

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL
Santiago, enero de 1967

CONSECUENCIAS SOCIALES Y ECONOMICAS DE LA POLITICA ECONOMICA
CLASICA APLICADA EN ARGENTINA EN LA POSGUERRA
por Eprime Eshag y Rosemary Thorp

* Traducido del Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics, Volume 27, February 1965, N°1; "Economic and Social Consequences of Orthodox Economic Policies in Argentina in the Post-war Years". Pedido por el Profesor Carlos Lessa para ser utilizado en la Cátedra de Análisis e Instrumentos de Política Económica del Curso Básico de Santiago.

INTRODUCCION: ALCANCES DEL ESTUDIO ^{1/}

Es conveniente dividir en tres períodos la historia económica argentina de los últimos trecientos años. El primero comprende la última parte del siglo XIX hasta el comienzo de la gran crisis de los años 30. En este período, gracias al capital y a la mano de obra extranjeros, se registró en Argentina un rápido ritmo de desarrollo que en gran parte tuvo lugar dentro del marco de la filosofía económica del laissez-faire. Sin embargo, como la estructura de producción resultante estaba orientada hacia las exportaciones, el país era muy vulnerable a las fluctuaciones de la demanda externa de éstas, que consistían casi exclusivamente en productos primarios.

El segundo período abarca los dos decenios de 1930 a 1948 - la gran crisis, la segunda guerra mundial y los tres años de postguerra. Se caracteriza por la creciente intervención del gobierno en la economía y sería adecuado llamarlo el período de fiscalización y dirección gubernamental - la antítesis de la primera etapa de desarrollo. La intervención del gobierno, que en un comienzo no fue más que una reacción a la pronunciada disminución de las entradas en divisas y de los ingresos públicos por efecto de la crisis, se transformó a fines del período en una política deliberada de sustitución de importaciones e industrialización.

^{1/} Este estudio no se habría realizado jamás sin la ayuda y la amistosa colaboración de muchos organismos y personas. Entre los primeros habría que mencionar en especial al Banco de Londres y América del Sur, que puso a nuestra disposición su biblioteca y se tomó muchísimas molestias para proporcionarnos cifras que era imposible obtener en Oxford. Entre las últimas, expresamos nuestra gratitud al Sr. Dudley Seers, ex Director de Investigación de la Comisión Económica para Africa, Addis Abeba, al Dr. Aldo Ferrer del Instituto de Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires, y al Dr. Javier Villanueva del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, por habernos permitido emplear sus trabajos publicados e inéditos. Los Dres. Ferrer y Villanueva tuvieron la gentileza de comentar la versión preliminar del trabajo. La labor desarrollada por estos dos economistas argentinos y el Sr. Seers en América Latina nos sirvió de gran ayuda, por cuanto nos sugirió algunos de los aspectos que investigamos en este estudio. Manifestamos nuestros agradecimientos a la Sra. Joan Robinson que tuvo la gentileza de comentar nuestro trabajo y al Sr. Alberto Fracchia y al Dr. F. J. Hersche de CONADE, Buenos Aires, que nos proporcionaron algunas informaciones imposibles de obtener en Oxford.

El problema fundamental que enfrentaron las autoridades durante la mayor parte de este período fue el de adaptar la economía a la grave contracción del volumen de las exportaciones e importaciones que se había producido durante la crisis y el conflicto bélico. Un estudio del desarrollo económico en estos años indica claramente que el problema se resolvió principalmente mediante la industrialización, fomentada por las medidas adoptadas por el gobierno y por la intervención pública en las transacciones internas y externas. En consecuencia, pese a que se había reducido considerablemente el nivel de transacciones externas, Argentina logró ampliar después de 1935 la producción total y el empleo y elevar el consumo personal a una tasa razonable de aproximadamente 3 por ciento al año, sin encontrar graves problemas de desequilibrio interno o externo.

El tercer período, de 1949 a 1963, se inició con el deterioro de la relación de intercambio y con graves problemas de balanza de pagos. En gran parte, para resolver estas dificultades, las autoridades introdujeron inicialmente medidas destinadas a restringir la demanda interna y establecieron estímulos de precio para el sector exportador de la economía. Durante este período continuó desplazándose el predominio de la intervención y el control estatales hacia el funcionamiento del mecanismo de precios y la restricción de la demanda, culminando finalmente con los Programas de Estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI) puestos en práctica entre los años 1959 y 1963. El nuevo sistema, que por razones de brevedad ha sido llamado 'política económica ortodoxa' representa en cierto sentido una vuelta a la filosofía de *laissez-faire* que imperaba en el primer período.

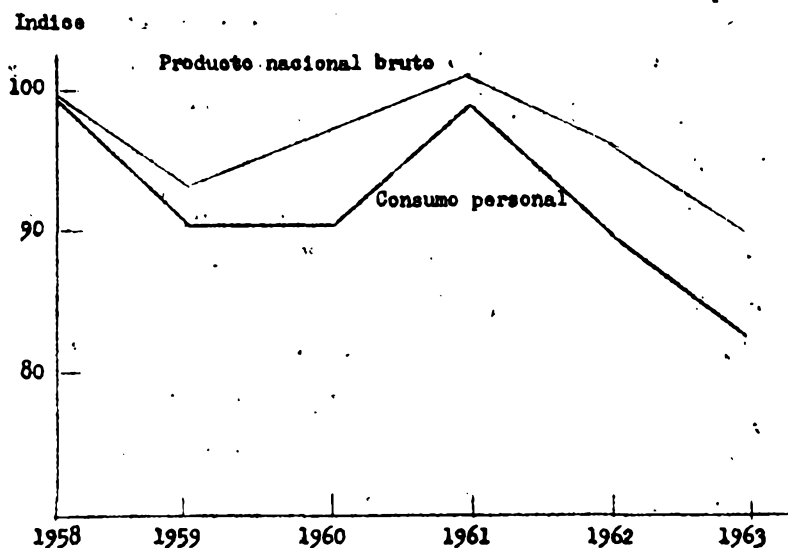
El objeto de este estudio es examinar la naturaleza de los problemas con que tropezó Argentina en el tercer período y hasta qué punto fueron adecuadas las medidas adoptadas por las autoridades para tratar de resolverlos; nos preocupa en especial el quinquenio (1959 a 1963) en que se aplicaron los Programas de Estabilización del FMI. En consecuencia, el trabajo empieza describiendo brevemente los principales problemas que tuvo que encarar el país a fines de la segunda guerra mundial y señalando los acontecimientos económicos y políticos más importantes que llevaron a comienzos de 1959 a la aplicación del Programa de Estabilización del FMI (sección I).

/En la

En la sección II se analizan con bastante minuciosidad las consecuencias económicas y sociales de la aplicación de la política del FMI. El estudio demuestra que a dicha política, inspirada en la doctrina del laissez-faire, puede atribuirse en gran parte la grave situación del país desde 1958, caracterizada a grandes rasgos por un estancamiento general, con oscilaciones ocasionales de la producción (véase el gráfico I).

Gráfico I

INDICES CORRESPONDIENTES AL VOLUMEN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO
Y AL CONSUMO PERSONAL POR HABITANTE, 1958-1963. (1958 = 100)



Fuente: 1 y 2.

/Con una

Con una creciente población y fuerza de trabajo, el estancamiento de la producción se tradujo en la reducción del ingreso por habitante y en un sostenido aumento del desempleo urbano. Al mismo tiempo el país sufría una vertiginosa inflación de precios y crisis periódica en la balanza de pagos. No cabe duda que ello contribuyó a los disturbios sociales y a los levantamientos políticos producidos en ese período.

Cabría preguntarse por qué la filosofía del laissez-faire, que funcionó bastante bien durante la primera etapa de desarrollo del país, no tuvo éxito cuando se aplicó en el período posterior a la segunda guerra mundial. Ello se debió, simplemente, a que entre ambos períodos se habían producido cambios fundamentales en la situación externa e interna. En lo que toca a la primera, la demanda mundial de productos primarios en los años cincuenta no aumentó al mismo ritmo que antes de la gran crisis, especialmente hasta la primera guerra mundial. Sin embargo, más importantes fueron los cambios estructurales que se produjeron en el país durante la segunda etapa de su desarrollo - de 1930 a 1948. En especial, el surgimiento de una fuerza de trabajo urbana grande y bien organizada, acostumbrada a un alto y creciente nivel de vida, había contribuido a que los efectos deflacionarios de las medidas ortodoxas resultaran muy inadecuadas para el país. Indudablemente la experiencia de Argentina brinda escaso apoyo al punto de vista de algunos economistas y dirigentes que han dicho que la teoría económica clásica y las medidas de política que en ella se basan tienen validez universal.

Al final del trabajo, en la sección III, se hace una crítica de los principales postulados en que se funda la política económica ortodoxa y se presenta un modelo simplificado de su aplicación en Argentina con arreglo a los programas de Estabilización del FMI.

Hay que añadir aquí algunas advertencias sobre las estadísticas empleadas, que distan mucho de ser exactas. Aunque no siempre se redondearon las cifras en el análisis, no se le asignó importancia alguna a las pequeñas variaciones porcentuales de un año a otro, a menos que ellas fueran confirmadas por información cualitativa fidedigna sobre la materia. Pese al cuidado con que se procedió a este respecto, es probable que debido a la imperfección de las informaciones se hayan deslizado varios errores en el trabajo.

/No obstante,

No obstante, es poco probable que sean lo suficientemente importantes como para modificar el esquema general del análisis y las principales conclusiones presentadas aquí.

I. ANTECEDENTES DE LA INTERVENCIÓN DEL FMI: LA SITUACIÓN EN 1946-55

Deficiencias de capital y retraso de la producción agrícola

El problema económico más grave que encaraba Argentina a fines de la segunda guerra mundial era el grave deterioro del acervo de capital de algunos sectores importantes de la economía. Ello obedeció principalmente a la caída de las importaciones de bienes de capital durante la crisis de los años treinta y el período de la guerra. En tanto que la disminución de las importaciones de bienes de consumo durante este período fue compensada por la producción de industrias nacionales recién instaladas, no ocurrió lo mismo en el caso de una amplia variedad de equipo de capital. Se estima que el valor en dólares de las importaciones de maquinaria y vehículos en 1938 ascendía solamente a la mitad, y en 1945 a alrededor de la décima parte del que tenía en 1929; a eso se atribuye la pronunciada reducción de las inversiones en bienes de producción duraderos. Durante el período de la guerra para el cual se dispone de informaciones, el volumen de este componente de la inversión fija sufrió una contracción de más o menos 50 por ciento. En consecuencia, algunos sectores fundamentales, especialmente los de transporte, energía y agricultura, no pudieron mantener sus existencias de equipo, circunstancia que como se indica más adelante, tuvo serias repercusiones económicas en la postguerra.

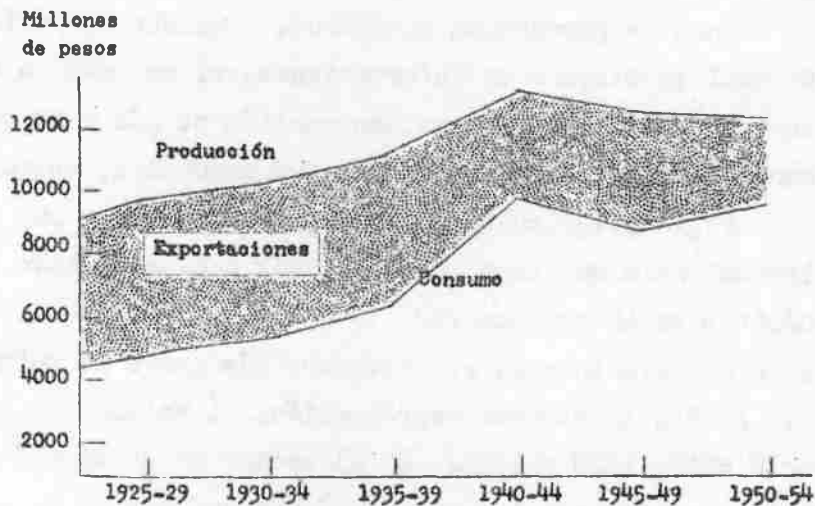
En el caso del transporte, el deterioro más grave lo sufrieron los ferrocarriles. Pese a la elevada depreciación, el volumen de material rodante no varió entre 1928 y 1945. En el sector de la energía, la capacidad instalada no creció paralelamente al rápido aumento de la demanda a que dio lugar la industrialización. A comienzos de la crisis había exceso de capacidad, pero a medida que avanzó la industrialización, se elevó rápidamente el consumo entre mediados del decenio de los treinta y el fin de la guerra, la capacidad instalada creció anualmente menos de 2 por ciento, en tanto que el consumo anual aumentó en 6 por ciento.

/En el

En el caso de la agricultura, el bajo nivel de inversiones y el lento ritmo de incremento de la fuerza de trabajo agrícola retardaron, por el lado de la oferta, el crecimiento de la producción. Se estima que el volumen de la producción agrícola durante la guerra superaba en 30 por ciento al que había alcanzado antes de 1930. Entretanto, el consumo interno se había duplicado con creces por efecto del crecimiento demográfico y del aumento del ingreso por habitante. Por ese motivo, disminuyó notablemente la oferta de bienes para exportación, como queda ilustrado en el gráfico 2.

Gráfico 2.

VALOR DE LA PRODUCCION Y EL CONSUMO DE PRODUCTOS
AGRICOLAS EXPORTABLES, 1925 A 1954 ^{a/}
(En millones de pesos a precios de 1950)



Fuente: 3

^{a/} Promedios quinquenales

/Mirado desde

Mirado desde el lado de la oferta, era casi inevitable que se produjeran esas deficiencias, causadas principalmente por la escasez de divisas durante la mayoría de los años treinta y por las grandes dificultades para importar bienes de capital durante la guerra. Pero probablemente es efectivo que la política del gobierno de mantener relativamente bajos los precios de los productos agrícolas y del petróleo afectó desfavorablemente la inversión en esos sectores y la distribución de la mano de obra entre los centros agrícolas y urbanos. Se permitió la importación de petróleo a un tipo de cambio favorable, lo cual tendió a mantener relativamente bajos los precios internos. La relación entre el índice de precios del petróleo y el precio medio bajó en más de un tercio entre 1935 y 1945.

La política agraria del gobierno consistía en adquirir productos agrícolas a precios garantizados y revenderlos en el mercado interno. Esto le permitió contrarrestar los efectos de las fluctuaciones del volumen del comercio exterior sobre la demanda y la producción internas, y contribuyó a mantener la estabilidad interna de los precios. Durante la guerra y en los años inmediatamente anteriores a ella, los precios pagados a los productores agrícolas no subieron a la par con los precios de los productos industriales. La relación interna de intercambio entre la agricultura y el resto de la economía sufrió un sostenido deterioro, que provocó un importante desplazamiento del ingreso, desde el sector agrícola hacia las regiones urbanas. En el gráfico 3, se indica en forma general la declinación de los precios de los productos agrícolas, en relación con los precios de los productos industriales durante la guerra y los años inmediatamente posteriores a su término. Como se explicará más adelante, a partir de 1948 se le impuso deliberadamente una orientación contraria a esta tendencia, con la esperanza de estimular la producción agrícola.

Al analizar las políticas que se siguieron en la Argentina durante el período 1930-1945, ha sido costumbre poner de relieve sus aspectos negativos, ya que influyeron sobre las inversiones en el sector agrícola y del petróleo y sobre la distribución de la fuerza laboral. Pocos escritores han señalado el aspecto positivo de la política del gobierno; ésta tuvo la benéfica consecuencia de transferir de la agricultura al sector industrial recursos de capital y de trabajo, lo que permitió una amplia industrialización sin los graves problemas de inflación que surgieron en la postguerra,

Gráfico 3

INDICE DE LA RELACION ENTRE PRECIOS AGRICOLAS E INDUSTRIALES, 1937-38 a 1963
(Promedio 1937 - 38 =100)



Fuente: 1937-1957: 3; 1958-1963: 4.

