio desde 1992 del Jockey Club y discípulo de Augusto Vandor– hizo mucho por desarmarla, lo mismo que el gremialista Luis Barrionuevo distribuyendo fondos desde la Administración Nacional del Seguro de Salud. Pero fue recién cuando en abril de 1991 apareció el ingrediente nuevo de la estabilidad popular que los líderes gremiales hicieron concesiones significativas para no aparecer saboteando un logro tan extraordinario logrado por un presidente peronista. No les debe haber resultado fácil: la inflación cada día más baja recortaba el sentido de las convenciones colectivas de trabajo y consecuentemente erosionaba la eficacia en el ejercicio de su profesión: ya no había lugar para las demandas periódicas por incrementos de salarios nominales.

Los sindicalistas se adaptaron, pero no claudicaron. El proyecto de Ley Nacional de Empleo enviado al Congreso cuatro meses después de la asunción de Menem recién fue aprobado a finales de 1991, y aun así con los sindicatos poniendo sus límites: para llevar a la práctica las nuevas modalidades de contratación, los empresarios deberían contar con el aval gremial. Asimismo, el gobierno tuvo que entregar otra pieza: hacerse cargo, como tantas otras veces desde los años setenta hasta la actualidad, de las deudas de las obras sociales. A mediados de 1991 comenzó a negociarse un saneamiento que favorecería a los sindicatos más proclives a la negociación con el gobierno. A fines de agosto, con el saneamiento concretado, el dirigente

metalúrgico Hugo Curto declaró que “ahora podemos dormir tranquilos, porque el fardo de la deuda la tiene el Estado”.⁸ Casi al mismo tiempo, otro líder sindical que prefirió no dar su nombre y que se había opuesto a las reformas a comienzos del gobierno elogiaría, con un sesgo hacia la desmesura, “la gran conquista de estas leyes de flexibilización”.⁹ *Quid pro quo*.

Las relaciones de Menem con los gremios cobraron así la forma de un intercambio nada sencillo, pero que se facilitó con el éxito de la estabilización. La determinación concertada de los porcentajes de aportes y contribuciones con que se financiarían las obras sociales y la implementación de esquemas sectoriales (como un seguro de retiro para los empleados mercantiles) fueron concesiones de Menem para obtener el favor del gremialismo. Más adelante, en el contexto de la reforma previsional, los gremialistas serían invitados a participar de las AFJP. También gravitaría que Menem respetara la cuota de los sindicalistas en las listas del oficialismo en las elecciones intermedias de 1991 y 1993 y la designación de otros que quedaron fuera de las listas en organismos como el PAMI.

Más allá de estas zanahorias (y de algunos palos, como las consabidas amenazas de revelar casos de corrupción en el sindicalismo), desde fines de 1993, con el arribo de Armando Caro Figueroa a la cartera de Trabajo, se avanzó con un mecanismo que favorecía el acompañamiento de la dirigencia sindical (y empresarial) a las medidas gubernamentales. Hasta ese momento el gobierno enviaba la ley al Parlamento y luego negociaba con el sindicalismo su morigeración a cambio del apoyo. Se inauguró, con tintes evocativos del peronismo tradicional, una negociación tripartita con el sindicalismo y el empresariado para formular y diseñar conjuntamente los proyectos antes de enviarlos al Congreso. Esa metodología –la armonización de intereses en la comunidad organizada antes de ingresar al ámbito parlamentario– tuvo su momento de gloria en julio de 1994 con el “Pacto de Productividad y Equidad Social”, o “Acuerdo Marco”, en el que confluyeron el gobierno, la CGT y las principales centrales empresarias. Esta vez la Comisión de Legislación Laboral, controlada por los sindicatos, no bloqueó los proyectos y el Congreso aprobó las reformas virtualmente sin modificaciones. La CGT aceptó una reforma laboral para pymes, nuevas modalidades de contratación, un nuevo régimen para el tratamiento de los accidentes de trabajo y movilidad funcional en las empresas, a cambio de

8. Citado en Fair (2008: 7). Tomado de *Ámbito Financiero* (29 de agosto de 1991).

9. Citado en Fair (2008: 7). Tomado de *Ámbito Financiero* (28 de agosto de 1991).

—otra vez— subsidios para las obras sociales y también a cambio de que los sindicatos fueron autorizados a incorporarse al negocio de las ART. De todos modos, vistas en perspectiva, fueron reformas atemperadas: las cuatro vacas sagradas —monopolio de la representación sindical, ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo, negociación colectiva de trabajo centralizada y el estatus de las obras sociales sindicales en el sistema de salud— fueron muy poco afectadas durante el gobierno de Menem. En otros términos, los gremios cedieron moderadamente derechos de sus trabajadores a cambio de su propio fortalecimiento institucional y financiero.

Después de 1995 el estado de negociación permanente continuó por los mismos carriles, a veces visibles, a veces invisibles. A fines de 1996, después de un fatigoso tránsito que había comenzado en 1993, Menem se atrevió al gesto audaz —y desafiante para con los líderes gremiales— de desregular las obras sociales¹⁰ dándole participación a las de Personal de Dirección. En mayo del año siguiente el gobierno firmó con la CGT un “acta de coincidencias” que conduciría a un esquema de capitalización individual en reemplazo de la indemnización tradicional por desempleo y también a la supresión de la ultraactividad. Pero el gobierno perdió las elecciones intermedias de ese año y eso significó el boicot de la CGT al tratamiento parlamentario de las medidas del acta de coincidencias. Ese fue el final del ministerio de Caro Figueroa, y también el final del espíritu de cambio de la administración de Menem en el campo laboral. Una ley de septiembre de 1998 sobre pasantías, períodos de pruebas e indemnizaciones, aprobada cuando asomaban los primeros síntomas de dificultades macroeconómicas, tuvo más de contrarreforma que de reforma. Después nada más. Con la perspectiva que da el tiempo se descubriría que el mayor impacto que sufrirían los trabajadores en esos años no sería la cesión de derechos individuales (que la hubo) sino el desempleo y la creciente informalidad.

1.3. Modernización concertada (III): la asimetría de la apertura comercial externa

La voluntad liberalizadora en materia comercial no fue nunca negociable en sus trazos gruesos y estuvo en la agenda presidencial desde el primer

10. Para llevar a cabo su cometido, el gobierno tuvo que recurrir al auxilio de consultoras privadas, a fin de reconstruir los padrones que los sindicatos le negaban. El dirigente camionero Hugo Moyano auguró entonces que Menem no volvería a ganar una elección.

día, pero que no haya sido negociable como tendencia no quiere decir que haya progresado sin idas y vueltas y sin concesiones, sobre todo porque los objetivos fueron cambiando con el tiempo. Durante la gestión del primer ministro de Economía de Menem –Néstor Rapanelli, un alto ejecutivo del grupo Bunge y Born,¹¹ histórico adversario de Perón desde los tiempos del IAPI–, se redujeron las restricciones cuantitativas a las importaciones, en este momento inicial con el objetivo inmediato –y más limitado– de lograr un desembolso del Banco Mundial, en el que por esa época soplaban aires favorables a las reformas estructurales. En materia arancelaria se planificó un sendero de rebajas muy graduales (un cronograma de varios años) para no colisionar en demasía con las pretensiones de diversos sectores industriales. Fue una combinación de urgencias financieras y negociación con un núcleo central del aparato productivo. Cuando en medio de la tormenta macroeconómica de fines de 1989 y principios de 1990 Antonio Erman González –amigo y contador del presidente– sucedió a Rapanelli, pareció que las políticas aperturistas se iban a acelerar, sobre todo porque Menem nombró en la Secretaría de Industria a Jorge Pereyra de Olazábal, un militante de la UCEDE, el partido de Alsogaray. Suele ocurrir, sin embargo, que las señales nítidas son seguidas por decisiones ambivalentes: rebajas de ciertos aranceles que apuntaban más al control antiinflacionario que a la inserción argentina en los mercados internacionales fueron seguidas por aumentos en los aranceles motivados por dificultades presupuestarias, idas y vueltas propias de economías inestables. Fue recién en enero de 1991 cuando pareció avanzarse hacia una liberalización audaz: el ministro González decidió, en la agonía de su administración, un arancel uniforme del 22 % casi sin restricciones cuantitativas. No nos vamos a detener aquí en un examen de las protecciones efectivas que quedaron configuradas con esa medida, pero digamos a modo de síntesis que muchas actividades manufactureras productoras de bienes finales quedaron en una situación muy vulnerable.

Esa vulnerabilidad extrema duró poco tiempo, para convertirse luego en una vulnerabilidad más moderada. En febrero de 1991 Domingo Cavallo –hasta ese momento ministro de Relaciones Exteriores– reemplazó a González y en abril, al tiempo que anunciaba el programa de estabilización al que enseguida nos referiremos, el nuevo ministro corrigió el esquema arancelario. El liberalismo radical fue sustituido por un desarrollismo moderado, pero

11. En rigor, quien inicialmente se hizo cargo de la cartera económica fue Miguel Roig, que falleció apenas una semana después de asumir y fue sucedido por Rapanelli.

confirmando la apertura comercial externa. Al efímero arancel uniforme del 22 % le siguió un esquema escalonado: 22 % para los bienes finales, 11 % para los bienes intermedios y los bienes de capital producidos en el país y 0 % para las materias primas y los bienes de capital no producidos en el país. El arancel múltiple suponía dotar de una mayor protección efectiva a los bienes con mayor valor agregado y mayor intensidad de empleo. A fines de año, las escalas se modificaron y unos meses después se modificarían de nuevo, testimoniando que la vieja estructura productiva mercadointernista ofrecía resistencias a la nueva realidad, y que esas resistencias no eran del todo desoídas. Por fuera de este esquema general, se estableció un arancel del 35 % para la industria automotriz y los productos electrónicos. Las retenciones a las exportaciones, en tanto, fueron eliminadas por completo, una novedad de fuste que desafió profundamente los reflejos económicos peronistas que venían de los años cuarenta, cincuenta y setenta.