Oportunidades aprovechadas bajo condiciones favorables, 1946-1948

Cuando finalizó la segunda guerra mundial, la escasez de divisas y los problemas de suministro de equipo dejaron de ser un obstáculo para renovar y ampliar las reservas de capital del país. Durante un breve período de aproximadamente tres años, Argentina enfrentó condiciones externas relativamente favorables. El país había acumulado grandes reservas en divisas, que ascendían a alrededor de mil quinientos millones de dólares a fines de 1945; esta cifra equivalía a más o menos una y media vez el valor anual medio de las importaciones en los dos primeros años de postguerra. Además, en un momento en que existía una fuerte demanda de productos alimenticios debido a los efectos de la guerra sobre la capacidad productiva de Europa, tenía reservas de productos de exportación acumuladas durante el conflicto. El volumen de exportaciones aumentó rápidamente en 1946 y 1947 y a raíz de ello mejoró la relación de intercambio. El valor de esas exportaciones se elevó aproximadamente 700 millones de dólares en 1945 a mil quinientos millones en 1948.

/Si bien

Si bien al aplicar una política de expansión durante este período el gobierno contribuyó a acelerar la tasa de crecimiento de la producción y del empleo, no aprovechó plenamente las oportunidades favorables que se presentaron en el país; en efecto, cabe dudar de la sensatez de algunas de sus políticas. Un grave error consistió en no aprovechar gran parte de los recursos externos para superar las deficiencias ya señaladas. Al contemplar retrospectivamente la situación, salta a la vista que las reservas de divisas y las entradas adicionales producidas por el aumento del volumen y el precio de las exportaciones podrían haberse destinado a renovar e incrementar el acervo de capital de los sectores de transporte y energía y a desarrollar las industrias del petróleo y del acero; haciendo así extensiva a la energía, a la siderurgia y a los productos de la ingeniería pesada la política de sustitución de importaciones aplicada a los bienes de consumo livianos. Ello habría requerido una mayor fiscalización de la que se había ejercido hasta entonces sobre la distribución de los recursos y especialmente sobre la composición de las inversiones, pero le habría permitido al país continuar y ampliar el proceso de industrialización, incluso en las desfavorables condiciones de intercambio que se presentaron después de 1948.

No obstante, el Gobierno decidió emplear una apreciable cantidad de sus recursos en divisas para nacionalizar los ferrocarriles de propiedad extranjera, cuyo equipo estaba gastado y semi obsoleto. La CEPAL estima que se gastaron aproximadamente mil millones de dólares en el pago de la deuda externa y en la nacionalización de los servicios públicos. Ello tuvo el favorable efecto de reducir de aproximadamente 170 a 10 millones de dólares anuales el servicio del capital extranjero. No se sabe a ciencia cierta si no se podría haber ahorrado una suma mayor de divisas invirtiendo un monto equivalente en industrias de sustitución de importaciones, como la del petróleo y del acero; en los años comprendidos entre 1946 y 1948 las importaciones anuales de combustible solamente alcanzaron en promedio a 100 millones de dólares.

Asimismo, la política gubernamental interna de precios y gastos se tradujo en la asignación de una excesiva proporción de los recursos internos al consumo y a la inversión improductiva. Aunque durante la crisis y la segunda guerra mundial había poderosas razones para desviar los productos de /exportación hacia

exportación hacia el consumo interno, no ocurrió lo mismo en el período inmediatamente posterior al término del conflicto. En ese momento, debido a la fuerte demanda externa de alimentos, todo el aumento del consumo interno suponía una correspondiente disminución de las entradas en divisas. La política de mantener relativamente bajos los precios de los alimentos y de ejercer estrictos controles sobre los alquileres y los precios de otros bienes y servicios importantes, en circunstancias en que aumentaban rápidamente el empleo y los salarios, permitió que el consumo privado absorbiera una excesiva proporción del incremento del ingreso real provocado por el aumento de la producción interna y el mejoramiento de la relación de intercambio.

Se estima que entre 1945 y 1948 los sueldos de los funcionarios públicos aumentaron en términos reales en más o menos 35 por ciento y las entradas reales de la industria en 50 por ciento. Lo anterior incluyó un gran incremento de los beneficios de seguridad social y representó una apreciable redistribución del ingreso en favor de empleados y obreros. En el mismo período el consumo se elevó en más de 20 por ciento, en parte por efecto de dicho incremento y en parte por la rápida expansión del empleo en los sectores privado y público (véase el cuadro 1).

En materia de inversiones, el volumen de importaciones de bienes de capital, que había llegado a un nivel muy bajo a fines de la guerra, sufrió un notable aumento. Ello permitió renovar en parte el ya deteriorado equipo, pero estuvo lejos de satisfacer las necesidades presentes y futuras del país, especialmente en los sectores de energía y transporte. Una gran proporción de los recursos de inversión se encauzó hacia las actividades públicas y privadas de construcción. Entre los años 1946 y 1948 la inversión pública representaba más de la tercera parte de la formación de capital fijo interno bruto, y más de la mitad de ella se destinaba a la construcción y a otro tipo de inversiones no industriales. La política de holgura monetaria aplicada por el gobierno estimuló un gran aumento de la construcción privada, al punto que la construcción pública y privada en conjunto ascendía en 1948 a alrededor del 50 por ciento de la inversión total fija.

/Cuadro 1

Cuadro 1

CAMBIOS EN EL VOLUMEN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO
Y SUS COMPONENTES PRINCIPALES ENTRE 1945 Y 1948
(A precios de 1950)

	1945	1948	
	En miles de millones de pesos	Total	Promedio anual
Producto nacional bruto	<u>48.0</u>	<u>37</u>	<u>12</u>
Consumo	<u>37.9</u>	<u>22</u>	<u>7</u>
Personal a/	31.2	22	7
Público	6.7	23	8
Formación de capital fijo interno bruto	<u>8.4</u>	<u>103</u>	<u>34</u>
Construcción	5.9	38	13
Equipo de producción duradero	2.5	256	85
Cambios en las existencias b/	-1.2	2.1 c/	
Saldo externo (neto)	2.9	0.4 c/	

Fuente: 5.

- a/ En este cuadro y en los siguientes este renglón se obtiene como residuo.
- b/ Se compone principalmente de los cambios en las existencias de productos agrícolas internos, incluidos los cambios en la población ganadera.
- c/ Cifras absolutas en 1948 expresadas en miles de millones de pesos a precios de 1950.

La política de expansión fiscal crediticia aplicada por las autoridades se tradujo en una pronunciada aceleración de la tasa de crecimiento de la producción y del empleo. Las informaciones disponibles que figuran en el cuadro 1 sugieren que el producto nacional bruto creció en este período más de un 10 por ciento anual en comparación con el incremento aproximado de 3 por ciento del período bélico. Entretanto, las informaciones publicadas sobre el empleo indican que desde 1945 a 1948 el empleo industrial aumentó en 15 por ciento el número de empleados públicos en alrededor de 25 por ciento. La formación de una pesada burocracia y el excesivo aumento de las remuneraciones plantearon posteriormente graves problemas cuando se hicieron decididos esfuerzos para reducir el gasto público y estimular la producción agrícola mediante incentivos de precio. En especial el surgimiento de una fuerza de trabajo urbana grande y combativa que no estaba dispuesta a renunciar al mejoramiento del nivel de vida que había alcanzado durante esos años, impidió a las autoridades elevar los precios relativos de los productos agrícolas sin poner en marcha una espiral inflacionaria de precios y salarios.

El aumento de las actividades fue acompañado por un marcado incremento de las importaciones después de 1946, a medida que se facilitaba el suministro de productos del exterior, de manera que aunque se ampliaron las exportaciones, el valor de las importaciones aumentó con mayor rapidez aún. Ello se tradujo en un deterioro de la balanza de pagos y en la eliminación del excedente en cuenta corriente que se había registrado hasta 1946. Al mismo tiempo se produjo un aumento excesivo de los precios; el índice del costo de vida se elevó en alrededor de 55 por ciento entre 1945 y 1948. El aumento de los precios, que prácticamente coincidió con los movimientos de los precios mundiales en los años inmediatamente posteriores al término de la guerra, sólo obedeció en parte a la presión de la demanda sobre la capacidad productiva. El aumento de los salarios y de los precios de las importaciones también contribuyeron a elevar los precios internos; durante ese período los precios de las importaciones subieron en más o menos 40 por ciento.

/Vale la

Vale la pena destacar aquí que las anteriores críticas formuladas contra el Gobierno por no haber aprovechado plenamente las condiciones favorables que existían en los años inmediatamente posteriores al término de la guerra, están dirigidas exclusivamente a la política que aplicó durante dicho período. No se critica la doctrina intervencionista per se que siguieron los gobiernos sucesivos desde que se desencadenó la crisis en 1930, ya que difícilmente se habrían logrado distribuir más racionalmente los recursos sin haber ampliado apreciablemente su intervención,

Deterioro de la relación de intercambio y pronto retorno a las medidas económicas clásicas, 1949-1953.

Mientras la demanda de exportaciones se mantuvo firme y el país dispuso de amplias reservas de divisas para financiar sus excedentes de importación, no se pusieron en relieve las deficiencias de la política aplicada por el gobierno en la postguerra. Sólo después de 1948, cuando se agotaron dichas reservas y empezó a disminuir la demanda de exportaciones, se advirtieron sus graves repercusiones. La reacción inmediata de las autoridades fue recurrir a medidas destinadas a restringir las importaciones. El sistema de licencias previas de importación, que ya en noviembre de 1946 había vuelto a ser aplicado ^{2/} a fin de proteger aún más la industria nacional, se tornó ahora más restrictivo. Simultáneamente se introdujeron una serie de ajustes en el tipo de cambio, los cuales elevaron gradualmente el grado de discriminación aplicado a la importación de muchos artículos.^{3/}

No obstante, había ya un hecho que limitaba seriamente el grado en que podían restringirse las importaciones sin perjudicar a la producción. Este consistía en que en 1948 sólo el 20 por ciento del valor total de éstas correspondía a bienes de consumo, y de esa cifra sólo una parte podía ser

2/ El sistema de licencias previas de importación había sido abolido en 1942; continuaba en vigencia el sistema de tipos de cambio múltiples.

3/ Ahora sólo podían importarse al tipo de cambio preferencial los combustibles, la maquinaria agrícola y los suministros para las industrias 'de interés nacional'.

considerada no esencial.^{4/} Cualquier restricción rigurosa que se impusiera suponía reducir inevitablemente las importaciones de materias primas y bienes de capital, con el correspondiente efecto adverso sobre la producción.

Debido en gran parte a esta dificultad, las autoridades públicas comenzaron a seguir una política de fomento a la producción y a las exportaciones agrícolas mediante estímulos de precio. En etapas sucesivas se alzaron los precios agrícolas garantizados y los precios de los alimentos al menudeo. Gracias a estas medidas, el precio que se pagaba a los agricultores por el trigo había alcanzado en 1953 un nivel 2,5 veces superior al que tenía en 1948, en tanto que los precios de los alimentos al menudeo se habían más que triplicado. Esto provocó un desplazamiento de la relación interna de intercambio en favor de los productos agrícolas (véase el cuadro 3)

Esta política estimuló poco las actividades agrícolas, en parte debido a la incertidumbre que reinaba respecto a la duración de la relación favorable de intercambio, y en parte a un factor institucional, cual era el sistema vigente de tenencia de la tierra, que limitaba seriamente el radio de acción y la agilidad con que podían actuar las fuerzas del mercado. La superficie sembrada de cereales, que en los años 1950-54 era en promedio casi 10 por ciento menor que en el quinquenio precedente, disminuyó moderadamente, en tanto que en el mismo período la producción agrícola se redujo en forma aún más abrupta, en gran parte a raíz de una serie de malas cosechas en los años 1950-1952.^{5/} El principal efecto de las medidas adoptadas por el Gobierno fue elevar el precio de los alimentos al menudeo, iniciando así una espiral inflacionaria de precios y salarios.

La disminución de la producción agrícola y del excedente de exportación disponible fue un factor de importancia en la reducción de la capacidad de importación del país. El problema se agravó aún más por el permanente deterioro de la relación de intercambio, que excepto una breve interrupción durante el conflicto de Corea, duró hasta 1952. De 1948 a

^{4/} Los márgenes dentro de los cuales podían comprimirse las importaciones eran aún menores, puesto que la reducción de los bienes de consumo importados en virtud de acuerdos de trueque sólo habrían provocado un descenso correspondiente de las exportaciones.

^{5/} La producción en 1952 fue tan baja que el país tuvo que importar trigo.

1952 la capacidad de importación, medida en precios constantes, decayó en casi 50 por ciento;^{6/} a ello se atribuye el mayor alcance y rigor de las restricciones a la importación. Excepción hecha del año 1951, las importaciones declinaron sostenida y abruptamente entre 1949 y 1953, fecha en que su volumen era menos de la mitad del correspondiente a 1948. Esta disminución se produjo en todos los rubros de importación, excepto en el de combustibles, que entraba al país a un tipo de cambio preferencial.

Ante una situación de continuas dificultades en la balanza de pagos, y de bruscas alzas de precios, el gobierno decidió introducir a partir de 1951 el segundo instrumento de la política clásica: una restrictiva política fiscal y crediticia. Como en la práctica surgieron dificultades para elevar apreciablemente el ingreso fiscal o reducir los gastos corrientes por concepto de bienes y servicios, el peso de la política fiscal deflacionista tuvo que recaer sobre la inversión pública, que bajó enormemente en 1952 (véase el cuadro II). Como parte de su política restrictiva general el gobierno postergó también de 1952 a 1954 la iniciación de su segundo plan quinquenal. Además, las autoridades intensificaron las restricciones crediticias durante el año 1952. Esta política, que se aplicó hasta septiembre de 1953, provocó una disminución de la construcción privada en 1952-1953.^{7/} Simultáneamente se adoptaron medidas para estabilizar los salarios. En marzo de 1962 se concedió un último aumento de éstos, suscribiéndose contratos de trabajo por un plazo de dos años. Los efectos de esta medida quedan claramente demostrados en el cuadro III; las remuneraciones medias reales eran en 1952-53 casi 20 por ciento inferiores al volumen máximo alcanzado en 1949.

Las medidas aplicadas estuvieron unidas en un comienzo a un estancamiento y luego a una reducción de la producción y el empleo industrial. Ello se debió en parte a la insuficiencia de las importaciones y a los estrangulamientos en la oferta de energía y transporte. El marcado descenso de las importaciones de materias primas y bienes de capital desde 1948 a 1953 creó problemas a la industria de productos químicos, a la metalúrgica,

6/ Fuente: 8 (1956).

7/ Las inversiones en bienes de producción duraderos se contrajeron no sólo por efecto de las restricciones crediticias, sino también por las severas restricciones mencionadas a la importación de bienes de capital.

Cuadro II

VOLUMEN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, DEL CONSUMO
Y LA INVERSIÓN FIJA, 1948-1955
(A precios de 1960) ^{a/}

	Producto nacional bruto	Consumo		Inversión interna fija bruta			
		Personal	Público	Total	Construcción		Equipo de producción duradero
					Pública	Privada	
1952 (proporción porcentual) ^{b/}	100	76	10	19	7	3	8
			Indices, 1948 = 100				
1949	99	111	92	86	129	98	63
1950	100	107	94	84	122	111	54
1951	103	112	95	92	143	113	61
1952	97	106	96	82	119	105	53
1953	103	104	94	85	134	103	56
1954	108	114	99	81	119	104	53
1955	116	127	104	90	105	115	64

Fuente: 1 y 5

^{a/} Los años 1948 y 1949 se basan en los precios relativos correspondientes a 1950.

^{b/} Los componentes no suman 100, por cuanto se excluyen las cifras correspondientes a los cambios en las existencias y al balance de pagos.

Cuadro III

INDICES DEL COSTO DE LA VIDA Y DE LAS REMUNERACIONES
DE LA INDUSTRIA, 1948-1955
(1948=100)

	Costo de vida	Remuneraciones monetarias a/	Remuneraciones reales b/
1949	131	136	104
1950	165	165	100
1951	225	209	93
1952	312	257	82
1953	324	281	87
1954	337	327	97
1955	378	367	97

Fuente: 4

a/ Remuneraciones mensuales por empleado en la industria

b/ Remuneraciones monetarias divididas por el índice del costo de la vida.

/a la

a la del caucho, a la de muebles y a las imprentas. Las deficiencias en la oferta de energía se agudizaron en 1951 y llevaron en abril de ese año al establecimiento de una reglamentación destinada a reducir hasta en un 20 por ciento el consumo de Buenos Aires. En 1952 y la mayor parte de 1953 las fábricas tuvieron que paralizar rotativamente la producción una mañana por semana. Entretanto, aumentaron las demoras en el transporte, por cuanto el equipo seguía deteriorándose.

Con todo, no cabe duda que la restrictiva política fiscal y monetaria descrita anteriormente tuvo importantes repercusiones sobre la producción. Especial importancia tuvo la reducción del volumen de inversión fija bruta después de 1948, unida a una disminución del empleo y de los salarios reales; el consumo personal dejó de subir después de 1949 y bajó en 1952-53 (véase el cuadro II). Esta disminución del volumen de la demanda global impidió que muchas empresas aprovecharan toda su capacidad, especialmente las de bienes de consumo, como la textil y la del cuero; a fines de 1952 algunas fábricas textiles estaban funcionando al 50 por ciento de su capacidad.

El estancamiento de la demanda y de la producción durante los años 1949-53 estuvo unido a un aceleramiento de la inflación. En el cuadro III puede verse que desde 1948 a 1952 el índice del costo de la vida aumentó en un promedio anual de 50 por ciento, en comparación con una tasa anual de menos de 20 por ciento durante los años inmediatamente posteriores al término de la guerra. Las causas principales de esta situación fueron las alzas en los precios de los alimentos y de las importaciones, que provocaron un considerable aumento de los salarios. Gracias a la política de congelación de salarios y precios en 1952, y a las medidas destinadas a contener la demanda, se logró moderar el ritmo de la inflación en 1953; sin embargo, este éxito tuvo un alto precio en términos de producción y de empleo.

A raíz de una buena cosecha y del mejoramiento de la posición de la balanza de pagos en 1953, el gobierno permitió una entrada más liberal de importaciones, las cuales aumentaron en 1954 y 1955. En septiembre de 1953 las autoridades comenzaron a liberalizar su política de crédito y en 1954 pusieron en marcha el segundo plan quinquenal. Además, al vencer en marzo de 1954 los contratos de trabajo suscritos en 1952, fueron renegociados

/en forma

en forma tal que se produjo un apreciable aumento de los salarios reales (véase el cuadro III).

El resurgimiento de la demanda por una parte, por la otra la mayor disponibilidad de importaciones contribuyeron a la recuperación de la producción y el empleo en 1954 y 1955. Ello ayudó a contener la inflación. Durante esos dos años el índice del costo de la vida se elevó a un promedio anual inferior al 10 por ciento en comparación con un alza de 50 por ciento anual en los años 1949 a 1952, cuando la demanda global pasaba por una etapa de estancamiento o declinación.

Pese a que se recuperó la producción, el volumen del producto nacional bruto por habitante continuaba siendo en 1955 algo inferior de lo que había sido en 1948, debido al crecimiento sostenido de la población. Hay motivos para creer que durante ese período el empleo creció a un ritmo muy inferior al de la población, lo cual significó un aumento del desempleo urbano, problema que se agravó aún más por el desplazamiento de la población de las zonas rurales hacia las urbanas, según se indica en el cuadro siguiente:

POBLACION TOTAL Y DISTRIBUCION URBANO-RURAL, 1947-1960

	1947	1947-50	1950-60
	Cifras absolutas, millones de personas	Promedio anual	Cambio porcentual
Total	16.1	2.2	2.2
Urbano	9.9	3.9	2.9
Rural ^{a/}	6.2	-0.3	1.0

Fuente: 6 (1960) y 7 (1948).

^{a/} Ciudades o pueblos con 2 000 o más habitantes.

/Como podrá

Como podrá observarse, durante la mayor parte de la postguerra la población urbana creció mucho más rápidamente que la de las zonas rurales.

Amplia aplicación de las medidas económicas clásicas, 1956-1958

A pesar de las desfavorables consecuencias de las medidas económicas clásicas aplicadas entre 1949 y 1945, las autoridades no estaban preparadas para sustituirlas por otras. Por el contrario, este período, que comprende los tres años que transcurrieron desde el derrocamiento del señor Perón en septiembre de 1955 hasta la llegada al país de la segunda misión del FMI a fines de 1958, se caracterizó por una mayor confianza en el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Gran parte de los mecanismos de intervención estatal fueron eliminados en esos años, aunque se mantuvieron numerosos elementos de fiscalización, y el gobierno continuó ejerciendo en particular cierto control sobre los precios internos, el comercio exterior y las divisas. En cierto sentido, este período representa la segunda etapa de transición del sistema intervencionista al de política clásica cabal que posteriormente se puso en práctica bajo los auspicios del FMI.

Las medidas de política que se aplicaron durante este período estaban influenciadas en cierta medida por las recomendaciones que figuraban en dos informes presentados por el Dr. Prebisch en octubre de 1955 y en enero del año siguiente. Con todo, sería erróneo considerar que los acontecimientos económicos posteriores puedan atribuirse totalmente a dichas recomendaciones, por cuanto por una u otra razón el gobierno no aplicó algunas de las más importantes.

Esto ocurrió especialmente en el caso de aquellas relacionadas con la ejecución de los planes de desarrollo de la energía, del transporte y de la siderurgia, la expansión de la industria del petróleo y la introducción de nuevas técnicas de producción en la agricultura. Si bien hicieron algunos intentos para poner en práctica dichas recomendaciones, no se lograron grandes progresos debido, en parte, a la escasez de divisas.^{8/} Los mayores esfuerzos se hicieron en relación con el petróleo y gracias a eso la producción

^{8/} Desde el punto de vista político al gobierno le resultó difícil, sino imposible, estimular durante ese período la entrada de capital en gran escala al país, por cuanto la oposición a esta medida era general; especialmente en el caso de las inversiones extranjeras en la industria del petróleo.

aumentó en 16 por ciento entre 1955 y 1958.

La mayoría de las recomendaciones restantes que figuraban en ambos informes estaban dentro de las líneas "clásicas" y destacaban en particular la necesidad de adoptar diversas políticas restrictivas a fin de contener la inflación. Debían limitarse estrictamente los aumentos de salarios. Se sugería elevar de inmediato solamente los sueldos de aquellas personas cuya situación relativa se había deteriorado considerablemente en los últimos diez años, como por ejemplo los funcionarios públicos; se proponía un aumento medio de 10 por ciento para la administración pública. Además, debía reducirse el déficit público y frenar el aumento de la oferta monetaria reduciendo en lo posible los gastos públicos y elevando la tributación. En 1956 se propuso aplicar un recargo tributario de emergencia de 20 por ciento sobre los ingresos y las utilidades. En los informes se recomendaba también eliminar los mecanismos de intervención estatal y volver gradualmente al sistema de libre empresa. Ello se lograría suprimiendo los controles de precio y las subvenciones gubernamentales aboliendo los controles de cambio e introduciendo un sistema de pagos multilaterales para el comercio exterior. Se estimularían la producción agrícola y las exportaciones mediante la devaluación y otros incentivos de precio.

Las recomendaciones mencionadas en los dos últimos párrafos fueron seguidas un poco más entusiastamente en las relativas a los planes de desarrollo. Se adoptaron varias medidas para restablecer el mecanismo del mercado y para crear incentivos de precio a la agricultura. En octubre de 1955 se devaluó el peso y se permitió que el tipo de cambio "libre", que hasta la fecha había estado en realidad totalmente controlado por el Banco Central, fluctuara libremente al ritmo de las fuerzas del mercado, si bien dicho organismo conservó la facultad de intervenir cuando fuera necesario. La creación del 'Club Paris' en 1957 constituyó la primera etapa de un sistema multilateral de comercio y pagos con Europa occidental, reemplazando al sistema bilateral establecido en la época del señor Perón; no obstante, se mantuvieron los controles a la importación.

Internamente se avanzó algo en la eliminación de las subvenciones; a comienzos de 1957 se eliminaron finalmente las subvenciones a la carne y el pan. Asimismo se eliminaron algunos controles de precios, pero se reimpusieron casi todos poco después. Además, se devolvieron al sector privado algunas empresas y se redujo apreciablemente la intervención estatal en el comercio de cereales. Se mantuvieron los precios mínimos de garantía para los productos

/agrícolas y se

agrícolas y se elevaron sustancialmente a fin de estimular la producción.

Durante ese período continuó aplicándose la política de fomento de la producción agrícola mediante alicientes de precio. A medida que se alzaban los costos, se elevaban los precios mínimos pagados a los agricultores y se efectuaron sucesivas devaluaciones de facto del peso. Estas se efectuaron mediante la eliminación de las 'retenciones' ^{9/} y rebajando sucesivamente los 'aforos' ^{10/} de manera que se efectuaran más transacciones en el mercado libre que en el oficial. ^{11/} Según una estimación de la CEPAL, a raíz de este proceso el valor de cambio real del peso con relación al dólar cayó en 50 por ciento entre 1956 y 1958.

Tal como en el período anterior, los incentivos de precio tuvieron poco efecto sobre el volumen de la producción agrícola, que permaneció aproximadamente constante entre 1955 y 1958. Como casi toda la tierra cultivable del país se encontraba explotada, cualquier alza apreciable de la producción habría entrañado destinar cuantiosos fondos a la inversión y al perfeccionamiento tecnológico. Sin embargo, dadas las condiciones inestables e inciertas en que se encontraba el país, era improbable que esos fondos afluyeran en cantidad apreciable ^{12/} La superficie de cereales aumentó en aproximadamente dos millones de hectáreas entre 1955 y 1958, pero inevitablemente ello solo se logró a expensas de la tierra dedicada a la ganadería, que sufrió una disminución casi igual en el mismo período. Las relativamente insuficientes cosechas obtenidas en los años 1957 y 1958 influyeron desfavorablemente sobre la producción agrícola .

Pese al estancamiento general de la producción agrícola, el volumen de las exportaciones aumentó levemente durante este período. Con todo, dicho aumento

^{9/} Impuesto sobre las ventas aplicado a las exportaciones

^{10/} El 'aforo' o valor oficial, determinaba el monto de divisas por unidad de mercadería que podía negociarse en el mercado oficial a un tipo de cambio más favorable.

^{11/} El peso valía mucho menos en el mercado de cambio libre. Véase 8 (1957 y 1958), donde figura una descripción detallada del sistema de cambio.

^{12/} Además, el gobierno no adoptó las medidas directas recomendadas por el Dr. Prebisch para aumentar la productividad de la agricultura: transcurrió un año desde la elaboración de los informes antes de que se estableciera el Instituto de Tecnología Agrícola (INTA).

se logró en parte mediante una seria reducción de la población ganadera, que disminuyó en más o menos 14 por ciento entre mediados de 1956 y mediados de 1958. A causa del persistente deterioro de la relación de intercambio, el incremento del volumen de exportaciones no se tradujo en todo caso en un aumento comparable de la capacidad de importación del país.

Sin embargo, se permitió que el volumen de importaciones, que había disminuido en 1956, aumentará en los dos años siguientes. Esto sólo pudo lograrse a costo de un déficit permanente en cuenta corriente, calculado en más de 200 millones de dólares anuales. El déficit se cubrió recurriendo tanto a préstamos a corto plazo que incluían un crédito de 75 millones de dólares concedido por el FMI en 1957, como a las reservas, que declinaron en más o menos 330 millones de dólares entre fines de 1955 y diciembre de 1958.

El efecto principal de la devaluación del peso se reflejó nuevamente en un aumento de los precios internos más bien que en la producción agrícola (véase el cuadro IV). Dicho aumento, agravado por la reducción de las subvenciones y la eliminación de algunos controles de precios, dio lugar a que se exigieran aumentos de sueldos y provocó huelgas y descontento laboral.

CUADRO IV

INDICES DEL COSTO DE LA VIDA Y DE LAS REMUNERACIONES INDUSTRIALES, 1955-1958

(1955 = 100)

	Costo de la vida	Remuneraciones monetarias ^{a/}	Remuneraciones reales ^{b/}
1956	113	113	100
1957	141	152	107
1958	186	212	114

Fuente: 4

a/ Remuneraciones mensuales por empleado en la industria

b/ Remuneraciones monetarias deflactadas por el índice del costo de la vida

/A la devaluación

A la devaluación efectuada en octubre de 1955 y a la consiguiente alza de los precios, les siguió en 1956 el descontento laboral, que obligó al gobierno a autorizar grandes aumentos de salarios, a pesar de la importancia atribuida por el Dr. Prebisch a su restricción. Al negociarse los contratos de trabajo en febrero de 1956 se había decretado un aumento general de emergencia de 10 por ciento; se estima que la renegociación de los contratos entre febrero y diciembre de ese año entrañó un nuevo aumento de más o menos 35-40 por ciento.

A comienzos de 1957 las autoridades desplegaron decididos esfuerzos para aplicar una política de restricción de los salarios y se decretó su congelación general, que rigió durante todo el año. Entre julio y septiembre hubo gran descontento en la industria, lo que obligó al gobierno a imponer nuevamente el estado de sitio que se había levantado en junio de ese año. Pese a la congelación de los salarios, los precios continuaron subiendo hasta el último trimestre de 1957 por efecto de la eliminación de los subsidios al pan y a la carne y las sucesivas devaluaciones del peso ya mencionadas. Luego siguió un corto período de estabilidad que se prolongó casi seis meses, desde septiembre de 1957 a marzo de 1958.

A comienzos de 1958 hubo nuevas huelgas para obtener aumentos de sueldo.^{13/} El nuevo gobierno del señor Frondizzi, quien asumió el mando en mayo, había prometido en su programa electoral compensar a los trabajadores por el alza del costo de la vida. Decretó entonces un alza de 60 por ciento con respecto al nivel que habían alcanzado en febrero de 1956, puesto que el costo de la vida había subido casi en igual porcentaje entre esa fecha y abril de 1958. A ello siguió nuevamente la inflación, después de la estabilidad de los seis meses anteriores; el índice del costo de la vida subió en más o menos 35 por ciento entre mayo y diciembre de ese año.

El fracaso en la reducción del déficit presupuestario se atribuye en gran parte a la incapacidad de las autoridades para frenar los aumentos de salarios. El volumen total del gasto público en cuenta corriente y de capital aumentó muy poco en 1956 y 1957 y algo más en 1958, por efecto del gran aumento de la inversión pública en los sectores de energía y transporte. Sin embargo, el gasto público, medido en precios corrientes, aumentó abruptamente en esos tres años, debido al incremento de los sueldos y salarios y de los precios de los materiales. Excepto en 1956, dicho gasto no pudo ser equiparado, por un

^{13/} Se estima que hubo más de 600 huelgas en el primer semestre de 1958.

aumento de las entradas, aunque atendiendo a las recomendaciones del Dr. Prebisch el Gobierno aumentó el nivel de tributación. El déficit presupuestario creció aún más por el incremento de las pérdidas de las empresas de propiedad estatal, especialmente las de transporte y energía. ^{14/}

Los cambios en el nivel de la actividad económica durante esos años estuvieron íntimamente vinculados con lo que ocurrió en relación con las condiciones ya señaladas de la oferta y la demanda. En el cuadro V se puede ver que el producto nacional bruto aumentó lentamente en 1956, pero más rápidamente en 1957 y 1958. El volumen de gastos públicos casi no sufrió variaciones en 1956, y el aumento de los gastos corrientes del gobierno fue casi totalmente contrarrestado por la disminución de la construcción. Debido a una restrictiva política crediticia ^{15/} y a la escasez en el suministro de energía, también ese año se limitó la producción y el racionamiento del consumo de electricidad fue tan estricto como en 1952. El abrupto aumento de la inversión fija después de 1956, que estuvo acompañado por un aumento de los salarios reales y del consumo, contribuyó en gran parte a acelerar el crecimiento de la producción en 1957 y 1958. (véase los cuadros IV y V). Por el lado de la oferta, la escasez de materias primas se redujo gracias al aumento de las importaciones señalado.