Inicialmente, la liberalización comercial combinada con el tipo de cambio fijo generó duros rechazos por parte de sectores industriales. Con el correr de los meses, el escenario cambiaría por dos motivos. Por una parte, el programa económico (que parecía tener en la apertura un elemento inescindible) daba sus frutos en materia de crecimiento y estabilidad, lo que tendía a beneficiar a las empresas orientadas al mercado local. Por otra, el gobierno se mantenía inflexible respecto de la orientación general aperturista, por lo que el rechazo se presentaba como un esfuerzo inútil. Así las cosas, los empresarios expuestos a los rigores del comercio fueron virando hacia posturas negociadoras, con vistas a obtener beneficios puntuales. En este aspecto vale la pena introducir el tema antes postergado de las privatizaciones manufactureras, sobre todo en las áreas de la siderurgia y la petroquímica. La consecuencia de ese proceso de transferencias de activos industriales fue la formación de grandes empresas nacionales monopólicas (Techint fue el caso paradigmático) pero que hubieran perdido las rentas de monopolio de haber tenido que competir con productos importados. Haciéndose cargo de esta dificultad, el gobierno habilitó herramientas que atenuaron o neutralizaron completamente la apertura en estos sectores. Nos referimos sobre todo a las cláusulas de salvaguardia ante supuestas “prácticas desleales” de los productores extranjeros, o, aprovechado el esquema arancelario escalonado, a la modificación de la alícuota aplicable en el sector en cuestión o en el de sus insumos. Con el tiempo, pudo comprobarse que los aranceles escalonados –como había ocurrido en el pasado más nítidamente con los tipos de cambio múltiples– servían a la negociación entre el gobierno

y los industriales más poderosos, regulando la competencia y consolidando una apertura que podríamos calificar de *asimétrica* en su impacto sobre el mundo productivo. Los beneficiarios fueron, principalmente, los sectores de insumos difundidos.

2. Estabilización popular, prolongada y peligrosa

Hemos visto por qué Menem pudo hacer lo que hizo. Preguntémosnos ahora: ¿por qué lo que Menem pudo hacer duró lo que duró, no menos, no más? Por una parte, la *concertación modernizadora* daba al programa de reformas impulsado por el Poder Ejecutivo un apoyo importante entre actores relevantes de la vida nacional o, por lo menos, debilitaba las resistencias que estos oponían. Pero aquí ingresó en el juego con un papel clave la demorada estabilización, la más arriesgada, pero a la vez la más exitosa y perdurable de la historia argentina después de la que Carlos Pellegrini pusiera en marcha exactamente un siglo antes. Nos referimos al programa de Convertibilidad de abril de 1991, liderado por Cavallo, que acertó con la fórmula después de dos intentos frustrados, los de Rapanelli y González. Dejemos de lado los detalles: el primero fracasó por una acelerada expansión monetaria inconsistente con la política fiscal y la política de ingresos; el segundo, por una severa contracción monetaria que fue posible por un previo canje compulsivo de los depósitos a plazo fijo por bonos,¹² pero que no tuvo en cuenta la inercia inflacionaria que minó sus bases. El hecho es que para comienzos de 1991 Menem estaba políticamente golpeado.

En el lanzamiento del Plan de Convertibilidad –oxígeno para el presidente a pocos meses de las elecciones intermedias– se les transmitió a los argentinos una novedad asombrosa: por ley, un peso valdría un dólar y así sería hasta que un peso valiera *más* que un dólar gracias a que la productividad argentina, también asombrosamente, crecería más que la de los Estados Unidos. Se inauguraba, por primera vez en el país, un experimento de economía bimonetaria. No vamos a detenernos en el obvio exotismo de la apuesta, que hubiera sido más plausible de haberse instrumentado a co-

12. El 1 de enero de 1990, González, buscando detener la dinámica nociva de altas tasas de interés, emisión para remunerar los encajes bancarios y consecuentes presiones devaluatorias, anunció que buena parte de los depósitos a plazo fijo serían canjeados por títulos públicos denominados Bonex, con vencimiento a diez años.

mienzos del gobierno de Menem con un tipo de cambio real más alto, como habían imaginado el propio Cavallo y un grupo de colaboradores en mayo de 1989, apenas días después de la victoria electoral. Cavallo sabía en abril de 1991 que debido a esa demora estaba jugando un pleno en el casino global de las monedas, pero que una vez que el *croupier* cantara el “no va más”, no habría marcha atrás, y que, en todo caso, si la apuesta fracasaba, podía haber marcha adelante hacia el terreno desconocido de la dolarización. La irreversibilidad no era una cuestión técnica sino política: la promesa que se hacía entusiasmaba simultáneamente al mundo financiero y al mundo popular, una coalición imbatible en la nueva Argentina de los noventa, de modo que desde entonces los sucesos y las iniciativas de política económica se encadenaron para confirmar la apuesta ante la sociedad y para que los mercados de capitales confiaran en ella. Si ambas cosas se conseguían, la *concertación modernizadora* fructificaría y la nueva Argentina se consolidaría. En palabras de Cavallo, “la estabilización macroeconómica fue el punto de partida y la clave del programa económico: las reformas microeconómicas”.¹³ Aunque la afirmación tuvo un componente falso –vimos que las reformas de mercado habían comenzado antes del lanzamiento del Plan de Convertibilidad– parece claro que sin la estabilización el impulso modernizador hubiera sido mucho más difícil. Pero al mismo tiempo, como veremos, con ese plan toda la arquitectura del programa menemista se volvía mucho más vulnerable y riesgosa.

2.1. Luces y sombras en el punto de partida de la estabilización

Tras la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad,¹⁴ la inflación se

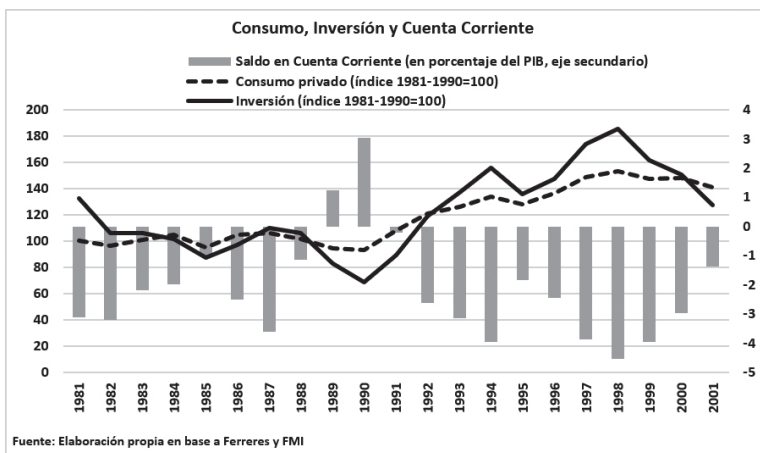
13. Citado en De Pablo (2005).

14. La piedra angular del programa estaba dada por la Ley 23.928, sancionada a fines de marzo de 1991. La norma declaraba la convertibilidad de la moneda nacional a una paridad de 10.000 australes por dólar (posteriormente el austral sería reemplazado por el peso a una relación de 10.000 a 1) y el Banco Central se comprometía a vender las divisas necesarias para defender dicha relación. Asimismo, establecía la obligación de contar con reservas de libre disponibilidad suficientes para respaldar la totalidad de la base monetaria. En otro orden, y con el objetivo de contener la inercia inflacionaria, la ley derogó las normas que establecían o autorizaban “la indexación por precios, actualización monetaria, variación de costos o cualquier otra forma de repotenciación de las deudas, impuestos, precios o tarifas de los bienes, obras o servicios”. Poco después, el Decreto 1334/91, referido a convenciones colectivas de trabajo, dispuso que al momento de la homologación se verificaría la inexistencia de mecanismos indexatorios, a la par que, si hubiera incrementos salariales por encima de las mejoras de productividad, se evaluaría el impacto que estos pudieran tener sobre la situación económica general. Vale agregar que, complementariamente a las normas mencionadas, el gobierno apeló a los acuerdos de precios como herramienta para

desaceleró a una velocidad mágica para el pueblo argentino pero insuficiente para la rigidez de la apuesta. Menem dormía tranquilo porque se enfocaba en los humores del pueblo; Cavallo dormía intranquilo porque como todo ministro de Economía su mente se enfocaba en la cuestión políticamente abstracta de la sostenibilidad de su plan, puesta entre signos de interrogación porque el tipo de cambio inicial había sido más bajo que aquel al que había aspirado. Tengamos en cuenta este punto porque terminaría siendo el hilo invisible que enhebraría buena parte de la historia posterior.

Lo cierto, sin embargo, fue que la drástica y persistente baja de la inflación multiplicó el apoyo al gobierno –hasta entonces flaco por los fracasos estabilizadores de 1989 y 1990– en amplias franjas de la población, lo que a la vez contribuyó a neutralizar los focos de descontento político dentro del peronismo. Fue algo popular porque tras las traumáticas experiencias hiperinflacionarias la estabilidad de precios se había convertido en un bien público por encima de cualquier otro. Y también fue popular por sus consecuencias materiales inmediatas: la estabilización rápida abrió la puerta a la reactivación de la economía en general y del consumo en particular, en ambos casos ayudados por el renacimiento del crédito en pesos y en dólares (que, *alla fine*, eran lo mismo). Para aquellos que recordaban lo que había ocurrido en la Argentina seis años antes, era como un Plan Austral que prometía ser eterno.