^{14/} No se permitió a estas empresas alzar sus tarifas en proporción al aumento de sus costos. Su déficit de explotación creció de 3 000 millones de pesos en 1955 a más de 12 000 millones de pesos en el año financiero que finalizó el 31 de octubre de 1958.

^{15/} Los bancos comerciales podían conceder crédito libremente empleando exclusivamente su capital y reservas propias; el grueso de sus operaciones de préstamos tenía que ajustarse a las disposiciones del Banco Central. En 1957 se exigió a los bancos mantener apreciables reservas en efectivo; éstas ascendían al 20 por ciento de los depósitos a la vista y al 10 por ciento de los depósitos a largo plazo, como asimismo a un mínimo de 30 por ciento sobre los nuevos depósitos

Cuadro V

VOLUMEN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO, EL CONSUMO Y LA INVERSIÓN FIJA, 1955-58
(A precios de 1960)

	Producto Nacional Bruto	Consumo		Inversión interna fija bruta			
		Personal	Público	Total	Construcción privada	Pública	Equipo de Producción Duradero
1955 (participación porcentual) ^{a/}	100	75	9	17	6	2	8
Indices 1955=100							
1956	102	101	107	105	108	93	109
1957	107	104	105	120	113	107	128
1958	113	110	107	123	106	148	129

Fuente: 1

^{a/} Los componentes no suman 100, por cuanto se excluyeron las cifras correspondientes a los cambios en las existencias y al balance de pagos.

/Es interesante

Es interesante señalar que la favorable evolución de la actividad económica en 1957-1958 obedeció en gran parte a que las autoridades no lograron el objetivo fiscal de la política clásica, vale decir la reducción del déficit presupuestario. Ello se debió en parte a su renuncia para comprimir el volumen de la inversión pública después de 1956, y en parte a su incapacidad para elevar el nivel de las entradas públicas. Por el contrario, el hecho de haber llevado con éxito a la práctica la política de establecer alicientes de precio a las exportaciones no hizo más que acelerar la espiral inflacionista de precios y salarios, sin robustecer la posición de la balanza de pagos del país. En efecto, en 1958 ésta se encontraba en una posición más precaria que en 1955, y aunque en ese intervalo habían aumentado el endeudamiento externo a corto y a largo plazo, las reservas de divisas habían declinado de alrededor de 460 millones de dólares a fines de 1955 a 130 millones de dólares a fines de 1958.

/II. CULMINACION

II. CULMINACION DE LAS MEDIDAS ECONOMICAS CLASICAS EN LOS PROGRAMAS DE ESTABILIZACION DEL FMI, 1959-63

La crítica situación de la balanza de pagos a fines de 1958 fue un factor de importancia en la decisión del Gobierno de solicitar mayor asistencia del FMI. El crédito inicial de 75 millones de dólares había sido concedido sin dificultad en abril de 1957, pues las medidas adoptadas a comienzos de ese año habían convencido al Fondo de que el Gobierno estaba tratando de contener las presiones inflacionarias. Pero la concesión de cualquier asistencia financiera adicional exigía que el Gobierno se comprometiese con mayor firmeza a aplicar una política aceptable para el Fondo. Las recomendaciones efectuadas por el FMI en esta ocasión y en otras posteriores, estuvieron contenidas en varios informes sobre la economía argentina preparados por funcionarios de esa organización.

Cabe aclarar desde un comienzo que esos informes y los Programas de Estabilización que se basan en ellos se consideran confidenciales, por lo cual no hemos podido examinarlos. Nuestro análisis tiene por fundamento las "Cartas de Intención", que contienen solicitudes formales de créditos contingentes y que se publican habitualmente en la prensa local. Esas cartas se preparan en consulta con el FMI, y aunque pueden contener algunos pormenores de política que quizás éste no haya estipulado, han recibido su aprobación por concordar con sus recomendaciones básicas. Otras fuentes de información han sido los informes de la prensa sobre el contenido de los Programas de Estabilización. Se cree que las recomendaciones de política atribuidas aquí al FMI corresponden en todos los aspectos esenciales a los Programas de Estabilización cuya responsabilidad recae sobre este organismo.

Los informes en que se basaron las recomendaciones de noviembre de 1958 fueron obra de dos misiones del FMI que visitaron Argentina en junio y noviembre de ese año. La renegociación del convenio de crédito contingente a fines de cada año dio margen a la visita de nuevas misiones en 1959, 1960 y 1961. En abril de 1962, se estimó que Argentina había quebrantado el acuerdo de diciembre de 1961, y se envió otra misión al país. Se firmó un nuevo convenio, que posteriormente debió ser renegociado. Las negociaciones se prolongaron hasta el año siguiente, llegándose al fin a un convenio de crédito contingente que se firmó en marzo de 1963.

/Las recomendaciones

Las recomendaciones de las misiones sucesivas coincidieron en todos los aspectos de importancia. En pocas palabras, el objetivo que implicaba la política recomendada por el FMI era el equilibrio interno y externo y la restauración del libre juego del mecanismo de mercado. Puesto que la inflación nacional y las dificultades de la balanza de pagos se atribuían a la presión de la demanda provocada por un aumento excesivo de la oferta de dinero, se propuso detener dicha presión mediante la aplicación de una política de restricción monetaria y fiscal y de limitación de los salarios. Las actividades económicas internas y las transacciones externas quedarían libres de controles con el fin de eliminar "distorsiones" en las modalidades de producción y de gasto. Se sostuvo que las fuerzas de mercado que operaban en un medio de precios estables asegurarían a su debido tiempo una tasa adecuada de crecimiento de la producción y del empleo.^{16/}

Durante este período de cinco años, las autoridades argentinas se cifieron estrictamente a la política recomendada en los informes del FMI. Las sucesivas misiones del FMI a la Argentina significaron una continua y detallada supervisión de las medidas adoptadas por el Gobierno. Por lo general, esas misiones estuvieron satisfechas con la política seguida por las autoridades; sólo en una ocasión - en abril de 1962 - se afirmó que el Gobierno había contravenido un acuerdo con el Fondo. Puede decirse entonces con propiedad que todo el período comprendido entre 1959 y 1963 fue una era regida por la política económica clásica del FMI.

Primer Programa de Estabilización, 1959.

A juzgar por la Carta de Intención del Gobierno argentino fechada 4 de diciembre de 1958, y por otras fuentes mencionadas más arriba, el FMI hizo varias recomendaciones sobre la política económica que debería seguirse en 1959. Respecto de la política fiscal, su objetivo era la reducción del déficit presupuestario; se esperaba tener un presupuesto equilibrado en 1960. Con este fin, se disminuirían los gastos en cuenta corriente y en cuenta de capital

^{16/} Puede decirse que los programas del FMI concordaban en general con los informes de Prebisch al recomendar la eliminación de los controles gubernamentales y el establecimiento de un mercado libre. Sin embargo, diferían de las proposiciones de este economista en que no mencionaban proyectos específicos de desarrollo e insistían en la importancia de detener el crecimiento de la demanda en el uso de instrumentos monetarios.

y se reducirían apreciablemente los pagos de tesorería destinados a financiar los déficits de las empresas estatales. Además, se restringirían los aumentos de sueldos y salarios en el sector público mediante la ampliación de los contratos de trabajo a un período de dos años y la eliminación de las cláusulas relativas al costo de la vida. Se acrecentaría el ingreso fiscal aumentando las tasas impositivas y fijando penas más severas al delito tributario.

En el campo monetario, se seguiría una política de severa restricción crediticia. Se fijó un límite máximo a todos los anticipos del Banco Central al Gobierno y al sector privado, los cuales no podrían exceder en más de 2 000 millones de pesos el nivel alcanzado en 1958 más el producto en moneda local de los préstamos externos distintos de los otorgados por el Fondo. Los préstamos y las facilidades para el redescuento otorgados al sistema bancario también se limitarían al nivel que se alcanzó a fines de 1958, y se elevaría apreciablemente el monto de las reservas exigidas a los bancos comerciales.

Las recomendaciones relativas a la creación de un mercado libre incluían medidas que afectaban las transacciones internas y externas. En el orden interno, se suprimirían todas las subvenciones al productor y al consumidor, así como todos los controles de precios, y se eliminarían los controles directos sobre el comercio y los pagos. Al mismo tiempo, se introduciría un tipo de cambio único fluctuante, sujeto a una intervención limitada del Banco Central.^{17/} Además, el Gobierno buscaría asistencia financiera externa, pero limitaría los créditos de importación para los proveedores, con el fin de controlar la creciente carga de la deuda externa a corto plazo.

Estas recomendaciones fueron seguidas fielmente por el Gobierno en 1959. Se estableció el mercado cambiario libre y en diciembre se dictó un decreto que estipulaba a partir de enero de 1959 un tipo único de cambio que fluctuaría libremente. El tipo de cambio inicial fue el inmediatamente anterior, pero luego se depreció en aproximadamente 30 por ciento durante el año. Sin embargo, comparada con el tipo medio de cambio fijado antes de la introducción del tipo único, la depreciación fue mucho mayor; según una estimación de la CEPAL, el valor del peso en divisas bajó a la mitad.^{18/}

^{17/} Durante 1959 se permitió la intervención del Banco hasta un máximo de 55 millones de dólares.

^{18/} Fuente: 8 (1969).

En el comercio exterior se abolieron todos los controles directos, tales como permisos, cuotas y certificados de necesidad. No obstante, el Gobierno pudo mantener y aumentar los recargos de importación y las "retenciones" o gravámenes de exportación que el FMI permitió aplicar provisionalmente; los primeros se fijaron en un nivel tan elevado que se transformaron casi en prohibitivos.^{19/} Estos impuestos, que equivalían a mantener lo que virtualmente era un sistema cambiario múltiple, se redujeron al avanzar el año.^{20/} Además, con el fin de absorber lo que se estimó un exceso de liquidez, se mantuvo el sistema que requería depósitos previos sobre las importaciones; pero a medida que las condiciones de crédito se hicieron más severas, en el transcurso del año, se exceptuó a muchas partidas de este requisito.

También se pusieron en práctica algunas otras recomendaciones referentes al comercio internacional. Se señaló un límite a los créditos de los proveedores disponiendo que sin autorización del Banco Central no se importarían bienes con plazos de pago superiores a 180 días. Se enviaron varias misiones al extranjero para obtener préstamos y renegociar los plazos de las deudas. Sin embargo, no se avanzó mucho en la eliminación de acuerdos bilaterales de comercio; al finalizar el año aproximadamente quince de ellos aún se hallaban en vigencia.

Se adoptaron diversas medidas internas para liberar las transacciones de control y de la intervención del Gobierno. Se eliminaron la mayoría de las subvenciones a los productores; sólo la industria azucarera recibió ayuda en 1959. Se conservaron y elevaron los precios de garantía mínimos para los cultivos, pero sin que esto significara una subvención, pues la comercialización parece haberse efectuado a precios más altos que los oficiales. Se suspendieron los

^{19/} Los impuestos sobre el comercio habrían de ser los siguientes: gravámenes de exportación de 10-20 por ciento sobre la mayoría de los productos; recargos de importación de 300 por ciento sobre los artículos suntuarios y los producidos en el país; de 40 por ciento sobre otras manufacturas, y de 20 por ciento sobre las semimanufacturas.

^{20/} Las reducciones de mayor importancia incluían la eliminación de las retenciones provisionales del 15 por ciento sobre las exportaciones de cereales (con esto quedaban afectas a un gravamen de 20 por ciento); la reducción, en junio, de la retención sobre algunas exportaciones de carne del 20 al 10 por ciento; y la supresión, en junio y nuevamente en setiembre, de numerosos recargos de importación sobre maquinaria industrial y agrícola esencial.

los controles de precios, excepto para productos esenciales como la carne; estas excepciones habían sido aceptadas por el FMI con miras a desalentar la especulación. A finales del año, el FMI pudo decir que las distorsiones de precios habían sido eliminadas considerablemente.

La política de restricción crediticia recomendada por el FMI se aplicó en forma cabal. Se cumplió satisfactoriamente con el límite fijado a los préstamos del Banco Central. Los bancos comerciales estuvieron severamente regulados; el encaje exigido aumentó de 20 a 30 por ciento, y se solicitó de los bancos que mantuviesen reservas legales suplementarias de 30 por ciento sobre cualquier incremento de los depósitos a la vista.^{21/} Se adoptaron también algunas disposiciones discriminatorias. En febrero de 1959 se restringió severamente el crédito para la construcción particular de viviendas. Los préstamos a mediano plazo otorgados a la industria no podían exceder del 25 por ciento de los depósitos de ahorro de un banco, y debían concederse de preferencia a las firmas que invertían una gran proporción de sus utilidades.^{22/} Estas medidas llevaron a una gran restricción crediticia, reflejada durante el curso del año en la caída de aproximadamente un 30 por ciento del valor real de las disponibilidades monetarias. (véase gráfico 4) .

En un esfuerzo por llevar a la práctica las recomendaciones presupuestarias del FMI, en diciembre de 1958 se dictó un decreto que ponía en vigor durante el año fiscal 1959 ^{23/} las sugeridas reducciones del gasto público. El gasto gubernamental en cuenta corriente se reduciría a 60 por ciento, y en cuenta de capital, a 80 por ciento del monto propuesto originalmente ^{24/} La pronunciada alza de los precios que se analiza más adelante transformó esas metas en absurdas. Sin embargo, se tomaron vigorosas medidas destinadas especialmente a

^{21/} Las reservas legales se definieron como reservas formadas sólo de dinero contante y depósitos en el Banco Central.

^{22/} Además se fijaron límites máximos a diversos tipos de préstamos al sector privado, destinados a actividades no productivas; se prohibió el crédito para especulación o para "comerciar en bienes suntuarios o superfluos".

^{23/} Año que terminaba el 31 de octubre de 1959

^{24/} Se iba a lograr una economía de 2,000 millones de pesos aplazando las obras en algunos proyectos de construcción.

reducir las sumas pagadas a las empresas estatales para financiar sus déficit de explotación, lo que involucraba a la vez una disminución del gasto y un incremento del ingreso. Los precios cobrados por esas empresas se alzaron en diciembre de 1958; las tarifas ferroviarias subieron 50 a 60 por ciento y las del ferrocarril subterráneo 100 por ciento; el precio del petróleo subió 200 por ciento y el de la energía eléctrica domiciliaria, aproximadamente en 50 por ciento. Con el fin de disminuir los gastos tanto en las empresas estatales como en la administración pública, se adoptó la política de no llenar las vacantes producidas, lo que redujo en 40 000 el número total de empleados hacia fines de 1959. ^{25/}

Se hicieron grandes esfuerzos por reducir el gasto en cuenta de capital, incluso en las obras públicas. Las empresas estatales dispusieron de pocos fondos de inversión, de modo que hubo caso en que por falta de ellos se detuvieron las obras o se aplazó la ejecución de un proyecto. ^{26/} Estos esfuerzos tuvieron mucho más éxito que los encaminados a reducir el gasto corriente en bienes y servicios; mientras el volumen de la construcción pública declinó en 15 por ciento, el del consumo público no cambió en 1959 (véase el cuadro VII).