Gráfico 1. Consumo, inversión y cuenta corriente



quebrar la inercia: desde antes del lanzamiento del programa negoció con productores de bienes de consumo e insumos industriales, ofreciendo a cambio rebajas impositivas.

Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2010) y FMI.

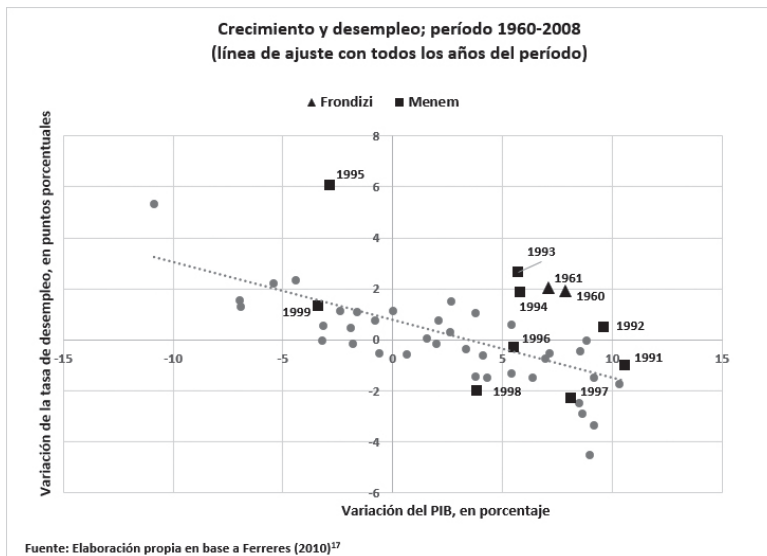
¿Por qué hacemos alusión a un plan peligroso, si era popular y prometía la eternidad? El edificio de la Convertibilidad se asentaba sobre condiciones internacionales beneficiosas, pero que, ajenas a la voluntad del gobierno, no podían prometer la eternidad: dólar depreciado frente al resto de las principales monedas y tasas de interés en baja. Lo que resultó favorable para Menem –a tono con su propia audacia– fue que los capitales no necesitan promesas eternas si la dinámica de los acontecimientos va en la dirección de sus conjeturas optimistas: la combinación de “modernización concertada con estabilización dura” atrajo a los inversores.¹⁵ Lo que se observaba era una democracia funcionando (sobre todo después de que Menem terminó la tarea de Alfonsín y abatió definitivamente a los militares golpistas en diciembre de 1990), una mayoría parlamentaria más o menos abierta a la orientación promercado del presidente, provincias negociadoras, pactos corporativos reformistas y el final no solo de la hiperinflación sino también de un largo régimen inflacionario, logrado además por una tecnocracia internacionalmente prestigiosa.

Era un pentágono muy potente, de modo que los ingresos de capitales avalaron que un peso podía valer un dólar sin mayores problemas y por bastante tiempo. El peligro de que el dólar se encareciera y hubiera una reversión negativa quedaba anotado por los mercados, pero en los primeros años (después eso cambió) valió más el ímpetu transformador de la naciente estrella sudamericana, que seguramente corregiría cualquier desequilibrio, incluso el desequilibrio de la cuenta corriente del sector externo que emergió desde el primer día y se tornó persistente. Por eso mismo, tampoco apareció como un elemento perturbador que parte de la ventaja de atarse al dólar barato se perdiera por la inflación inercial heredada, contra la cual las autoridades económicas libraron batalla con poca tropa (no hubo política de ingresos sostenida) y con escaso éxito. Recién a mediados de 1993 la inflación argentina convergió a la de Estados Unidos y para entonces ya se había acumulado un 50 % de aumento de precios, con el tipo de cambio nominal fijo y con la consecuente apreciación real del peso, que se sumó al

15. Si bien la tasa de inversión total no alcanzó el máximo de finales de los setenta (cuando el país se preparaba para el campeonato mundial de fútbol de 1978 y una eventual guerra con Chile con un masivo plan de obras públicas y con compras de armamentos) la tasa de inversión en maquinaria y equipo sí tuvo sus máximos en los noventa y en particular en 1998. Cálculos propios con base en Ferreres (2010).

tipo de cambio bajo del punto de partida. Nada de eso importó. De hecho, la primera señal inquietante respecto al programa de Menem no provino de los mercados financieros sino del mercado de trabajo. Nos referimos a una anomalía que no se había visto en la economía argentina desde los años de Frondizi: crecimiento alto con desempleo creciente.

Gráfico 2. Crecimiento y desempleo: periodo 1960-2008 (líneas de ajuste con todos los años del período)



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2010).¹⁶

¿Crecimiento alto con desempleo creciente?; ¿qué fue esa rareza que apareció en el horizonte social justo cuando Argentina se colgaba en 1993 la medalla de una inflación igual que la de Estados Unidos? En 1994 lo que podía verse como una contradicción en los términos se profundizó y generó mayor perplejidad. La economía creció 5,8 % pero el desempleo aumentó a un récord del 11,5 %. El gobierno argumentó que el desempleo era una buena noticia entre otras muchas: con el objetivo de incrementar

16. Para el período 1959-1962 se carece de datos de tasa de desempleo, de modo que fue estimada. Para ello, se supuso que la tasa de actividad fue igual a la de 1963 y a partir de la población total se calculó la Población Económicamente Activa (PEA). Por diferencia entre la PEA y la población ocupada –de la que sí se cuenta con datos– se calculó la cantidad de desocupados y, finalmente, la tasa de desempleo y sus variaciones.

el consumo familiar con crédito barato –se decía– más gente quería trabajar en medio de la bonanza. Pero si bien era cierto que aumentaba la tasa de actividad, también lo era que se incrementaban al mismo tiempo el flujo al desempleo y el desempleo de larga duración, incluso de los jefes de hogar, y eso incentivaba el ingreso al mercado de trabajo de otros miembros de las familias, ya no por razones virtuosas. La pregunta crucial pasaba a ser entonces: ¿por qué el desempleo de larga duración de los jefes de hogar? La respuesta tuvo que ver en parte con los despidos que acompañaron a las privatizaciones –un hecho directo y visible– pero mucho más con el tipo de cambio bajo combinado con la apertura comercial: eso encarecía a la fuerza de trabajo en relación a los bienes de capital, que internacionalmente ya se venían abaratando por el patrón de cambio tecnológico (Damill, Frenkel y Maurizio, 2002). La incorporación de maquinaria moderna a todos los sectores productivos abrió la puerta a un proceso que ya estaba ocurriendo en naciones más avanzadas: eran bienes de capital que se asociaban a la mano de obra calificada y desplazaban a la mano de obra no calificada. Pudieron percibirse entonces los resultados indeseados de la modernización: la alta tasa de desempleo, concentrada mayormente en los trabajadores no calificados, y la informalidad creciente, que recién generaron una primera ola de protestas en Plaza Huincul y Cutral Co, al comenzar el invierno de 1996.

2.2. “La segunda etapa de la Convertibilidad”: ganar competitividad sin devaluar

Crecimiento económico con desequilibrio de cuenta corriente creciente y desempleo creciente. Antes de que los analistas del mercado financiero se preocuparan, se les adelantó el gobierno. El 7 de octubre de 1992 el ministro Cavallo anunció en el teatro Cervantes de la ciudad de Buenos Aires un conjunto de medidas que su secretario de Industria Juan Schiaretti bautizó como “la segunda etapa de la Convertibilidad”. No habría que confundirse al analizar la dimensión y los objetivos del anuncio. Se trataba ahora de un programa de reformas cuya silueta no estaba dibujada centralmente por la intención de edificar una economía de mercado –como era el caso de las modernizaciones concertadas– sino por la de fortalecer la competitividad, y por consecuencia la estabilidad. El listado es ilustrativo: reembolsos a las exportaciones, rebaja de aranceles de insumos para empresas que se comprometieran a aumentar sus ventas externas, facilidades crediticias, reducción o eliminación de diversos impuestos que gravaban a la produc-

ción y al empleo —como los impuestos a los sellos, a los ingresos brutos, a los combustibles, a los servicios públicos—.¹⁷ Tres semanas después se reformuló la estructura arancelaria con un sesgo más proteccionista: se pasó de tres a ocho escalones y, lo más importante, se aumentó la tasa de estadística de 3 % a 10 %. Esto último no podía durar mucho si el compromiso era avanzar hacia la consolidación del Mercosur, y de hecho se redujo a cero desde enero de 1995, cuando el Mercado Común se puso en marcha.

Pero en conjunto, las iniciativas estaban indicando algo: si el compromiso macroeconómico era que un peso iba a valer un dólar, respetar ese compromiso requería un activismo de política pública orientado a moderar el desequilibrio externo. Ese activismo se prolongó (aunque a juzgar por los resultados de la cuenta corriente, con poco éxito) hasta el final de la gestión del ministro Cavallo, en julio de 1996. Es probable, sin embargo, que las propias autoridades económicas dudaran de que esas medidas constituyeran un correctivo suficiente. El 3 de noviembre de 1992, como punto final del embate de octubre, Cavallo mencionó la posibilidad de cambiar el compromiso de la Convertibilidad con el dólar por un régimen cambiario en el que el peso pasara a estar atado a una canasta de monedas. Se encontró entonces con la novedad de una masiva salida de capitales que solo se detuvo cuando el ministro se desdijo y juró continuidad. Su criatura había sido expropiada por los mercados financieros.

Desde ese momento ya no hubo duda posible. El Plan de Convertibilidad le había dado volumen y sostén político a la *modernización concertada* pero ahora serían las reformas sectoriales y las correcciones fiscales las que tendrían que encargarse de actuar como cimiento de la economía popular de mercado,¹⁸ en defensa de la estabilidad. Ese hilo conductor une varios hitos a lo largo del tiempo, más allá de octubre de 1992. En mayo de 1993 se hizo una apuesta por más inversión en bienes de capital y más produc-

17. Como buena parte de estas medidas se referían a tributos subnacionales, su concreción dependía de las provincias. Por ello en 1993 se firmó entre el Poder Ejecutivo nacional y los gobernadores el *Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento*. A cambio de las referidas rebajas o supresión de impuestos, el Estado nacional se comprometía a aceptar las transferencias de las cajas de jubilación de aquellas provincias que adhirieran al nuevo régimen previsional que en ese momento se estaba negociando.

18. El término “economía popular de mercado” era utilizado por Menem desde comienzos de su presidencia. El mandatario lo explicaba de esta manera: “¿Qué es la economía popular de mercado? Es un concepto que resume nuestras más preciadas banderas, actualizadas a la luz de los tiempos que corren. Una economía popular, es aquella que respeta el interés nacional y la justicia social. Una economía de mercado es la que resume el ejercicio legítimo de la libre iniciativa individual y comunitaria” (Menem, 1989; citado en Fair, 2016).

tividad para que el peso anclado al dólar fuera competitivo: se eliminaron aranceles y tasa de estadística a los bienes de capital y a la vez se otorgó un subsidio del 15 % a los productores locales de esos bienes para que no quedaran completamente desprotegidos. En septiembre de 1993 se aprobó, después de un largo debate que había comenzado a mediados de 1992, un sistema previsional mixto con un componente público y otro de aporte privado individual,¹⁹ del que por presiones de los legisladores justicialistas terminó participando muy exitosamente el viejo Banco Nación, como un signo terco de la presencia del Estado. Esa fue una iniciativa de tono mayor que dejaría su marca.

El sistema entró en vigencia en julio de 1994 y apuntó a la conformación de un mercado de capitales local que financiara crecientemente la absorción interna, en particular la inversión. Las prioridades saltaban a la vista: sostener el crecimiento, moderar el desempleo que acababa de sobresaltar al gobierno. Vale la pena subrayar en este aspecto dos cosas. En primer lugar, que el Ministerio de Economía y el gobierno en general aceptaron el inevitable costo fiscal de la ley (algo así como el 40 % del déficit fiscal total).²⁰ En segundo lugar, que, sin embargo, ese costo fiscal les preocupaba: en agosto de 1992, poco después de ingresado el proyecto al Parlamento, se llegó a un acuerdo²¹ por el cual las provincias cedieron el 15 % de su masa coparticipable para financiar al sistema previsional en tránsito. Ya lo hemos dicho más arriba. La puja distributiva entre la nación y las provincias tenía en cada caso un final abierto, y en este caso fueron las provincias las que entregaron una parte de sus fondos a cambio de una garantía de coparticipación mínima, una promesa que resultó por entonces creíble porque la economía parecía haber entrado en un sendero de progreso largo que auguraba solvencia en las cuentas públicas.

Esa promesa más o menos bien fundada de un futuro venturoso era la que Menem se hacía a sí mismo para, a la vez, alimentar su propio arrojo, ese que se materializaba en la reforma previsional. En la misma línea reformista,

19. Ley 24.241.

20. FIEL (2005). El Estado resignaba recursos en concepto de aportes personales en favor de las AFJP por un monto cercano a 1 % del PBI. A la vez, veía reducidos sus ingresos por la disminución de cargas sobre la nómina salarial, e incrementados sus gastos por las transferencias de cajas provinciales deficitarias. Vale agregar que en el proceso de tratamiento parlamentario de la reforma el Ejecutivo incorporó la Prestación Básica Universal, que consistía en una suma fija a cargo del Estado a ser percibida por cada jubilado independientemente de los montos aportados.

21. Posteriormente sería ratificado por la Ley 24.130.

pues, se redujeron las contribuciones patronales, que de un promedio del 33 % pasaron al 23,3 % en 1995, al 16,3 % en 1996 y al 13,8 % en 1999 (Cruces, Galiani y Kidyba, 2010). Las privatizaciones posteriores al lanzamiento del Plan de Convertibilidad, principalmente las del área energética, ya no priorizaron la liquidez o la recuperación de títulos de la deuda pública sino la eficiencia para abastecer al mundo productivo a tarifas razonables, reduciendo sus costos. Las presiones sobre el Ministerio de Trabajo para profundizar la flexibilización del mercado laboral fueron continuas, aunque ya hemos visto más arriba que poco fructíferas. El nombre del juego era aumentar la productividad y reducir los costos. Una empresa difícil.

Pero no era el único juego que se jugaba. Los juramentos repetidos sobre la biblia cambiaría, orientados a ganar la credibilidad de los mercados financieros, adquirieron la forma de políticas concretas, todas ellas redoblando la apuesta a la paridad fija y a la dolarización de los contratos, de modo de alejar los temores de que el país regresara a un peso sin ancla (Galiani, Heymann y Tommasi, 2003). Ya en diciembre de 1991 se había dolarizado la tarifa telefónica y también se había aprobado un mecanismo de ajuste por el IPC estadounidense. Las privatizaciones de electricidad y gas nacieron dolarizadas. La reforma de la Carta Orgánica del BCRA de septiembre de 1992 limitó severamente los préstamos al gobierno, de modo que los desequilibrios del fisco ya no podrían ser monetizados. En diciembre de ese año se autorizaron las cuentas corrientes en dólares a la par que avanzaba el endeudamiento público y privado en esa divisa, lo que terminó de sellar el riesgoso descalce de monedas en todas aquellas actividades que operaban en pesos.

Todo ello se coronó con el paradójico *efecto Tequila*. Notablemente, los nubarrones de la crisis mexicana de comienzos de 1995 dejaron lugar a un sorprendente cielo sereno una vez que la amenaza quedó atrás. Menem ganó cómodamente una reelección motorizada por el miedo a una recidiva hiperinflacionaria y apoyada por un expansionismo fiscal financiado con los fondos obtenidos de la privatización de YPF, pero además la superación de la prueba²² –y el propio resultado electoral– fortaleció por un tiempo la

22. Esto demandó múltiples medidas, entre las que pueden mencionarse la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central para permitir una mayor asistencia a las entidades financieras (Decreto 290/95); la creación de un seguro de garantía de los depósitos bancarios (Ley 24.485); la constitución de un “fondo especial para el equilibrio fiscal” solventado por un incremento de tres puntos porcentuales en la alícuota del IVA (Ley 24.468); el restablecimiento de un régimen de presentación espontánea y facilidades de pago para obligaciones fiscales (Decreto 316/95); y la

credibilidad y el entusiasmo de los inversores. La Convertibilidad pareció entonces indestructible, asemejándose cada día más a una dolarización. Los contratos en dólares se masificaron porque el costo de romper la promesa monetaria-cambiaria crecía y, en un círculo acumulativo, el temor a esa eventual ruptura masificaba aún más los contratos en la divisa norteamericana. ¿Quién se iba a atrever a la temeraria aventura de saltar de la sartén al fuego?

2.3. Éxitos en la cornisa

Podemos dejar por un momento de lado los riesgos del experimento menemista y recortar la realidad económica de modo de resaltar los logros, olvidando por un momento que estaban apoyados sobre la cabeza de un alfiler macroeconómico. Si los costos locales bajaban, la productividad aumentaba, el sistema tributario se modificaba y la credibilidad se consolidaba, se podía llegar a “la otra orilla” e inaugurar un nuevo patrón de crecimiento sin caer en la secretamente temida devaluación que devolviera a la economía al punto de partida, quebrando el bimonetarismo. Entre fines de 1995 y fines de 1997 pareció que así sería y que por lo tanto el reformismo promercado se perpetuaría como una nueva normalidad. El precio de la energía eléctrica al por mayor, por ejemplo, tuvo entre 1995 y 1997 una caída acumulada de 6,7 % y en el mismo año de 1997 el indicador de precios mayoristas de productos nacionales, excluyendo los bienes primarios, registró deflación.²³ Las imperfectas mediciones de productividad, en tanto, señalaban que, tras el avance de los primeros años de la década (un espejismo atribuible a la capacidad ociosa), se seguían registrando mejoras, esta vez menos discutibles y más significativas.²⁴ Por lo demás, la desaparición del impuesto inflacionario había ido de la mano de mayores tributos sobre el consumo mientras que la carga impositiva sobre el trabajo y el capital registraba alguna baja²⁵

reducción de remuneraciones del sector público (Decreto 290/95).

23. Elaboración propia con base en el INDEC. Para electricidad se considera el promedio de 1997 contra el promedio de 1995. Para precios mayoristas, se considera diciembre de 1997 respecto a diciembre de 1996.

24. Según se desprende de los datos de Arklems (2012), tras avanzar a un 1,9 % promedio anual entre 1990 y 1994 y caer en 1995, la productividad total de los factores avanzó al 2 % anual en el bienio 1996-1997.

25. Cálculos propios con base en FIEL (1998) muestran que, medidos en términos del PBI, entre el período 1985-1990 y el año 1996 el impuesto inflacionario pasó del 6,2 % a 0 %, los impuestos al consumo pasaron del 6 % al 9,1 % y los impuestos sobre el capital y el trabajo del 10,1 % al 8,7 %.

y se reducían especialmente los gravámenes considerados distorsivos.²⁶ Completando la escena, el riesgo país argentino se ubicaba en 1997 por debajo del brasileño y también por debajo del riesgo país promedio de los países emergentes. En ese contexto, que Cavallo hubiera abandonado el Ministerio y fuera reemplazado por Roque Fernández, con inclinaciones más ortodoxas y menos productivistas, no despertó temores. Y más aún: desde una perspectiva política el optimismo se alimentó por el surgimiento de una fuerza opositora que se sumó a la promesa de la Convertibilidad eterna, lo que parecía ser, para quienes la conformaron, el único camino que la tornaba electoralmente competitiva.