Además, se adoptaron diversas disposiciones para acrecentar el ingreso fiscal. En enero, la tasa básica del impuesto a la renta se elevó de 7 a 9 por ciento, y las multas por evasión tributaria se elevaron de 100 a 250 por ciento. El ingreso fiscal creció considerablemente en 1959, luego de los aumentos de los gravámenes sobre el comercio exterior y de los ingresos monetarios. Sin embargo, mayor aun fue el crecimiento del gasto gubernamental que resultó de un alza pronunciada de los salarios y de los precios de los materiales. Así, pese a la reducción del volumen total del gasto público en cuenta corriente y de capital, hubo un aumento apreciable del déficit presupuestario. Para mantener los préstamos efectuados por el Banco Central al Gobierno dentro de los límites fijados en el acuerdo de crédito contingente con el FMI, el

^{25/} Pese a estas medidas no se avanzó en la eliminación de los déficit de las empresas del Estado, ya que los salarios y otros de sus gastos crecieron más que su ingreso durante el año. Se estima que las subvenciones corrientes pagadas a esas empresas se elevaron de 12 mil millones de pesos en el año fiscal 1958, a 21 mil millones de pesos en el año fiscal 1959, aproximadamente.

^{26/} Por ejemplo, el proyecto hidroeléctrico de El Chocón.

el Gobierno se vió obligado a aplazar el pago de muchas de sus deudas con sus contratistas y proveedores.

MERMA DE LA PRODUCCION E INQUIETUD LABORAL EN 1959

La política de Gobierno que se ha reseñado fue en gran medida la causante de la reducción de la demanda global y de la brusca disminución de la producción y del empleo en 1959, especialmente dentro del sector industrial de la economía. En el cuadro VI se observa que el producto interno bruto disminuyó en 5 por ciento y la producción de manufacturas, en grado aun mayor. El decrecimiento de la producción estuvo acompañado por una disminución del empleo.

Las fuerzas restrictivas que más se hicieron sentir durante el año fueron la considerable reducción del volumen de construcción y el decrecimiento del gasto de consumo (véase el cuadro VII). Además de la brusca declinación de la construcción pública ya señalada, se observó algo idéntico en la construcción privada, como resultado de la política de restricción crediticia del Gobierno, que pesó fuertemente sobre el mercado hipotecario. El descenso del consumo privado se produjo ante todo por la disminución del empleo y de las remuneraciones reales de la mano de obra, debido a la política deflacionista del Gobierno, y en menor grado, a la redistribución del ingreso en favor del sector rural, como consecuencia de la devaluación del peso. ^{27/}

Los precios se elevaron pronunciadamente durante el año; en el cuadro VIII se observa que el costo medio de la vida en 1959 doblaba con creces el de 1958. Los primeros factores que llevaron a este resultado fueron las medidas que adoptó el Gobierno respecto a las transacciones internas y externas. El alza de los gravámenes de importación, junto con la depreciación del peso, elevaron de inmediato los precios de los bienes importados y de los alimentos, que constituyen gran parte de las exportaciones. Nuevas alzas de precios siguieron luego a la reducción de las subvenciones, a la supresión de los controles de precios y a la subida de las tarifas de las empresas estatales. Estas alzas causaron peticiones de aumentos apreciables en los salarios, muchas de las cuales se otorgaron. A su vez, estos provocaron nuevas alzas de precios, poniendo así en marcha una vigorosa espiral de salarios y precios.

^{27/} La proporción del ingreso destinada al consumo es relativamente menor en el sector rural, donde la renta de la tierra constituye una porción mayor del ingreso total.

Cuadro VI

VOLUMEN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO SEGUN SU ORIGEN INDUSTRIAL, 1958-63
(Indice: 1958 = 100)

	1959	1960	1961	1962	1963
Producto interno bruto	95	101	107	103	98
Manufactura	93	98	105	99	93
Productos duraderos	92	107	125	110	98
Productos no duraderos	93	94	96	93	91
Minería	117	165	218	248	238
Construcción	91	99	106	100	86
Agricultura	99	99	97	98	96
Servicios	96	103	110	107	100

Fuente: 1

Cuadro VII

VOLUMEN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO Y SUS PRINCIPALES
COMPONENTES, POR GASTOS, 1958-63
(A precios de 1960)

	1958 ^{a/}	1959	1960	1961	1962	1963
	Indices: 1958 = 100					
Producto nacional bruto	972	95	101	107	103	98
Consumo personal	722	92	94	104	96	89
Consumo público	80	100	107	109	103	98
Formación de capital interno bruto fijo						
Total	183	91	124	136	133	112
Construcción total	88	92	100	106	102	91
Privada	59	95	93	98	100	90
Pública	29	85	114	124	105	92
Equipo duradero de los productos	94	90	148	163	163	132
Cambios en las existencias ^{a/b/}	-2	9	6	-4	-10	-6
Exportaciones de bienes y servicios	97	105	106	98	132	136
Importaciones de bienes y servicios ^{c/}	-107	88	111	133	127	99
Saldo externo ^{a/}	-10	7	-16	-48	-8	26

Fuente: 1

^{a/} Cifras absolutas en miles de millones de pesos, a precios de 1960.

^{b/} Principalmente cambios en las existencias de productos agrícolas nacionales incluidos los cambios en la existencia de ganado.

^{c/} Incluye el ingreso neto de los factores pagados al extranjero.

/Cuadro VIII

Cuadro VIII

INDICE DEL COSTO DE LA VIDA Y DE LAS REMUNERACIONES
EN LA INDUSTRIA, 1958-63
(1958=100)

	Costo de la vida	Remuneración en dinero ^{a/}	Remuneración real ^{b/}
1959	214	157	73
1960	272	219	80
1961	309	277	90
1962	396	328	83
1963	491	422	86

Fuente: 4 y 9

a/ Remuneración mensual por empleado en la industria

b/ Remuneración en dinero dividida por el índice del costo de la vida.

/Como se

Como se observa en el cuadro VIII, los salarios no pudieron mantenerse a la par con los precios; en promedio, las remuneraciones efectivas en la industria 1959 fueron aproximadamente una cuarta parte inferiores a las de 1958. La imposibilidad de la fuerza laboral para mantener el poder adquisitivo de los salarios fue la causa principal del decontento y de la inquietud de los trabajadores. Durante el año se registraron huelgas muy extensas, especialmente en el tercer trimestre; se ha informado que tan sólo en el mes de septiembre se perdieron 73 millones de horas-hombre a causa de ellas.^{28/}

En el cuadro VII se observa que el descenso de la demanda y de la producción llevó a un pronunciado decrecimiento en el volumen de las importaciones, que se vieron afectadas además por la depreciación del peso y la imposición de recargos. Entretanto, el volumen de las exportaciones creció moderadamente, pese a una brusca caída en la producción de carne. Este crecimiento fue posible gracias a la estricta reducción del consumo interno de carne que siguió a la baja de los ingresos reales de un gran sector de la población.^{29/} Estas circunstancias, unidas a un cambio favorable en la relación de intercambio,^{30/} condujeron en 1959 a un apreciable mejoramiento de la balanza de pagos de mercaderías (véase el cuadro XI).

Al mismo tiempo se registró una entrada apreciable de capital extranjero en las cuentas oficiales y privadas. El convenio con el FMI condujo a la prestación de asistencia oficial del Banco de Exportación e Importación de la Tesorería de los Estados Unidos, del Fondo de Préstamos para el Desarrollo y de la banca internacional. Además, el cambio de actitud de las autoridades hacia el capital extranjero alentó la entrada de la inversión privada directa.

^{28/} Esto equivale a más del 5 por ciento del promedio mensual de horas trabajadas en la industria y en los servicios públicos.

^{29/} Se estima que el consumo de carne de vacuno por habitante disminuyó de aproximadamente 90 kg en 1958 a menos de 70 kg en 1959. Fuente 10.

^{30/} Sobre la base de ponderaciones de 1960, la relación de intercambio mejoró en Argentina durante los tres primeros años de los Programas de Estabilización del FMI (1959-61), pero se deterioró en 1962 por la brusca caída del precio de exportación de la carne. El precio de exportación del trigo se recuperó en 1963, y en este año la relación de intercambio fue más favorable que en la época anterior a los Programas de Estabilización aplicados en 1959.

Lo sucedido con la balanza de pagos, tanto en cuenta corriente como de capital, dio por resultado un mejoramiento de unos 120 millones de dólares en la situación de la reserva neta^{31/} y un aumento de aproximadamente 220 millones de dólares en las reservas de divisas del país. Los beneficios hubiesen sido aún mayores sin la salida de capital privado del país, que se hizo posible gracias a la liberación de los cambios y de la cual no hay registros fidedignos.

Recuperación económica en 1960-61.

Hacia fines de 1959, el Gobierno argentino había utilizado parte del crédito contingente otorgado por el FMI el año anterior, y pidió otro crédito de la misma fuente. Una misión del FMI que visitó el país en septiembre se mostró satisfecha, en general, con la marcha del Programa de Estabilización en 1959, de modo que el Fondo concedió otro crédito contingente por 100 millones de dólares.

En esencia, las recomendaciones de esta misión fueron las mismas de otras anteriores. Se instó al Gobierno a que aplicara con mayor vigor las medidas clásicas introducidas el año anterior. Debería hacerse un decidido esfuerzo por reducir el déficit presupuestario en 1960, con el fin de equilibrar el presupuesto de 1961. Se fijaron nuevos límites máximos al aumento de los activos del Banco Central y se decidió no conceder aumentos de salarios al sector público. Los salarios en el sector privado quedaron librados a negociaciones entre las partes, pero sus aumentos no podrían financiarse con créditos bancarios. En el comercio exterior, se pidió al Gobierno que eliminara los convenios bilaterales y que redujera el nivel de los recargos de importación, que se consideraban demasiado proteccionistas como para permitir el libre juego de la competencia. El mercado cambiario libre establecido en 1959 debería mantenerse, y la intervención gubernamental quedaría confinada a la moderación de las fluctuaciones a corto plazo del tipo de cambio.

Esta historia se repitió en noviembre de 1960, cuando otra misión del FMI visitó la Argentina y declaró satisfactorios los progresos logrados por el país; así, se puso a su disposición otro crédito contingente de 100 millones de dólares.^{32/} A juzgar por la Carta de Intención del Gobierno argentino,

^{31/} Activo del Banco Central (oro y reserva de divisas), deducidas las obligaciones con el FMI, el BIRF y otras instituciones financieras.

^{32/} El Gobierno había utilizado el crédito otorgado para 1960 y solicitó un nuevo crédito para 1961.

/esta misión

esta misión repitió las recomendaciones anteriores del FMI sobre la necesidad de equilibrar el presupuesto^{33/} y de reducir los recargos de importación. Asimismo, fijó un nuevo tope al incremento de los activos del Banco Central^{34/}, aunque sugirió que podría reducirse el monto de la reserva líquida exigida de los bancos comerciales, que en 1959 se había elevado a un nivel desusadamente alto.

La política del Gobierno durante estos dos años también siguió fielmente las líneas sugeridas por el FMI. En el campo de las transacciones externas se dieron nuevos pasos hacia la liberación del comercio y de los pagos. A fines de 1959 se abolieron los recargos sobre las importaciones de determinada maquinaria y equipo, y el recargo de 300 por ciento se redujo a 150 por ciento.^{35/} Durante 1960 y 1961, la política seguida fue la de liberar de recargos, en determinados casos, a las importaciones de maquinaria y equipo que constituirían una línea completa de producción; se otorgaron numerosas exenciones de este tipo. Se puso fin a acuerdos bilaterales con nueve países en el curso de 1960, y con tres más en 1961. El mercado libre de cambios establecido en 1959 se mantuvo, y con ayuda del Banco Central el tipo de cambio permaneció estable.

En la política fiscal se efectuaron nuevos esfuerzos por reducir el déficit presupuestario, especialmente a partir de mayo de 1961; se disminuyó el número de empleados públicos,^{36/} se alzaron las tarifas de los ferrocarriles y de otros servicios de utilidad pública, y se mantuvieron los esfuerzos por

33/ Se recomendó que todo el gasto del Gobierno se sufragase con el ingreso tributario y con fondos obtenidos en el mercado interno de capital.

34/ El activo del Banco Central en haberes nacionales no debería exceder al de octubre de 1960 en más de 6 700 millones de pesos.

35/ Esto incluía principalmente los bienes suntuarios, pero también afectó a algunos tipos de maquinaria.

36/ Sin embargo, los empleados públicos de los servicios gubernamentales provinciales y municipales siguieron aumentando, de modo que se registró un leve aumento global del empleo en el sector público durante esos años.

contener las alzas de salarios en el sector público.^{37/} Los anticipos efectuados por el Banco Central al Gobierno en 1960 y la mayor parte de 1961^{38/} se mantuvieron dentro de los límites fijados por el FMI.

Aunque la política monetaria aplicada durante 1960 y 1961 fue generalmente restrictiva, se tomaron algunas medidas para liberalizar las condiciones de crédito al sector privado. En enero de 1960 se eliminaron los límites fijados para determinados préstamos al sector privado, y se reiniciaron los créditos hipotecarios. Además, de acuerdo con el consejo del FMI, el Gobierno redujo durante 1961 el monto de las reservas exigidas a los bancos comerciales. Pero la política gubernamental no era el único factor que pesaba sobre las condiciones del crédito. Como se muestra más adelante, la liquidez y las condiciones crediticias durante esos dos años sufrieron ante todo el influjo de los movimientos de capital extranjero y de la situación del país en materia de deuda externa.

Estímulo externo a la producción

El resurgimiento de la producción en 1960 y 1961 debió mucho a la influencia del capital extranjero. La renovación del convenio de crédito contingente del FMI a fines de 1959, que equivalía a seguir aprobando como acertada la política monetaria y fiscal del país, y la actitud más favorable adoptada por las autoridades ante el capital extranjero, dieron por resultado una consolidación de la confianza que tenían los círculos internacionales de los negocios y de la banca en el Gobierno argentino. En 1960 hubo un considerable aumento del volumen de inversión extranjera directa y de los préstamos externos oficiales. El ingreso directo de capital extranjero se elevó de 180 a 427 millones de dólares, gran parte de este incremento pasó a la industria petrolera. También se invirtieron grandes sumas en la industria química, la de vehículos automotores y algunas otras actividades industriales.^{39/}

^{37/} Como se muestra más adelante, el Gobierno tuvo menos éxito con esta política en 1961 que en los dos años anteriores.

^{38/} Hasta el último trimestre de 1961, cuando el Gobierno excedió el límite fijado por el FMI a su contratación de préstamos.

^{39/} Conforme a una estimación, las inversiones extranjeras aprobadas en 1959-61 totalizaron alrededor de 120 millones de dólares en la industria química, 100 millones de dólares en la industria automovilística y aproximadamente 45 millones en metales no ferrosos. Fuente: ll.

Además, los proveedores extranjeros pusieron a disposición de los importadores un apreciable volumen de crédito comercial.

La entrada de capital extranjero estimuló un resurgimiento de la producción industrial, el cual duró desde comienzos de 1960 hasta fines de 1961. En el cuadro VI se ve que el producto interno bruto y la producción de manufacturas crecieron aproximadamente en 6 por ciento al año. Sin embargo, la producción agrícola permaneció relativamente estable durante los dos años.

El resurgimiento de las actividades, estimuladas desde el exterior, se concentró en los pocos sectores que se beneficiaron en mayor grado con la inversión extranjera directa: el petróleo, las manufacturas duraderas y la industria petroquímica. En cambio, la producción de manufacturas no duraderas se recuperó muy poco, y en 1961 seguía siendo inferior a lo que había sido tres años antes. El carácter disparejo y esporádico de esta recuperación, concentrada en los sectores industriales de gran densidad de capital, explica en parte el sostenido estancamiento del nivel del empleo en industrias y manufacturas durante esos dos años, pese al crecimiento de la producción.