Desde una perspectiva ya no política sino estrictamente económica, lo que ocurrió entre 1990 y 1998 adquiere relieve si alejamos temporalmente el *zoom* y nos ajustamos a una perspectiva histórica. Entre 1928 y 1958,²⁷ la primera etapa de la industrialización protegida, el crecimiento del PBI por persona fue del 1,0 % anual; entre 1958 y 1974, la segunda etapa de la industrialización protegida, del 1,8 % anual; entre 1974 y 1998, dos años que fueron divisorias de aguas en la historia económica argentina, del 0,6 % anual, pero entre 1990 y 1998, del 5,1 % anual. Se puede argumentar que ese porcentaje tan alto distorsiona la realidad porque el año 1990 está en lo más bajo del valle cíclico; si atendiendo a ese punto nos focalizamos en 1987-1998, dos máximos relativos, el crecimiento es, todavía, del 2,1 % anual.²⁸ Podía suceder entonces que los años noventa estuvieran anticipando una larga marcha, un nuevo régimen económico, más que –estrechamente– un nuevo régimen monetario. Esa fue la opinión dominante hasta fines de 1998. Más dominante en tanto, para hacer una comparación clásica sudamericana, el crecimiento argentino más que duplicaba al brasileño.²⁹

Si desagregamos sectorialmente la evolución del PBI aparecen algunas gemas (aunque también piedras que, como veremos enseguida, brillaban como gemas, aunque no lo fueran). El tipo de cambio real bajo estimulaba la expansión de los servicios y la construcción, pero en la nueva economía abierta florecía el agroexportable y a primera vista se comportaba sorpren-

26. Llach (1997) estima que los impuestos distorsivos (categoría en la que el autor engloba al impuesto a los sellos, a los débitos bancarios y a las retenciones) pasaron del 3,2 % del PBI en el período 1989-1990 al 0,5 % en 1995.

27. En este y en cada uno de los casos que siguen, el primer año que se señala es la base contra la cual se realiza la comparación.

28. Cálculos a partir de base de datos propia.

29. FMI-WEO.

dentamente bien la industria manufacturera. Volvamos a las comparaciones numéricas: entre 1928 y 1958 el sector agropecuario creció al 1,0 % anual; entre 1958 y 1974, al 2,5 % anual; entre 1974 y 1998 al 1,7 % y entre 1990 y 1998 al 3,2 % anual. La estrella fue la soja, favorecida por el hallazgo de un nuevo paquete tecnológico (cuya emergencia no necesitaba de la apertura comercial), pero el trigo y el maíz también aumentaron sus volúmenes producidos, en este caso sí gracias a que la nueva política comercial abarataba los fertilizantes y el resto de los insumos. La industria exhibía un dinamismo mayor que el esperado. Entre 1928 y 1958 creció al 4,3 % anual; entre 1958 y 1974 al 4,7 % anual; entre 1974 y 1998 al 0,6 %; entre 1990 y 1998 al 5 % anual,³⁰ aun en medio de la reestructuración que imponía la apertura comercial externa.

Tabla 1. Los años noventa en perspectiva histórica (tasa de crecimiento promedio anual por período)

	PBI por persona	PBI Agro	PBI Industria	Volumen de las exportaciones por persona
1928-1958	1,0%	1,0%	4,3%	-2,1%
1958-1974	1,8%	2,5%	4,7%	0,5%
1974-1987	-0,7%	0,7%	-0,6%	1,9%
1987-1998	2,1%	3,0%	2,1%	11,3%
1974-1998	0,6%	1,7%	0,6%	6,1%
1990-1998	5,1%	3,2%	5,0%	9,2%

Fuente: elaboración con base en datos propios y Ferreres (2010).

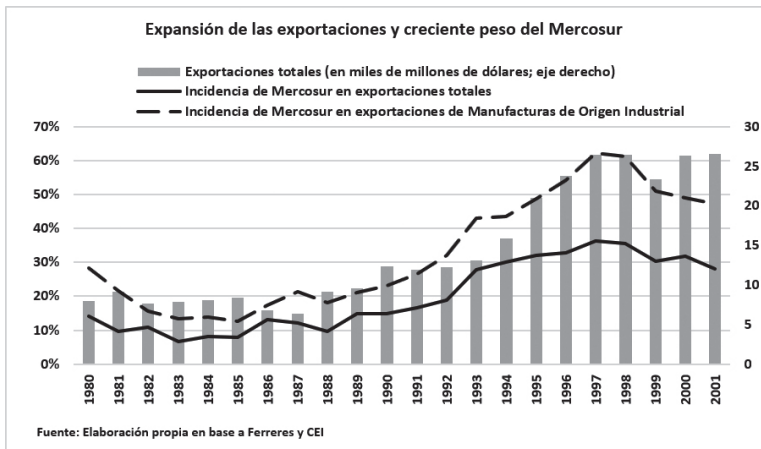
Las exportaciones también mostraron su empuje. Entre 1928 y 1958 el volumen exportado por persona había caído al 2,1 % anual; entre 1958 y 1974 había crecido al 0,5 %; entre 1974 y 1998 al 6,1 %; entre 1990 y 1998 al 9,2 %, ³¹ lo que sugería que los ciclos del *stop and go* habían quedado en el pasado. Parecía factible que el país pudiera obtener con sus ventas externas las divisas necesarias para pagar las importaciones requeridas para el crecimiento y para afrontar los servicios de las deudas pública y privada,

30. Cálculos propios con base en Ferreres (2010). Datos de valor agregado por sector a precios constantes de 1993.

31. Cálculos a partir de base de datos propia.

manteniendo el desequilibrio de la Cuenta Corriente en un nivel moderado. En el ranking de las tasas de crecimiento de las exportaciones totales para el período 1990-1998, Argentina ocupaba el puesto 27 entre 127 países.³² Del aumento del total exportado por persona entre 1974 y 1998, dos tercios se explicaba por lo ocurrido durante los años noventa,³³ hasta que en 1998 la bonanza llegó a su fin. La composición de las exportaciones también acarrea novedades promisorias. La participación de los productos primarios cayó del 43 % en 1985 al 25 % en 1998; la de las manufacturas de origen agropecuario aumentaron del 31 % al 33,1 %; la de las manufacturas de origen industrial, del 18,4 % al 32,6 %; la de petróleo y combustibles, del 7,6 % al 9,3 %.³⁴ Como se observa en el gráfico, el rol del Mercosur fue crucial para este cambio estructural, amortiguando los efectos nocivos de la apertura comercial externa sobre las manufacturas, además de suministrar el beneficio de un precio diferencial a los productos primarios respecto al resto del mundo.

Gráfico 3. Expansión de las exportaciones y creciente peso del Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a Ferreres (2010) y CEI.

Este era el panorama que exhibía la economía popular de mercado a

32. Cálculos con base en FMI-WEO.

33. Cálculos a partir de base de datos propia.

34. Elaboración propia con base en Ferreres (2010).

mediados de 1998, poco antes de que Carlos Menem fuera homenajeado (¿homenajado?) en la Asamblea Anual del FMI. Sin embargo, hemos bautizado a esta sección “Éxitos en la cornisa”. ¿Por qué en la cornisa?

3. El río se vuelve turbulento

Como es habitual en la historia argentina, las primeras noticias inquietantes para la promesa transformadora vinieron del mundo. Argentina no era el único país que aprovechaba las ofertas de la nueva globalización y no fue el primero en enfrentarse a sus riesgos. El 2 de julio de 1997 se depreció la moneda tailandesa después de haber estado atada al dólar desde 1978, y casi instantáneamente se contagió (palabra muy de moda por la época) todo el sudeste asiático incluyendo a Corea del Sur, el mejor alumno de la región en términos de crecimiento. Ese fue un golpe duro para los inversores, que cambiaron –en realidad ya lo venían haciendo desde tiempo antes– la composición de sus carteras a favor de bonos norteamericanos. Había comenzado una crisis financiera que impactaría sobre los precios de las materias primas y que en el verano boreal de 1998 se cobraría una presa importante: la “nueva-vieja” Rusia.

La consecuencia inquietante para el experimento de la Convertibilidad argentina estaba a la vista, no todavía para el ciudadano medio, pero sí para los círculos informados: el dólar se encarecía en el mundo y con ello se perdía la condición necesaria para el buen funcionamiento del esquema monetario. Si el dólar se encarecía el peso se encarecía frente al resto de las monedas y perdía competitividad. Y esto, a la vez, ponía en cuestión algo más profundo que mencionamos en la primera página de este ensayo: el surgimiento de ese inédito patrón de desarrollo que combinara sin conflicto justicia social y crecimiento en una economía de mercado. Quien tenía que reaccionar frente a las dudas y el creciente escepticismo era un Menem derrotado electoralmente en octubre de 1997 por aquella coalición que ya no impugnaba las banderas que él había izado. No era una situación fácil para él; tampoco para el gobierno norteamericano ni para el FMI, que lo habían mimado. Ahora sabemos que la invitación que se le hizo para hablar el 6 de octubre de 1998 ante la Junta de Gobernadores del FMI y ante el Banco Mundial no fue solo un homenaje sino también un intento de fortalecerlo. Menem aprovechó la oportunidad, colocándose en el rol de un líder mundial que invita a un público altamente calificado

de jefes de Estado (entre los cuales se encontraba el presidente Clinton), ministros de Relaciones Exteriores y funcionarios menores a sumarse a la cruzada prorreformas de mercado: “Las naciones no pueden sostener más las brechas de productividad que ocasionan los retrasos de sus reformas en las instituciones políticas, económicas y sociales [...]. Ha llegado en la práctica la hora del universalismo” (FMI, 1988).

Gráfico 4. Evolución del dólar respecto a las principales monedas
(índice dólar promedio 1973-2001 = 100)



Fuente: elaboración propia en base a Macrotrends.

Menem ponía todas sus fichas en el número de la credibilidad, probablemente el único al que a esa altura podía apostar. El régimen monetario-cambiario estaba en problemas y el impulso reformista agotado y ya imposibilitado de salvar *per se* la estabilidad macroeconómica. El déficit de Cuenta Corriente, que en ese año de 1998 llegaba a su nivel máximo, debía ajustarse ahora que el financiamiento externo se angostaba. Las exportaciones netas tenían que crecer, por las buenas o por las malas, y no iba a ser por las buenas (aumento de las exportaciones), sino por las malas (caída del nivel de actividad y de las importaciones). ¿Por qué la *modernización concertada*, las desregulaciones sectoriales y las iniciativas tributarias procompetitivas no habían alcanzado para “cruzar el río” y consolidar una nueva realidad para la Argentina? Quizás porque en cualquier circunstancia hubiera sido imposible, dado el tipo de cambio bajo con el que la empresa político-económica había

nacido. Pero más que eso –para no caer en un determinismo irreversible que selle el destino de la historia desde el día inicial– porque la trama compleja de la concertación reformista no le dio a la sociedad y a la economía una flexibilidad que imitara a la devaluación en sus efectos virtuosos. Conviene hacer, en ese sentido, un breve examen.

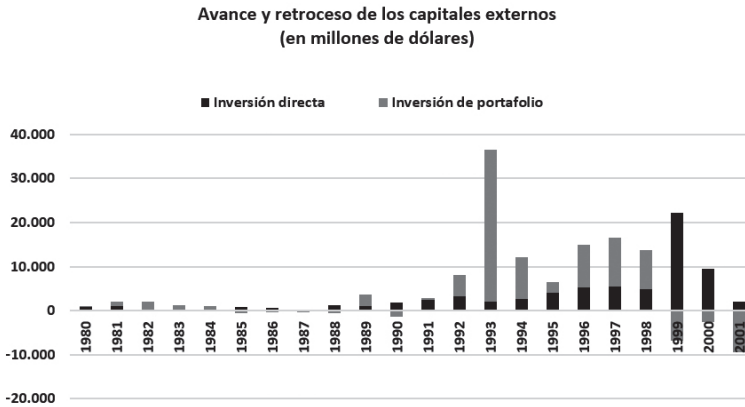
Para ello combinemos las tres modernizaciones. El huracán privatizador diseñó una arquitectura monopólica y dolarizada en los servicios públicos y como consecuencia no se hizo espacio a una dinámica descendente de las tarifas que incrementara la competitividad de sus usuarios; si hubo aumentos de productividad, beneficiaron principalmente a los accionistas y los trabajadores de cada sector. En segundo lugar, las reformas en las instituciones del mercado laboral fueron calificadas de “insuficientes”, incluso por aquellos que las impulsaron desde el gobierno. Si ese calificativo aludía a la aspiración de que los salarios en dólares cayeran, por cierto, que eso –casi imposible en una sociedad como la argentina– no sucedió. Por lo contrario, hasta 1994 los salarios se indexaron de facto a los precios del IPC y se encarecieron en dólares. Por fin, la apertura comercial externa de impacto asimétrico fue una dificultad adicional para el equilibrio macroeconómico. Veamos unos pocos datos que retratan sobre esa base la crucifixión del proyecto reformista. Entre 1990 y 1994 aumentaron a gran velocidad los salarios en dólares (según una de las múltiples mediciones posibles, un 145 %) ³⁵ y a velocidad intermedia las tarifas de los servicios públicos y las industrias de insumos difundidos (sustancias químicas y productos derivados tuvieron un incremento en dólares del 16 %; hierro y acero no tuvo incrementos, pero mientras los precios internacionales disminuyeron un 20 % entre marzo de 1992 y marzo de 1994, en Argentina solo lo hicieron un 0,8 %). ³⁶ Por contraste, cayeron los precios en dólares de los bienes de consumo producidos por la industria efectivamente abierta al comercio internacional. Poco de eso se corrigió luego. La economía se enfrentaba ahora a un mundo hostil con esos desalentadores precios relativos y con esas dos palabras que el mundo financiero comenzaba a susurrarle al oído: *memento mori*. O si no se

35. Se considera el índice de salarios básicos de convenio de la industria y la construcción [personal no calificado] elaborado por el INDEC, para los meses de marzo de los años mencionados y el tipo de cambio de la base de datos del proyecto.

36. Se considera la correspondiente categoría del indicador de precios mayoristas elaborado por el INDEC y el tipo de cambio de la base de datos del proyecto, para los meses de marzo de cada año. El porcentaje de aumento puede estar parcialmente subestimado en la medida en que el precio de 1990 tuviera incorporado el costo financiero de una economía con muy elevados niveles inflacionarios. Para precios internacionales se utilizan datos de la Fed.

lo decía con palabras, se lo decía con los hechos: la cuenta capital revertía la dirección de sus flujos.

Gráfico 5. Avance y retroceso de los capitales externos (en millones de dólares)



Fuente: Base de datos del proyecto

Fuente: base de datos del proyecto.

4. Final

En enero de 1999 las autoridades monetarias de Brasil siguieron el camino del sudeste asiático y de Rusia y permitieron la depreciación de la moneda. Argentina quedó prácticamente sola en el mundo con el peso caro y entonces las dudas crecieron. En ese momento, en el que había comenzado a primar el escepticismo, se percibió que, a diferencia de lo que había sido el patrón oro a fines del siglo XIX y principios del XX, la caja de conversión –otra manera de llamar a la Convertibilidad– era una rareza en el mundo. Argentina estaba acompañada apenas por un puñado de países: Bosnia y Herzegovina, Brunei, Bulgaria, Hong Kong, Yibuti, Estonia y Lituania, varios de ellos herederos de la flexibilidad económica y social compulsiva del difunto socialismo real. El PBI cayó 3,4 % ese año.³⁷ Un lector desprevenido podría creer que en ese contexto el debate interno tendría como foco

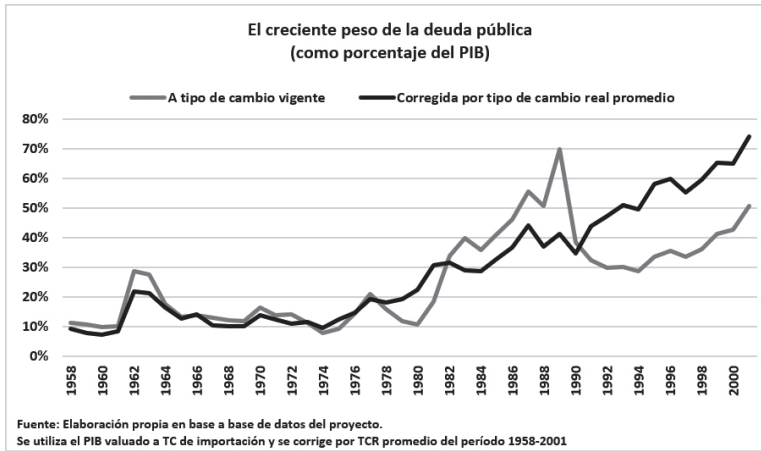
37. Cálculo propio con base en Ferreres (2010).

la salida de la Convertibilidad, pero lo que predominó fue una resistencia heroica contra la salida de capitales. Puede comprenderse: la dolarización de los contratos anticipaba un colapso si se devaluaba la moneda; el déficit fiscal y la deuda pública parecían sostenibles si se mantenía la paridad de un peso por un dólar, pero eran definitivamente insostenibles en otro escenario, mucho más tomando en cuenta las secuelas fiscales de la reforma previsional. Si alguna propuesta alternativa emergía no era el abandono del régimen monetario para ir a un tipo de cambio flexible sino la dolarización,³⁸ como una respuesta del gobierno a una desconfianza persistente en el peso, que tenía en la formación de activos externos su signo más evidente.³⁹ La oposición, que iba a ganar las elecciones presidenciales en octubre, repetía una y otra vez en la campaña electoral que mantendría la Convertibilidad. Las reformas de mercado hacían mutis por el foro, salvo para sugerir algunas correcciones marginales. En esa línea, las palabras clave eran “transparencia”, “mejoras regulatorias”, “inyección de competencia”. En todo caso, con una conducta sabiamente evitativa, los dirigentes de la Alianza hablaban más de salud o educación –reformas de segunda generación, era la consigna– que de cuestiones macroeconómicas o de las modernizaciones concertadas.

38. En enero de 1999 el titular del Banco Central, Pedro Pou, elaboró una propuesta para dolarizar la economía, confeccionada a pedido del presidente Menem. Poco después, según fuentes periodísticas, el mandatario confesó en la intimidad que quería abandonar el gobierno “con la economía dolarizada” (*El País*, 27 de mayo de 1999). Por otra parte, poco antes del traspaso de mando, integrantes del equipo económico del presidente electo compartieron una reunión con funcionarios salientes, en la que estos últimos los pusieron al tanto de las tratativas en marcha con el gobierno estadounidense, a fin de obtener parte del señoreaje si se concretaba la dolarización. Poco después, el secretario del Tesoro norteamericano, de visita en Buenos Aires, consultó a las nuevas autoridades acerca de la voluntad de continuar con el proyecto dolarizador, y recibió una respuesta negativa. Calvo (1999) también da cuenta de las intenciones de Menem de reemplazar totalmente el peso por el dólar y compartir el señoreaje con EE.UU.

39. El firme crecimiento del stock de estos activos, que antecedía por mucho al lanzamiento de la Convertibilidad, solo registró una fugaz pausa en los primeros dos años del programa, para retomar luego la tendencia ascendente (Basualdo y Kulfas, 2000).