Entre los sectores más beneficiados por la entrada de capital extranjero, la producción petrolera se elevó más de 40 por ciento en 1960, y otro 30 por ciento en 1961, de modo que el país casi pudo autoabastecerse. En esos dos años también aumentó muchísimo la producción de automóviles y tractores. La aparición de numerosas compañías financieras de ventas a plazos contribuyó a ampliar la demanda de esos productos al otorgar crédito para bienes de consumo duraderos.

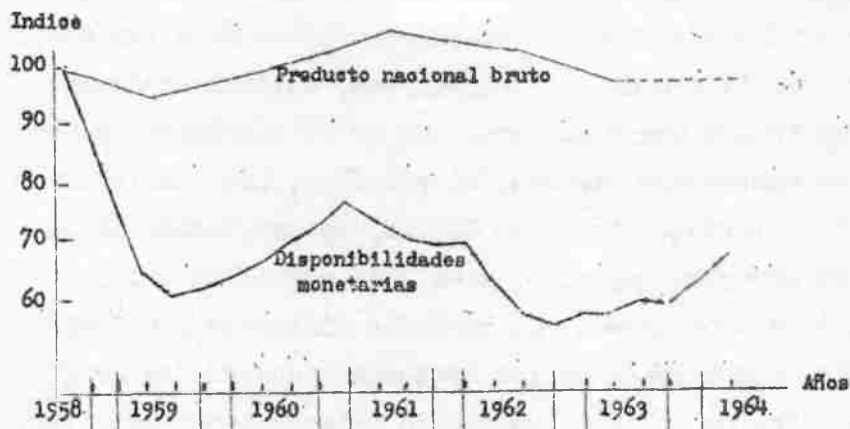
Además del efecto directo en algunos sectores de la economía, la entrada de abundante capital extranjero contribuyó mucho a aliviar la situación crediticia interna y a permitir que el Gobierno mantuviera un tipo de cambio estable en 1960 y 1961, pese a los grandes déficit arrojados por la balanza de pagos en cuenta corriente. Estos hechos tuvieron una influencia generalmente favorable sobre la confianza y la actividad comercial fuera de los campos beneficiados directamente por la entrada de capital extranjero.

El gráfico 4 da cierta idea de los cambios habidos en las condiciones de liquidez del país después de 1958, y muestra la relación entre el valor real de la oferta total de dinero y el volumen del producto nacional bruto.

/Gráfico 4

Gráfico 4.

INDICE ANUAL DEL VOLUMEN DEL PRODUCTO NACIONAL BRUTO E INDICE TRIMESTRAL DEL VALOR REAL DE LAS DISPONIBILIDADES MONETARIAS a/ 1958-64



Fuente: 14 y cuadro VII

a/ Circulante y depósitos bancarios (incluidos los depósitos a plazos y de ahorro) ajustados según el índice del costo de la vida.

Nota: La relación entre las dos curvas indicadas en el gráfico permanecería más o menos idéntica si se excluyeran de las disponibilidades de dinero los depósitos a plazos y de ahorros, o si se empleara el índice de precios al por mayor en lugar del índice del costo de la vida para calcular el valor real de las disponibilidades. Para ello no se ha usado aquí el deflactor implícito de precios del producto nacional bruto, porque tal índice sólo existe sobre una base anual.

Se observa que en 1960 se recuperó algo el valor real de las existencias en efectivo, que habían descendido aproximadamente en un tercio durante 1959, mientras que el volumen del producto nacional bruto sólo había bajado en 5 por ciento. En 1960, la mayor disponibilidad de divisas del país debido a la entrada de capital extranjero representó aproximadamente un quinto del aumento de la oferta de dinero. El alivio de la situación crediticia en ese año está indicado por la reducción de la distancia entre las dos curvas. El gráfico señala también un deterioro de la liquidez en el curso de 1961, el cual iba a hacerse más pronunciado en 1962.

La ampliación de la demanda global en 1960 y 1961 fue provocada ante todo por un fuerte resurgimiento del volumen de la inversión interna bruta fija y del consumo personal. El renacimiento de la actividad de inversión fija se debió principalmente a un alza brusca del gasto comercial en la renovación y modernización del equipo, estimulada por márgenes generosos de depreciación y por los créditos comerciales externos otorgados a los hombres de negocios argentinos. No obstante, gran parte del crecimiento en la inversión fija comercial se reflejó en un alza de las importaciones de bienes de capital, más bien que en un estímulo a la actividad interna. El otro componente de la inversión fija que resurgió fue la construcción pública, que se elevó apreciablemente en esos dos años como resultado de la participación del Gobierno en proyectos de desarrollo de la industria petrolera, de los transportes y de la energía, financiados primordialmente por capitales extranjeros (véase el cuadro VII).

El renacimiento del gasto de consumo se debió en gran medida a la recuperación de los salarios reales en la industria que siguió al aumento de la inversión fija. Aunque los salarios en dinero se elevaron con más lentitud que en 1959, el ritmo más moderado de la inflación permitió una recuperación de aproximadamente 10 por ciento anual de las remuneraciones efectivas de los trabajadores industriales (véase el cuadro VIII). Las remuneraciones reales de los empleados públicos continuaron decreciendo en 1960, pero se recuperaron en 1961, cuando el Gobierno suavizó la política de restricción de las remuneraciones aplicada desde 1959.^{40/} Asimismo, aumentó el consumo privado debido a la redistribución del ingreso en favor de las zonas urbanas gracias a la estabilización del tipo de cambio principalmente; esto produjo un deterioro transitorio de la relación de intercambio interna del sector rural (véase el gráfico 3).

Esta recuperación de las remuneraciones reales fue un factor de importancia para el mejoramiento de las relaciones laborales en 1960 y comienzos de 1961. El número de huelgas fue considerablemente menor que en 1959,

^{40/} Sin embargo, el número de empleados del sector público era sólo una pequeña proporción de la fuerza de trabajo total; el descenso de sus remuneraciones reales en 1960 no tuvo mucha influencia sobre los ingresos totales provenientes de sueldos y salarios, ni sobre el nivel del consumo privado.

aunque persistieron algunos conflictos del trabajo, especialmente dentro del sector público. La situación laboral empeoró en la segunda mitad de 1961; hubo tres cortas huelgas generales, en julio, octubre y noviembre. Fuera de una insatisfacción general con el nivel de salarios, había descontento por la insuficiencia de las indemnizaciones para los trabajadores despedidos, por la transferencia de diversos servicios de transporte a propiedad privada, y por el plan de reorganización de los ferrocarriles, que incluía el cierre en gran escala de vías y estaciones. Una huelga de seis semanas de los trabajadores ferroviarios en noviembre y diciembre hizo que se abandonaran muchas de las propuestas originales para dicha reorganización.

Durante esos dos años los precios continuaron subiendo, pero con un ritmo mucho más lento que en 1959. Entre diciembre de 1959 y diciembre de 1960, el costo de la vida subió en 12 por ciento, en comparación con un alza de aproximadamente 100 por ciento en los doce meses precedentes; los precios se mantuvieron más o menos estables hasta marzo de 1961. Las causas principales de esta disminución fueron el tipo de cambio estable que prevaleció en este período, las reducciones en los recargos de importación que se mencionaron antes, el resurgimiento de la producción, y una tasa más moderada de aumento en las tarifas de las empresas públicas. Como resultado, los aumentos de salarios en la industria fueron menores que en 1959, de modo que la espiral salarios-precios se debilitó transitoriamente. Sin embargo, a partir de marzo de 1961 los precios comenzaron a subir nuevamente con mayor rapidez, habiendo aumentado en 20 por ciento al finalizar el año. Esta subida siguió a numerosos y considerables aumentos de salarios otorgados en la primera mitad de 1961, y a alzas apreciables en las tarifas de las empresas públicas y en los gravámenes sobre las ventas.^{41/} La aceleración de la inflación, con su efecto adverso sobre las remuneraciones reales, fue uno de los factores del deterioro de las relaciones laborales.

^{41/} Las tarifas cobradas por las empresas públicas subieron en junio y en agosto. El impuesto general sobre las ventas se elevó de 8 a 10 por ciento en marzo, y el impuesto sobre las ventas de automóviles y la mayoría de los demás productos de consumo duraderos aumentó de 10 a 13 por ciento en julio.

Aparente equilibrio de la balanza de pagos

El resurgimiento de la actividad económica en 1960 y 1961 estuvo unido a un aumento de las importaciones, que se elevaron con una tasa media anual de aproximadamente 25 por ciento, tanto en precios corrientes como en precios constantes (véase los cuadros VII y IX). Especialmente rápido fue el crecimiento de las importaciones de maquinaria y equipo, compensado parcialmente por la inversión extranjera directa, y financiado en parte por los créditos comerciales del exterior. En cambio, el volumen y el valor de las exportaciones permanecieron idénticos en 1960 y disminuyeron pronunciadamente en 1961, luego de una mala cosecha de cereales en 1960-61. Estos hechos se combinaron para producir un grave deterioro de la balanza de pagos en cuenta corriente, que fue especialmente marcado en 1961. En el cuadro XI se ve que esta cuenta, que en 1959 saldaba, arrojó un déficit aproximado de 200 millones de dólares en 1960, y de aproximadamente 580 millones de dólares en 1961.

Sin embargo, la posición de la balanza de pagos global en esos dos años fue mucho mejor que la de la balanza de pagos en cuenta corriente. En 1960 el déficit de esta última fue compensado con creces por una cuantiosa entrada de capital extranjero, estimada en aproximadamente 370 millones de dólares netos, en su mayor parte como inversión directa. En consecuencia, pese a la considerable salida de fondos privados permitida por el mercado cambiario libre, las reservas de oro y divisas aumentaron en algo más de 300 millones de dólares, y la situación de la reserva neta del país mejoró en unos 170 millones de dólares. En 1961, pasado ya el punto máximo de inversión en petróleo, el volumen de inversión directa declinó considerablemente. Sin embargo, este decrecimiento fue compensado con creces por un alza en los préstamos a plazo corto y mediano obtenidos en el exterior. No obstante, la entrada neta de capital no cubrió totalmente el gran déficit en cuenta corriente, y la situación de las reservas del Banco Central se deterioró en 140 millones aproximadamente, de modo que las reservas de oro y divisas disminuyeron en casi 200 millones de dólares (véase el cuadro XI). La situación de los pagos externos contribuyó al gradual deterioro de las condiciones de liquidez mencionadas anteriormente.

/Cuadro XI

Cuadro XI
BALANZA DE PAGOS, 1958-63
(En millones de dólares)

	<u>1958</u>	<u>1959</u>	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>
A. <u>Cuenta corriente</u>	<u>-259</u>	<u>11</u>	<u>-204</u>	<u>-583</u>	<u>-273</u>	<u>255</u>
1. Mercadería						
Exportaciones	994	1009	1079	964	1216	1366
Importaciones	<u>-1233</u>	<u>-993</u>	<u>-1249</u>	<u>-1460</u>	<u>-1356</u>	<u>-981</u>
Saldo	<u>-239</u>	16	<u>-170</u>	<u>-496</u>	<u>-140</u>	384
2. Transporte y otros servicios <u>a/</u>	10	35	23	15	-60	-52
3. Ingreso de la inversión						
Haber	11	21	31	64	8	-
Debe	<u>-42</u>	<u>-61</u>	<u>-88</u>	<u>-166</u>	<u>-80</u>	-
Saldo	<u>-31</u>	<u>-40</u>	<u>-57</u>	<u>-102</u>	<u>-72</u>	<u>-77</u>
B. <u>Movimientos de capital no monetario (Entradas +)</u>	<u>44</u>	<u>116</u>	<u>373</u>	<u>454</u>	<u>-32</u>	<u>-85</u>
1. Inversión directa	120	245	427 ^{b/}	-13	72	84
2. Otros fondos privados a plazo largo y corto <u>c/</u>	<u>-113</u>	<u>-143</u>	<u>-61</u>	305	<u>-124</u>	<u>-174</u>
3. Fondos gubernamentales	37	14	8	162	21	6
C. <u>Cuenta corriente y de capital no monetario (A+B)</u>	<u>-215</u>	<u>127</u>	<u>169</u>	<u>-129</u>	<u>-305</u>	<u>171</u>
D. <u>Sectores monetarios (incremento de los activos netos -)</u>	<u>214</u>	<u>-119</u>	<u>-173</u>	<u>140</u>	<u>315</u>	<u>-175</u>
1. Pasivos netos <u>d/</u> (incremento +)	60	99	134	-61	9	-44
2. Reservas de oro y de divisas (incremento -)	154	<u>-217</u>	<u>-306</u>	201	306	<u>-131</u>
E. <u>Erroros y omisiones (C + D)</u>	<u>-1</u>	<u>8</u>	<u>-4</u>	<u>11</u>	<u>10</u>	<u>-4</u>

Fuente: 12 (1962-64)

a/ Incluye los pagos de transferencia, de poca magnitud.

b/ Incluye 93.5 millones de dólares por concepto de importaciones autofinanciadas.

c/ Incluye préstamos y créditos comerciales.

d/ Obligaciones bancarias con el FMI y otras instituciones financieras.

/Considerando los

Considerando los dos años en conjunto, hubo un leve mejoramiento en la posición de las reservas de divisas de Argentina. A fines de 1961, el valor de las reservas en oro y divisas llegó a 460 millones de dólares, comparado con 350 millones de dólares en 1959 y 130 millones de dólares a finales de 1958.

El incremento de las reservas de divisas durante los primeros tres años de la era del FMI tendió a dar la impresión de un mejoramiento general en la situación externa del país. Sin embargo, el mejoramiento era aparente; el aumento de las reservas se debió ante todo a la entrada de capital extranjero más que a cualquier cambio fundamental en la balanza de pagos en cuenta corriente. Más aún, esta confianza en el capital extranjero, combinada con el establecimiento del mercado cambiario libre, fue un factor de inestabilidad en el equilibrio externo de Argentina. Esto se iba a hacer evidente muy pronto cuando los acontecimientos internos (económicos y políticos) minaron la confianza en el peso y dieron lugar a una considerable disminución de los créditos externos y a la fuga de capital al extranjero.

Nueva contracción económica e inestabilidad política en 1962-63

El resurgimiento de la actividad económica que comenzó en 1960 fue breve, pues duró sólo dos años. La producción se estancó en el último trimestre de 1961 y comenzó a decrecer a comienzos de 1962. La tendencia declinante se mantuvo en 1962 y parte de 1963, dando por resultado una disminución aproximada de 5 por ciento anual en la producción total durante los dos años (Véanse los cuadros VI y VII).

Las causas que llevaron a esta contracción económica después de un intervalo de dos años no son difíciles de dilucidar. Se ha mostrado que el renacimiento de la actividad en 1960 se inició y mantuvo principalmente por la intensa entrada de capital extranjero que se registró hasta 1961. En otras palabras, la política monetaria clásica seguida por el Gobierno no era incompatible con el crecimiento de la producción y el logro del equilibrio externo, siempre que hubiese entrada abundante de capital extranjero al país en forma de inversión directa, préstamos oficiales y créditos comerciales. Además del estímulo a la producción representado por la inversión directa, la entrada de capital extranjero ayudó a aliviar la situación crediticia, compensando así en gran medida el efecto restrictivo de las medidas fiscales y monetarias del Gobierno.

Crisis de liquidez

Con el deterioro de las reservas de divisas del país en el curso de 1961, la política restrictiva que aplicaba el Gobierno comenzó a tener efectos más severos sobre la restricción de los créditos y la limitación del crecimiento de la demanda. La situación empeoró considerablemente en el año siguiente, cuando a pesar de haber mejorado la balanza de pagos en cuenta corriente, el país sufrió un severo revés en la situación de sus reservas externas. Esto fue resultado de movimientos desfavorables de capital, a saber, el pago de los créditos comerciales y préstamos a plazo corto y mediano recibidos en el curso de los años anteriores y una fuga de capital que asumió graves proporciones durante la crisis política unida a las elecciones de marzo de 1962. La consiguiente disminución de aproximadamente 300 millones de dólares en las reservas netas del país en 1962, señalada en el cuadro XI, contribuyó considerablemente a contraer el crédito interno. Esto sucedió en momentos en que la demanda de dinero aumentaba debido a la aceleración del ritmo de la inflación de los precios a partir de los primeros meses de 1961.

Es evidente que los efectos restrictivos de este deterioro de la posición externa se hubiesen podido compensar mediante una política de expansión monetaria y fiscal. Pero este camino estaba cerrado a las autoridades por sus compromisos con el FMI. Cuando el Gobierno, que había cumplido con las estipulaciones de su convenio con el FMI durante los tres primeros trimestres de 1961, se vio obligado en los seis meses siguientes a recurrir a préstamos del Banco Central que excedían el límite convenido, con el fin de financiar sus gastos corrientes más apremiantes, el FMI declaró que Argentina había contravenido el convenio de crédito contingente suscrito en diciembre de 1961. Para obtener otros créditos las autoridades debieron aceptar un nuevo límite a los préstamos que podían solicitar del Banco Central el cual entró en vigor en abril de 1962.^{42/}

^{42/} El nuevo convenio comprometía a las autoridades a limitar el crecimiento de la oferta de dinero entre mayo y noviembre de 1962 a 8 000 millones de pesos.

El Gobierno se vio nuevamente comprometido en la aplicación de una activa política fiscal de restricción, ya que la aceptación de las condiciones impuestas respecto a la obtención de préstamos del Banco Central exigió una reducción considerable del déficit presupuestario. Esta tarea se hizo aún más difícil por la disminución del ingreso proveniente de gravámenes sobre el comercio internacional, debido a la reducción de las retenciones y recargos como resultado de la presión ejercida por el FMI. Las retenciones de exportación se redujeron en 1961 y finalmente se abolieron en 1962, con el fin de dar aliciente a la agricultura y estimular las exportaciones. Los recargos de importación se redujeron en 1961 con el objeto de aumentar la competencia entre la industria nacional y los proveedores extranjeros. Aunque a fines de 1961 y durante los dos años siguientes se elevaron algunos de los recargos de importación y se volvieron a imponer otros,^{43/} el ingreso procedente de los gravámenes sobre el comercio exterior registró una tendencia declinante, debido en gran medida a una disminución del valor de las importaciones causada por la contracción económica. Según cifras oficiales, este ingreso, que representaba más de 25 por ciento del ingreso total del Gobierno en el año fiscal 1961, declinó de 41 000 millones de pesos en ese año, a 35 000 millones de pesos por año en los dos siguientes.

Para compensar la disminución de los ingresos procedentes de gravámenes sobre el comercio exterior en una época de alza de precios y de gastos, las autoridades recurrieron a medidas similares a las adoptadas en el primer año en que se aplicaron los Programas de Estabilización; las tarifas cobradas

^{43/} Estas medidas incluían un recargo de 40 por ciento sobre la maquinaria y un 100 por ciento adicional sobre los artículos suntuarios, el cual fue establecido en diciembre de 1961; en abril de 1962 se impuso otro recargo adicional de 20 por ciento sobre todos los productos. La severidad de esta política se aminoró algo a fines de 1962 - el recargo de 20 por ciento se redujo a 5 por ciento en octubre - pero en febrero de 1963 se impusieron nuevos recargos adicionales de 6 a 30 por ciento sobre todas las importaciones, excepto las de materias primas.

por las empresas públicas se elevaron marcadamente, ^{44/} se dejaron abiertas las vacantes producidas, y se efectuó un nuevo esfuerzo por limitar los salarios en el sector público. Tal como en 1959, el alza de tarifas agravó la espiral inflacionista de precios y salarios, causando peticiones de aumentos considerables de salarios, las cuales condenaban al fracaso la política de limitación de éstos.

Fuera de las medidas reseñadas, el Gobierno impuso varios gravámenes nuevos y elevó otros, en calidad de disposiciones de "emergencia". En septiembre de 1962 se estableció para el período 1962-64 un recargo de 20 por ciento sobre todo pago de impuesto a la renta superior a 50 000 pesos, junto con un impuesto al capital de dos por mil. Se trató también de incrementar los ingresos con impuestos "transitorios" sobre las ventas, aplicables sólo en el ejercicio fiscal de 1963, los cuales incluían un gravamen de 5 por ciento sobre los productos agropecuarios. En agosto de 1963 se abolieron los impuestos transitorios sobre las ventas y se otorgaron algunas concesiones tributarias. Sin embargo, en diciembre del mismo año estas últimas fueron suspendidas por la nueva administración que también extendió al ejercicio fiscal de 1964 algunos de los impuestos "transitorios" sobre las ventas.

Pese a todos estos esfuerzos, el ingreso total del Gobierno declinó en el ejercicio fiscal de 1962 y sólo se elevó en el siguiente. Además de la baja de la recaudación por concepto de gravámenes al comercio exterior, la declinación de la actividad interna y el marcado aumento de las evasiones y de los aplazamientos tributarios causados en parte por la falta de liquidez tuvieron un efecto adverso sobre las entradas públicas en esos dos años. Según una estimación, los impuestos sobre la renta y sobre las ventas que quedaron impagos en el ejercicio fiscal de 1962 equivalían a aproximadamente un tercio de las recaudaciones efectivas de ese año. Otra estimación,

^{44/} Entre los aumentos efectuados en 1962 se cuentan un alza de 40-50 por ciento de las tarifas de electricidad en abril, y una de 100-150 por ciento de las tarifas de los ferrocarriles de Buenos Aires en setiembre. Esta política continuó aplicándose en 1963 con nuevos aumentos de las tarifas de energía eléctrica en enero, en los pasajes de los omnibuses en febrero y de los ferrocarriles en abril. Fuente: 11(1962 y 1963)

/probablemente exagerada,

probablemente exagerada, calcula la evasión tributaria en una cifra cercana al 50 por ciento del total de los impuestos correspondientes al ejercicio fiscal de 1963.^{45/} El alza pronunciada y simultánea de las remuneraciones, en dinero y de los precios de los materiales provocó un crecimiento apreciable del gasto público en los dos años, pese a su menor volumen en cuenta corriente y de capital, señalado en el cuadro VII. Conforme a estimaciones oficiales, el déficit presupuestario, que se había reducido durante los dos años precedentes al crecer la producción, se elevó de aproximadamente 22 000 millones de pesos en el ejercicio fiscal de 1961 a aproximadamente 50 000 millones en el de 1962 y a más de 60 000 millones en el de 1963.

En estas circunstancias, y con el fin de mostrar algún éxito en la reducción del déficit presupuestario y en la limitación de los préstamos solicitados del Banco Central, las autoridades recurrieron a tácticas evasivas de contabilidad. Entre ellas se incluían artificios tan absurdos como la transferencia al Banco Central y al Banco Industrial del costo del servicio de algunas obligaciones externas de las empresas del Estado, el cual se había cargado anteriormente al presupuesto del Gobierno. Igualmente absurdo, y a la vez muy pernicioso, fue la creciente frecuencia con que se recurrió al aplazamiento de los pagos a los contratistas y aun de los sueldos, salarios y pensiones, para no tener que recurrir a préstamos del Banco Central. Esta política contribuyó a empeorar las relaciones laborales y a deteriorar las condiciones de liquidez.

El efecto adverso que tuvieron sobre la liquidez y las relaciones laborales, las dilaciones en los pagos del Gobierno se acrecentó gradualmente al aumentar el endeudamiento del Estado durante los dos años. De acuerdo con una estimación digna de crédito, el endeudamiento por este concepto, que totalizaba 17 000 millones de pesos a fines de octubre de 1961, había subido a 29 000 millones al finalizar marzo de 1962. Esto representaba una demora de unos dos meses en el pago de las remuneraciones y pensiones del sector público, además de las deudas pendientes con los proveedores, que a veces permanecían impagos durante más de un año. A fines de octubre de 1962 hubo algún mejoramiento gracias a un préstamo que colocó el Gobierno

^{45/} Fuente: 10 (1964)

y el empleo de bonos para pagar los salarios.^{46/} Sin embargo, al llegar enero de 1963 su endeudamiento había aumentado otra vez a 36 000 millones de pesos. Pese a una emisión de "certificados de cancelación de deudas"^{47/} en junio, la nueva administración estimó las deudas pendientes a fines del año en más de 70 000 millones de pesos.^{48/} Esta cifra representaba aproximadamente una cuarta parte de la oferta total de dinero en ese momento, o sea, los depósitos bancarios a la vista más el circulante.

Para contrarrestar la insuficiente liquidez a que dio lugar la política del Gobierno, los hombres de negocios recurrieron con mayor frecuencia a la emisión de documentos comerciales, la ampliación del crédito comercial y la distribución de dividendos en acciones en lugar de dinero. Sin embargo, estos expedientes no lograron evitar el cierre de industrias^{49/} y un gran aumento de las quiebras comerciales. Los casos de bancarrota comercial y particular, que fueron 800 en 1960, se elevaron a 1 300 en 1961, a 1 800 en 1962 y a más de 2 500 en 1963.^{50/}

Incluso los bancos comerciales se vieron en dificultades, en parte por la necesidad de hacer frente a garantías sobre préstamos externos otorgados a sus clientes dada la incapacidad de estos para cumplir con sus obligaciones de reintegro. La insuficiencia de las reservas bancarias se elevó de 3 000 millones de pesos a fines de 1961 a 16 000 millones en diciembre de 1962,^{51/} con lo que incurrieron en el pago de intereses penales.^{52/} Para evitar una grave crisis financiera, el Banco acudió en

^{46/} Algunos de estos bonos eran irredimibles.

^{47/} Una parte de ellos sólo podía emplearse para pagar deudas tributarias.

^{48/} Fuente: 11 (1963).

^{49/} Como ejemplo concreto se puede citar el caso de la Standard Electric Argentina, que en enero de 1963 debió cerrar su fábrica hasta marzo, por problemas financieros resultantes del no pago de deudas por una empresa estatal. Fuente: 13 (1963)

^{50/} Fuente: 13 (1963)

^{51/} Esto se debió en parte al aumento de las reservas exigidas, en marzo y abril de 1962.

^{52/} El interés sobre los anticipos del Banco Central destinados a cubrir el déficit de las reservas bancarias fue elevado de 20 a 30 por ciento en abril de 1962. Fuente: 11 (1962).

su socorro en el segundo semestre de 1962, concediéndoles prórroga para pagar algunos de los anticipos que les había otorgado.^{53/}

El grave deterioro de la liquidez en 1962 aparece ilustrado en el gráfico 4. El valor real de las existencias de dinero bajó en aproximadamente 20 por ciento durante el año, mientras el volumen del gasto nacional bruto decrecía en 5 por ciento en el conjunto del año. La situación crediticia siguió siendo restringida, si bien en el curso de 1963 experimentó algún alivio por el uso creciente que hicieron las autoridades de los anticipos del Banco Central. El mejoramiento considerable en la situación de la balanza de pagos global, descrito más adelante, también tuvo efectos favorables sobre la liquidez.

Contracción de la demanda y la producción

A la política fiscal y monetaria del Gobierno se debió en gran parte la disminución que en 1962 y 1963 hubo en el volumen de la demanda y la producción. Además, la actividad comercial se vio afectada adversamente por la incertidumbre e inestabilidad políticas que acompañaron a la contracción económica. Puede verse en el cuadro VI que el volumen de la producción total se redujo en 1962 y 1963 aproximadamente en un 5 por ciento anual. La baja de la producción manufacturera, sobre todo de bienes duraderos, fue todavía mayor. En 1963 disminuyó incluso la producción minera que, debido a la sustitución de las importaciones de petróleo por la producción interna, se había elevado continuamente desde 1958.

La demanda global se vio afectada adversamente en esos dos años por una contracción de la inversión fija y por la baja del consumo público que se observa en el cuadro VII. La inversión privada en equipo y construcción se niveló en 1962 y se contrajo en 1963, en parte por efectos de las drásticas restricciones a las importaciones y los créditos, y en parte por un debilitamiento de la confianza de las esferas comerciales. La construcción pública se había expandido rápidamente en 1960-61, debido sobre todo a la participación gubernamental en proyectos relacionados con el petróleo, el acero, el

^{53/} Como tales se consideraron los anticipos requeridos por no haberse pagado los préstamos de bancos comerciales por entidades solventes en otros respectos.

transporte y otras actividades, financiados en forma mixta por empresas nacionales y extranjeras. Al quedar completados la mayor parte de estos proyectos, el volumen de los gastos públicos en construcción se redujo apreciablemente tanto en 1962 como en 1963. Por el cuadro VII puede verse que el volumen bruto de la inversión fija privada y pública se estancó en 1962 y bajo precipitadamente en 1963. Aunque no se dispone de datos oficiales sobre las existencias de bienes de manufactura nacional, hay fuertes presunciones de que disminuyeron a medida que cundía la contracción económica.

A esta evolución de la inversión y el consumo público acompañó un descenso del nivel del empleo y una brusca caída del volumen de gastos de consumo (véase el cuadro VII). El consumo privado también se vio afectado por una redistribución del ingreso en favor del sector rural ocasionada por la depreciación monetaria, y por las demoras en el pago de sueldos en el sector público.

En la economía el único elemento estimulador de la demanda durante 1962-63 fueron las exportaciones. El aumento de las exportaciones se debió en parte a dos cosechas relativamente buenas, después de la mala de 1961, y en parte a la disminución del consumo interno y la reducción del número de vacunos. Esto último, que explica el grueso de la reducción de existencias que se observa en el cuadro VII, obedeció a una elevada proporción de matanza después de la grave sequía que hubo en la zona ganadera en 1962.^{54/} En 1963 los ingresos de exportación también fueron favorablemente afectados por el aumento en la venta de exportaciones no tradicionales, tales como productos químicos, ropa, azúcar y té.

La evolución de los salarios y precios fue semejante a la que hubo en 1959, el primer año de los Programas de Estabilización. Como se mencionó anteriormente, la elevación de los precios, que había sido relativamente lenta en 1960 y los primeros meses de 1961, aumentó de velocidad en los tres últimos trimestres de este último año. En 1962 y 1963 hubo una nueva aceleración de la tasa de aumento de los precios, estimulada por la devaluación de hecho que sufrió el peso en abril de 1962, como se describe más abajo, y por las alzas de los precios que cobraban las empresas públicas.

^{54/} El número estimado de vacunos descendió de 42.3 millones de cabezas a mediados de 1961 a 41.5 millones a mediados de 1963.

Igual que en 1959, estas alzas de precios provocaron demandas de apreciables aumentos de salarios, muchas de las cuales se concedieron y se hicieron recaer en los consumidores. En consecuencia, la espiral de salarios y precios, que había quedado más en evidencia después de marzo de 1961, adquirió nuevo ímpetu en 1962 y 1963. Como puede verse en el cuadro VIII, los salarios industriales no pudieron seguir el ritmo de los precios, de modo que el valor de los salarios reales bajó en esos dos años.

La producción también sufrió en los dos años mencionados las consecuencias de la inestabilidad política y el desorden social, que se hicieron más pronunciados en este período como resultado de la nueva contracción económica. Ya se han mencionado el descontento obrero y el gran número de huelgas que hubo durante la contracción económica de 1959. Al llegar a su fin el resurgimiento económico, que había producido cierto mejoramiento de las relaciones obrero-patronales en 1960 y principios de 1961, apareció de nuevo el descontento entre los trabajadores industriales y empleados públicos, debido a los despidos, la baja de los salarios reales y las demoras en el pago de sueldos y salarios. También había una insatisfacción considerable entre muchos hombres de negocios, que sufrían los efectos de la escasez de crédito y la baja de la demanda, lo que para algunos de ellos significaba la quiebra. En tales circunstancias, no es de extrañarse que el grupo "justicialista" de oposición obtuviera enormes ventajas en las elecciones de marzo de 1962.^{55/} También es sorprendente que el arresto y deportación del Presidente Frondizi, ocurridos poco después, no fueran muy lamentados fuera del partido oficial que era el suyo.