Gráfico 6. El creciente peso de la deuda pública (deuda como porcentaje del PBI)



Fuente: elaboración propia en base a base de datos del proyecto.
Se utiliza el PIB valuado a TC de importación y se corrige por TCR promedio del periodo 1958-2001.

Cuando el 10 de diciembre de 1999 Fernando de la Rúa llegó a la presidencia, la economía popular de mercado estaba en el ocaso, no porque hubiera dejado de ser una economía de mercado, sino porque ya no era una economía popular. En realidad, en algo se puede corregir esta proposición: la economía estaba anémica, pero una amplia mayoría de la sociedad no conectaba esa anemia con la Convertibilidad, que mantenía su popularidad porque, comprensiblemente, se la seguía asociando a la estabilidad de precios. En ese contexto, un último aliento del exhausto impulso transformador apareció de improviso: fue la reforma laboral aprobada en mayo del 2000,⁴⁰ un rayo en un día de sol cuyo ambicioso contenido –plazo de dos años para renegociar convenios vigentes por ultraactividad, habilitación de convenios por empresa, extensión de uno a seis meses del período de prueba– fue opacado por las denuncias de corrupción en su tratamiento en el Senado. Acusaciones parecidas habían recaído antes sobre Menem, pero fue De la Rúa el que tuvo que aprender, acosado por la creciente fatiga social, que el escándalo tenía ahora costos políticos.

40. Ley 25.250.

Para ese momento, la conducción de la política económica ya sabía que, desde la óptica macroeconómica, su único camino era resistir, tratando de sostener la disciplina fiscal en medio de la recesión, buscando financiamiento en los mercados internacionales, aspirando a una deflación mínimamente coordinada. Así fue con José Luis Machinea a cargo de la cartera de Economía y así fue cuando, en una sorpresiva apuesta a recuperar la magia de 1991, Machinea fue reemplazado por Domingo Cavallo, el 20 de marzo de 2001, tras un corto intermedio de Ricardo López Murphy. Ni uno ni otro dieron por muerta a la Convertibilidad sino que lucharon por sostenerla, y solo podemos afirmar que esa lucha fue inútil porque conocemos el final de la historia.⁴¹ En medio de aquel año memorable para el mundo entero, signado por el ataque a las Torres Gemelas y por el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio, la confianza de los argentinos en su propio experimento, aquel que tanto los había entusiasmado, se estaba desvaneciendo irremediamente. Más todavía. El apoyo de los Estados Unidos también se perdió tras el arribo de George W. Bush a la presidencia⁴² y el del FMI se perdería poco tiempo después. En octubre de la Rúa fue derrotado en las elecciones intermedias y se aceleró el retiro de depósitos de los bancos, a la par que se profundizó una dolarización de los ahorros que había comenzado en marzo pero que tenía antecedentes lejanos desde los años 70. El hilo histórico de ese proceso, con la crisis de la Convertibilidad

41. Pocos días después de la asunción de de la Rúa, se sancionó la Ley 25.239, que implicó modificaciones en Ganancias, IVA y Bienes Personales, entre otros tributos, y un “Impuesto de emergencia sobre altas rentas”. A fines de diciembre de 2000, fue anunciado el “blindaje”, que consistía en un paquete plurianual de financiamiento (con aportes del FMI y de privados) por casi 40.000 millones de dólares. Ya con Cavallo al frente del Ministerio de Economía, el Decreto 648 de mayo de 2001 habilitó la operación de canje de títulos públicos conocida como “megacanje”; en tanto que la Ley 25.445 de junio de ese año introdujo al euro en la Convertibilidad (50 % dólar, 50 % euro). La modificación solo entraría en vigor cuando el euro superase a la cotización del dólar estadounidense, pero en lo inmediato se aplicó el “factor de convergencia”, que implicaba un recargo a las importaciones que era utilizado para estimular a las exportaciones. La Ley 25.453 sancionada en julio obligaba al Estado a operar con “déficit cero” a la par que amplió el impuesto a los créditos y débitos bancarios que se había establecido poco tiempo antes. En noviembre de 2001, en tanto, el Poder Ejecutivo lanzó un paquete de medidas (varias de ellas comprendidas en el Decreto 1387), que incluyó la devolución parcial del IVA para compras con tarjetas de débito y la reducción de aportes personales de los trabajadores en relación de dependencia.

42. Para algunos este fue un evento determinante en el curso dramático de los acontecimientos. Lucas Llach ha sugerido que el destino del régimen monetario pudo haber sido otro si Al Gore ganaba la presidencia en el año 2000 tras la batalla judicial en el estado de Florida que le dio el triunfo a Bush. Paradójicamente, el apoyo que el presidente George H. Bush –padre del nuevo mandatario– había dado a Menem una década antes había sido clave para que Argentina regularizara su deuda externa, lo que favoreció la confianza de los mercados y el éxito inicial de la Convertibilidad.

como hito fundamental, terminó conformando una sociedad fracturada en términos financieros, con una minoría rica en dólares y una mayoría pobre en pesos.

Cavallo se vio obligado a disponer entonces severas restricciones a la libre disponibilidad de los depósitos bancarios. Eso ocurrió el 3 de diciembre y desde ese momento ya nadie creyó que un peso valía un dólar. La ilusión bimonetaria se había quebrado. En diciembre de 2001, el repudio a toda la clase política por parte de la ciudadanía fue arrasador, porque toda ella había alimentado la promesa de cambio. Quizás por un tiempo después del estallido, Menem pudo alimentar la ilusión de que podía quedar a salvo de esa ola, pero su esperanza se derrumbó el 27 de abril de 2003, cuando cosechó apenas el 24 % de los votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales y decidió no presentarse a la segunda ronda.

Sin embargo, sería un error creer que los hechos del 2001 significaron el entierro súbito y en su totalidad de las piezas que conformaron la economía popular de mercado. En algunos aspectos fue un proceso lento, aunque a la vez irreversible. La Convertibilidad se desintegró de inmediato, pero la herencia de la desindexación, a la que esforzadamente se había llegado, persistió por varios años, hasta que nuevos desequilibrios macroeconómicos la pulverizaron. Se comprobó además que las reformas de mercado no habían sido un fuego de artificio que se esfuma en un instante. Las privatizaciones no se revirtieron completamente y lo que se revirtió tardó en hacerlo, no sin controversias crecientes sobre los roles del Estado; las nuevas reglas laborales, aquellas que habían intentado conformar un mercado de trabajo más flexible, no fueron abatidas por una revolución restauradora y unánime sino que cedieron posiciones gradualmente, e incluso algunas (como la desregulación de las obras sociales o el tratamiento menos protector a los trabajadores que las empresas tercerizaban) todavía forman parte del paisaje económico y social; la apertura comercial externa fue definitivamente sacrificada en el altar de la vieja economía proteccionista recién en la segunda década del siglo XXI. Sin embargo, pese a que el derrumbe no fue instantáneo, treinta años después de que Menem emprendiera su marcha, pareciera que lo que queda son apenas ruinas de un proyecto socioeconómico que se extinguió. ¿Se extinguió realmente?; ¿es aquel proyecto solo materia para satisfacer la curiosidad de los historiadores?; ¿o los malestares sociales del presente, a pesar de un clima internacional menos optimista que el de entonces sobre el futuro de las economías de mercado, están fertilizando el suelo para que germine de nuevo, con sus particularidades, un reformismo de base popular?

Bibliografía

- Acuña, C.; Galiani, S. y Tommasi, M. (2007): “Understanding Reform: The Case of Argentina”, en Fanelli, J. M., *Understanding Reform in Latin America: Similar reforms, diverse constituencies, varied results*, Palgrave, McMillan.
- Altimir, O. y Beccaria, L. (1999): *El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina*. Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa”.
- Arklems (2012): *Base Fuentes de Crecimiento Económico en Argentina - Arklems 3.0 Database*. Obtenido de <https://arklems.org/datos/>
- Arriazu, R. H. (2003): *Lecciones de la crisis argentina - Bases programáticas para un esquema de desarrollo sustentable*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Azpiazu, D. N. (1995): *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, Norma.
- Azpiazu, D. y Basualdo, E. (2004): “Las privatizaciones en Argentina. Génesis, desarrollo y principales impactos estructurales”, en Petras, J. y Veltmeyer, H., *Las privatizaciones y la desnacionalización de América Latina*, Buenos Aires, Prometeo.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2001): *Privatizaciones, rentas del privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, FLACSO.
- Bambaci, J.; Saront, T. y Tommasi, M. (s.f.): “La economía política de las reformas en la Argentina”, en *Cuadernos de Economía*, 37(122).
- Banco Central de la República Argentina. (s.f.). *Normativa*.
- Basualdo, E. (2002): *El proceso de privatización en la Argentina: la renegociación con las empresas privatizadas: revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, Buenos Aires, FLACSO.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000): *Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina*, Buenos Aires, FLACSO.
- Beccaria, L. (2004): “Reformas estructurales, convertibilidad y mercado de trabajo”, en Boyer, R. y Neffa, J.C. (coords.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001)*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores/Ceil-Piette Conicet/ Caisse de Dépôts et Consignations.
- Bertranou, F.; Cetrángolo, O.; Grushka, C. y Casanova, L. (2011): *Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones*, Buenos Aires, CEPAL y OIT.
- Burgo, E. (2011): *7 ministros - La economía argentina: historias debajo de la alfombra*, Buenos Aires, Planeta.

- Calvo, G. (1999): "On Dollarization", en *Economics of Transition*, 10(2), pp. 393-403.
- Cámara de Diputados de la Nación (s.f.). *Buscador de proyectos*. Obtenido de <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/>
- Cámara de Diputados de la Nación. (s.f.). *Debates de Leyes - Diarios de Sesiones de Diputados y Senado*. Obtenido de https://www.hcdn.gov.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/debates/leyes_20001_24000.html
- Canavese, A. y Gerchunoff, P. (1996): "Reformas estructurales, productividad y tipo de cambio", en *Desarrollo Económico*, N° 36, verano, pp. 7-22.
- Caro Figueroa, A. (2012). "El acta de coincidencias entre el Gobierno de Menem y la CGT", 3 de marzo. Obtenido de <http://armandocarofigueroa.blogspot.com/2012/03/el-acta-de-coincidencias-entre-el.html>
- Caro Figueroa, J. (2015): *Tratado de la Huelga y del Derecho de Huelga*, La Ley: Buenos Aires.
- Cavallo, D. F. y Cavallo Runde, S. (2018): *Historia económica de la Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Centro de Economía Internacional. (s.f.). *Series estadísticas varias*. Obtenido de <http://www.cei.gov.ar/>
- Cetrángolo, O. (2004): *Sistema previsional argentino: crisis, reforma y crisis de la reforma*.
- Cetrángolo, O. y Jiménez, J. P. (1993): *Política fiscal en Argentina durante el régimen de convertibilidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- (2004): *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Clarín (1999): "Menem recibe hoy la propuesta de dolarizar la economía", 21 de enero. Obtenido de https://www.clarin.com/economia/menem-recibe-hoy-propuesta-dolarizar-economia_0_B1ofY_AlAtg.html
- Cruces, G. G. (2010): *Payroll Taxes, Wages and Employment. Indentification through Policy Changes*. CEDLAS.
- Dabós, M.; Espert, J. L. y Vignoli, G. (2015): *Determinantes del tipo real de cambio en la Argentina: una aproximación empírica 1961-2014*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano.
- D'Amato, L. y Katz, S. (2018): "Una constante en la evolución macroeconómica argentina: dinero, deuda y crisis (1945-2015)", en Cortés Conde, R., y Della Paolera, G., *Nueva historia económica de la argentina*, Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia de la República Argentina - Edhasa, pp. 141-176.
- Damill, M.; Frenkel, R. y Maurizio, R. (2002): *Argentina: Una década de*

- convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo.
- De Pablo, J. C. (2005): *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX*, Buenos Aires, La Ley.
- (2010): *Política económica en democracia - De Alfonsín a Kirchner*, Buenos Aires, Educa.
- (2011): *Política económica en condiciones extremas*, Buenos Aires, Educa.
- Eichengreen, B. (s.f.): “The Gold Standard Since Alec Ford”, Working Paper, NBER.
- El País* (1994): “La Reserva Federal de EEUU defiende la subida de tipos de interés mientras la economía crece más de lo previsto”, 28 de mayo. Obtenido de https://elpais.com/diario/1994/05/28/economia/770076001_850215.html
- (1999): “Menem insiste en la dolarización de la economía argentina”, 27 de mayo. Obtenido de https://elpais.com/diario/1999/05/28/economia/927842412_850215.html
- Etchemendy, S. (2015): *La economía política del neoliberalismo: empresarios y trabajadores en América Latina, España y Portugal*, Buenos Aires, Eudeba.
- Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998): “Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, en *Desarrollo Económico*, 37(148), enero-marzo, pp. 559-590.
- Fair, H. (2007): “La trama de la relación entre el sindicalismo y el Estado durante el primer gobierno de Menem”, 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo.
- Fair, H. (2008): “El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem”, en *Trabajo y Sociedad - Indagaciones sobre el trabajo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, IX(10), otoño.
- (2016): “Del peronismo nacional-popular al peronismo neoliberal: transformaciones de las identidades políticas en la Argentina menemista”, Universidad de los Andes.
- Fanelli, J. M. (2002): “Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina”, en *Revista de la CEPAL*, agosto, pp. 25-45.
- Fed - Federal Reserve Bank of St. Louis. (s.f.). *Series estadísticas varias*.
- Félez, M. (2000): “La política de flexibilización laboral en la Argentina durante los años 90. Actores y economía política”, Tucumán: XVII Jornadas de Historia Económica.

- Ferreres, O. (2010): *Dos siglos de economía argentina, edición Bicentenario*, Buenos Aires, El Ateneo.
- FIEL (1998): *La reforma tributaria en la Argentina - Tomo II*, Buenos Aires.
- FIEL y ASAP (1998): *La reforma previsional en Argentina. El impacto macroeconómico y la organización del mercado de las AFJP*.
- FMI (1998): *Junta de Gobernadores - Intervención del Sr. Carlos Saúl Menem*, Washington.
- (2000): *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (1999)*.
- (s.f.). *World Economic Outlook (WEO) - Series estadísticas varias*.
- Frenkel, R. y González Rozada, M. (1998): *Apertura, productividad y empleo. Argentina en los años 90*, CEDES.
- Galiani, S. y Gerchunoff, P. (2003): “The Labor Market”, *Working Papers*, N° 56, Universidad de San Andrés.
- Galiani, S.; Heymann, D. y Tommasi, M. (2003): *Expectativas frustradas: el ciclo de la convertibilidad*, Buenos Aires, CEPAL.
- Gerchunoff, P. y Canovas, G. (1995): “Privatizaciones en un contexto de emergencia económica”, en *Desarrollo Económico*, 34(136), enero-marzo, pp. 483-512.
- Gerchunoff, P. y de León, G. (2018): “Entre la flexibilidad y la institucionalización: una historia circular del mercado de trabajo argentino (1914-2016)”, en Cortés Conde, R. y Della Paolera, G., *Nueva Historia Económica de la Argentina*, Buenos Aires, Edhasa, pp. 197-222.
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018): *El ciclo de la ilusión y el desencanto - Políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*, Buenos Aires, Crítica.
- Gerchunoff, P. y Torre, J. C. (1996): “La política de liberalización económica en la administración Menem”, *Desarrollo económico*, pp. 773-768.
- Gibson, E. L. y Calvo, E. (2000): “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, en *Studies in Comparative International Development*.
- Heymann, D. (2019): “Argentina tiene una propensión inflacionaria”, entrevista de A. Radonjic, 15 de febrero.
- (s.f.): Base de datos del proyecto.
- INDEC. (s.f.): *Series estadísticas varias*. Obtenido de <https://www.indec.gob.ar/>
- Infoleg (s.f.): *Normativa varia*.
- Kidyba, S. y Vega, D. (2015): *Distribución funcional del ingreso en Argentina, 1950-2007*, Santiago de Chile, CEPAL.

- Kulfas, M. y Salles, A. (2018): “Evolución histórica de la industria manufacturera argentina. Un análisis a partir de la homogeneización de los censos industriales, 1895-2005”, Universidad Nacional de San Martín, Programa de Investigaciones Argentina en el Largo Plazo (PALP) - Escuela de Economía y Negocios.
- Llach, J. J. (1997): *Otro siglo, otra argentina - Una estrategia para el desarrollo económico y social nacida de la convertibilidad y de su historia*, Buenos Aires, Ariel.
- Llanos, M. (1998): “El presidente, el Congreso y la política de privatizaciones en la Argentina (1989-1997)”, en *Desarrollo Económico*, 38(151), octubre-diciembre, pp. 743-770.
- Macrotrends (s.f.): *Serie estadística de índice dólar*.
- Maddison Project Database (2018): *Series de producto per cápita mundiales*.
- Medici, A. (s.f.): *La desregulación de las Obras Sociales. Un episodio más de la reforma de salud en Argentina... ¿Qué vendrá luego?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ministerio de Economía (s.f.): *Memoria de las Privatizaciones*. Obtenido de mepriv.mecon.gob.ar/privatizaciones.htm
- Murillo, V. (2000): “Del populismo al neoliberalismo: sindicatos y reformas de mercado en América Latina”, en *Desarrollo Económico*, 40(158), julio-septiembre, pp. 179-212.
- (2005): *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Mussa, M.; Swoboda, A.; Zettelmeyer, J. y Jeanne, O. (1999): “Flujos de capital hacia las economías de mercados emergentes”, en *Finanzas y Desarrollo*, octubre, pp. 9-12.
- Novaro, M. y Palermo, V. (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma.
- Pessino, C. (1996): “La anatomía del desempleo”, en *Desarrollo Económico*, verano, pp. 223-262.
- Porta, F. y Ramos, A. (s.f.): *Inversión Extranjera Directa y Reformas Estructurales en la Argentina. Tendencias y estrategias en la década de los 90*, Instituto de Integración Latinoamericana.
- Rodríguez, C. A. (1995): *Ensayo sobre el Plan de Convertibilidad*, Buenos Aires, Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA).
- RTA. (s.f.): *Archivo Histórico Radio y Televisión Argentina SE*.
- Sachs, J. y Larraín, F. (2002): *Macroeconomía en la economía global*, Buenos Aires, Pearson Education.

- Santangelo, R. A. (2000): *A diez años de la Convertibilidad ¿Gracias por los servicios prestados? ¿O feliz próxima década?*, Buenos Aires, M&S Consultores.
- Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial) (s.f.): Obtenido de <http://www.cedlas.econo.unlp.edu.ar/wp/estadisticas/sedlac/estadisticas/>
- Torre, J. C. (2019): “De la movilización de los desocupados a la formación de un nuevo actor sociopolítico”, en *Desarrollo Económico*, 59(228), septiembre-diciembre, pp. 165-200.
- Viguera, A. (1998): *La política de la apertura comercial en la Argentina, 1987-1996*, s.d..
- Weyland, K. G. (2002): *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*, Princeton University Press.

Fuentes periodísticas

Clarín
La Nación
Página 12
El País (España)
Boletines de Telam