Diversos levantamientos y desórdenes políticos vinieron después de la deposición del señor Frondizi en marzo. En setiembre de 1962 ocurrió una revuelta militar debido a querellas entre facciones diversas dentro del ejército. A principios de abril de 1963 hubo un conato de golpe de estado por dos generales retirados. La revuelta fue apoyada por la marina, pero

^{55/} Los "justicialistas" que eran una combinación de los peronistas con otros partidos, ganaron casi la mitad de los asientos vacantes en la Cámara de Diputados y más de la mitad de las gobernaciones provinciales.

el gobierno pudo reprimirla con ayuda del ejército y la fuerza aérea. Por último, en julio de 1963 se celebraron elecciones, después de la proscripción de los peronistas, y el jefe del partido victorioso, la Unión Cívica Radical del Pueblo, que era el Dr. Illia, pasó a ocupar la Presidencia en octubre. Este largo período de incertidumbre pública, desde comienzos de 1962 hasta mediados de 1963, caracterizado por numerosas huelgas y desórdenes, tuvo inevitablemente un efecto perjudicial sobre la confianza y la actividad en la esfera de los negocios.

La contracción económica de 1962 y 1963 dio lugar a un considerable derroche de recursos de mano de obra. No se dispone de datos sobre desempleo relativos a la economía en total, pero los muestreos realizados y la información sectorial indican que en esos años reinó un agudo desempleo. Los resultados preliminares de un muestreo efectuado en 1963 entre 2 500 familias de la zona metropolitana de Buenos Aires muestran una tasa de desempleo superior al 8 por ciento.^{56/} La información sobre determinadas industrias indica que en algunos sectores la situación era considerablemente peor. En las industrias textil y metalúrgica, por ejemplo, según los sindicatos respectivos, a fines de 1962 alrededor de la tercera parte de los trabajadores normalmente ocupados, o se encontraban desempleados o trabajaban por períodos cortos.^{57/} Según otra estimación hecha con respecto a los comienzos de 1963, el desempleo en la construcción alcanzaba aproximadamente a la mitad de la fuerza de trabajo y era más alto en la industria de elaboración de la madera.^{58/}

La información disponible indica también una difundida subutilización del equipo industrial. Esto era especialmente pronunciado en el sector de manufacturas duraderas, que fue el que más sufrió con la baja de la demanda. Por ejemplo, la industria de vehículos motorizados, que había tenido una reciente expansión, se vio obligada a cerrar por completo una fábrica y a hacer funcionar varias otras con jornada parcial, en vista de la falta de demanda que se notaba a principios de 1963.^{59/} Según un estudio realizado

^{56/} Fuente:11.

^{57/} Fuente:11

^{58/} Fuente:14

^{59/} Fuente:13

a fines del año por el Consejo Nacional de Desarrollo, la proporción de capacidad ociosa fluctuaba desde aproximadamente un 40 por ciento en las industrias de vehículos motorizados, tractores y maquinaria eléctrica, hasta el 50 por ciento o más en las de maquinaria agrícola, maquinaria caminera, máquinas herramientas y construcción de barcos.^{60/}

La baja del nivel de actividad económica durante esos dos años fue acompañada de un descenso del nivel de las importaciones, que se hizo más pronunciado con el desarrollo de la contracción económica en 1963; las importaciones también quedaron adversamente afectadas por las medidas antes mencionadas relativas al comercio exterior. Esto, unido al aumento de valor de las exportaciones descrito más arriba, dio lugar a un mejoramiento considerable del balance de pagos en cuenta corriente en los dos años (véase el cuadro IX). El mejoramiento hubiera sido mayor, a no ser por una baja temporal del precio de exportación de la carne en 1962.

Pese a este mejoramiento en cuenta corriente, el país hacía frente en 1962 a una grave crisis de divisas. El motivo fundamental de la debilidad de su situación externa era la salida de capital, debida a la necesidad de saldar los créditos comerciales extranjeros y a la fuga de capital ocasionada por la incertidumbre política que existió antes y después de las elecciones de marzo de 1962. La presión sobre las reservas se hizo tan intensa^{61/} después de las elecciones, que el Banco Central se vio obligado a abandonar el respaldo del peso.^{62/} En consecuencia, el tipo de cambio se depreció de una tasa fija de 83 pesos por dólar de los Estados Unidos en marzo de 1962 a un promedio de 138 pesos en diciembre del mismo año.

El peso experimentó de nuevo una fuerte presión en junio de 1962, por la negativa de algunos bancos extranjeros a mitigar las condiciones de reembolso de sus préstamos y por los desembolsos hechos con arreglo al convenio del

^{60/} Fuente: 11

^{61/} Se estima que tan sólo las ventas netas de divisas hechas por el Banco Central en los cuatro primeros meses de 1962 ascendieron a 170 millones de dólares.

^{62/} Las autoridades cerraron también durante varios días el mercado de divisas, los bancos y la Bolsa de Valores el 19 de marzo, y adoptaron medidas de emergencia para restringir las importaciones.

"Club de París". Esto ocasionó el cierre del mercado de divisas por un día y la adopción de nuevas medidas de emergencia para restringir las importaciones.^{63/} De nuevo se enviaron misiones al extranjero para negociar la prórroga de las deudas, y se continuaron las negociaciones con el FMI a fin de obtener un nuevo crédito, que se concedió por fin en marzo de 1963.

Las reservas de divisas del país ascendían a fines de 1963 a unos 250 millones de dólares, o sea, unos 150 millones más que la cifra correspondiente a comienzos de los Programas de Estabilización, cinco años antes. Sin embargo, este mejoramiento de las reservas quedaba contrapesado con creces por el aumento de 155 millones en las obligaciones para con el FMI, y por un aumento de unos 800 millones en el endeudamiento del país a mediano y largo plazo.

La época del FMI. Promesas y realizaciones

Los Programas de Estabilización del FMI habían significado la promesa de que la Argentina podía alcanzar la estabilidad de precios internos y el equilibrio del balance de pagos ateniéndose al funcionamiento de los incentivos de precios en un mercado libre y siguiendo una política monetaria y fiscal restrictiva. Además, los partidarios del programa esperaban que, después de un período inicial de acomodación, la acción recíproca de las fuerzas del mercado produciría una tasa de crecimiento "firme" y "duradera" en la producción y el empleo.

La experiencia del país durante los cinco años de la época del FMI, que terminó en 1963, arroja considerables dudas sobre la validez de la filosofía del FMI y de las políticas que se basen en ella; a decir verdad, las consecuencias de la aplicación de esas políticas guarda escasa relación con las promesas que hicieron sus propugnadores. Los avances de la producción durante este período se indican claramente más arriba en el cuadro VI. Puede observarse que el volumen medio de la producción total a través de los cinco años fue igual al del año anterior al de la iniciación de los Programas de Estabilización. Además, la tendencia era de índole tal, que a fines del período, en 1963, el nivel de la producción así industrial como total era

^{63/} Esas medidas, que se modificaron posteriormente, incluían la exigencia de un depósito previo de 100 por ciento sobre las importaciones.

inferior a lo que había sido en 1958. Únicamente el sector minero había logrado un avance considerable, y este hecho excepcional se debía en gran parte a la expansión de la industria petrolera con ayuda de capital extranjero.

El estancamiento de la producción total significó en realidad que todo aumento de la inversión interna fija tenía que financiarse mediante una reducción del consumo, mediante el capital extranjero, o por ambos arbitrios. Durante el período se utilizaron estas dos fuentes de financiamiento, recayendo la carga más pesada sobre los gastos de consumo. La reducción del consumo llegó a tal punto, que en 1963 el consumo privado total era alrededor de 10 por ciento inferior a su nivel de 1958. Si se tiene en cuenta el aumento de la población, el nivel del consumo por habitante debe haber bajado cerca de un 20 por ciento entre 1958 y 1963 (véase el gráfico 1 y el cuadro VIII).

Las consecuencias más duras del estancamiento económico recayeron sobre los que viven de un sueldo o salario, en forma de menores oportunidades de empleo y disminución de las remuneraciones. No se han publicado cifras detalladas sobre empleo y desempleo, pero toda la información disponible indica una reducción del empleo industrial y un aumento del desempleo urbano. La pérdida de ingreso real para los que siguieron empleados se indica en el cuadro VIII; en 1963 las remuneraciones reales de los trabajadores de la industria fueron inferiores aproximadamente en un 15 por ciento a lo que habían sido cinco años antes. Poca duda cabe de que la baja del nivel de vida en general, y sobre todo entre los que viven de un sueldo o salario, contribuyó a la intranquilidad y huelgas de los trabajadores, y al descontento social e inestabilidad política que caracterizaron gran parte de la época del FMI.

Los partidarios de la política monetaria ortodoxa no disfrutaron ni siquiera de la satisfacción de estabilizar los precios internos, lo que era un objetivo primordial de su política. Por el cuadro VIII puede verse que el índice del costo de la vida se elevó en alrededor del 400 por ciento entre 1958 y 1963, tasa de inflación superior a la experimentada en ningún otro quinquenio anterior.

/Y las

Y las pérdidas sufridas internamente con la baja de la producción, el empleo y el consumo no quedaron mitigadas en modo alguno por un mejoramiento en la situación general de balance de pagos del país. Al contrario, parece ser que a fines del período el equilibrio externo era en realidad más precario que antes de iniciarse los Programas de Estabilización.

La eliminación del déficit en cuenta corriente resultó difícil de lograr. Hubo un persistente déficit en esta cuenta en cada año a excepción de los de 1959 y 1963, caracterizados por una contracción económica, en los cuales las importaciones se redujeron considerablemente debido a la disminución de la actividad interna y a las severas restricciones para las compras del exterior. Es verdad que hubo cierto ahorro de divisas con la disminución de las compras de petróleo y ciertos otros bienes, pero esto quedó contrapesado en parte por un aumento de la carga de intereses y dividendos pagaderos en el exterior, debido a la entrada de capital extranjero durante este período. En el cuadro IX puede verse que los pagos por concepto de capital extranjero se elevaron constantemente de unos 40 millones de dólares en 1958 a 166 millones en 1961. Dichos pagos disminuyeron en 1962 y 1963, debido en parte a que se redujeron los dividendos pagados por las firmas de propiedad extranjera durante la contracción económica; pero seguían siendo alrededor del doble de su cuantía en 1958.

Un factor más importante de la persistente debilidad del balance de pagos en cuenta corriente, fue el estancamiento general de la actividad agropecuaria. Las medidas del Gobierno - que había seguido las recomendaciones del FMI de ofrecer incentivos de precios mediante la devaluación y los aumentos sucesivos de los precios agrupercuarios internos - no habían tenido ningún efecto visible en cuanto a estimular la actividad agropecuaria, que representaba el grueso de las exportaciones del país. En realidad, el número de cabezas de ganado se mantenía más o menos constante, mientras que la superficie destinada a la siembra de los principales cultivos disminuyó en 1959, y en los cuatro años siguientes se mantuvo casi sin variaciones a ese bajo nivel. Siendo así, las variaciones de un año para otro en el volumen de las exportaciones reflejaban sobre todo los cambios en las condiciones climatológicas y en la calidad de las cosechas. En consecuencia, aunque el consumo interno disminuyó, el volumen de las exportaciones no se elevó mucho

/por sobre

por sobre el nivel de 1958 hasta los años 1962-1963, cuando las exportaciones se reforzaron por una elevada proporción de matanza de ganado ocasionada por la sequía.

Sin embargo, lo que hizo el equilibrio externo del país mucho más precario a fines del período del FMI de lo que había sido en 1958, no fue tanto la evolución del balance de pagos en cuenta corriente, como la situación financiera externa del país. Además de un aumento de las deudas bancarias y otras a corto plazo, hubo un incremento considerable del volumen de préstamos pendientes a mediano y largo plazo. Las obligaciones extranjeras oficiales del país habían subido de 1 600 millones de dólares a fines de 1958 a 2 600 millones a fines de octubre de 1963. A pesar de haberse reducido la carga del reembolso gracias a las negociaciones de prórroga de pagos de fines de 1962, la cuantía del servicio en los años 1964 y 1965 se estima en más de 450 millones de dólares, suma equivalente aproximadamente al 35 por ciento de los ingresos de exportación del país en 1963.

Además, la creación de un mercado de divisas había establecido un conducto fácil para la salida de capital al extranjero y un gran motivo de inestabilidad en el equilibrio externo. No se han publicado datos, pero la información disponible indica con claridad que el país perdió una cantidad apreciable de sus entradas de divisas en los años 1959 a 1963 debido a la fuga de capitales al extranjero. También se sabe que el gran aumento en el caudal de esta corriente durante el período de incertidumbre política de comienzos de 1963, fue un factor de importancia para desencadenar la crisis cambiaria y financiera que se experimentó en esa oportunidad.

Sin embargo, puede afirmarse que la política ortodoxa sirvió a lo menos para atraer capital extranjero, parte del cual se invirtió directamente en la expansión de ciertos sectores de la industria tales como petróleo, vehículos motorizados, siderurgia, energía y petroquímica, y parte, compuesta casi totalmente de créditos comerciales, se utilizó para renovar y modernizar el equipo industrial. Sin tomar partido en la controversia sobre las ventajas e inconvenientes del capital extranjero, cabe decir que la afirmación hecha sólo se aplicaría a algunos de los préstamos proporcionados a la Argentina, sobre todo los del propio FMI y los de bancos e instituciones financieras del extranjero. No está muy claro en qué forma se utilizaron los fondos procedentes

/de esos

de esos préstamos, pero se sabe que tenían la desventaja de mayores pagos por concepto de servicio y de reembolso del principal. La afirmación no se puede aplicar a las inversiones extranjeras directas en la economía y a los créditos comerciales extranjeros concedidos a los exportadores, que se recibieron sobre todo como resultado de un cambio en la actitud y políticas del Gobierno hacia el capital extranjero, después de la salida del señor Perón en 1955. En realidad, sería más exacto decir que la política ortodoxa, al contribuir al estancamiento económico y a la inestabilidad política, tendía a restar estímulos a la entrada de estas categorías de capital extranjero.

Si los mencionados hechos económicos, sociales y políticos se examinan con imparcialidad, no sería fácil asegurar que la política y los esfuerzos del FMI en la Argentina durante los años 1959-1963 hayan sido coronados por el éxito. Por consiguiente, no es de extrañar que el nuevo Gobierno Argentino haya adoptado ciertas medidas recientemente en lo relativo a precios y al comercio exterior y divisas, las cuales indican que no está dispuesto a depositar en el futuro una confianza limitada en la filosofía económica del FMI.

/III. OBSERVACION

III. OBSERVACION FINAL SOBRE LA POLITICA ECONOMICA ORTODOXA

Para terminar, puede ser útil sintetizar el análisis detallado que se ha presentado en este estudio, y considerar la materia desde un punto de vista más general. Con este objeto, primero se resumirán los postulados básicos sobre los cuales reposa la política ortodoxa, y luego se presentará un modelo simplificado que ayuda a comprender de qué manera funcionaron en la Argentina las medidas basadas en esa política.

Postulados básicos de la política ortodoxa

La política económica ortodoxa, tal como la ha practicado el FMI en la Argentina, se basa en tres postulados, hipótesis o, dicho con más exactitud, dogmas fundamentales, expresamente sostenidos o tácitamente aceptados. Según el primer postulado, el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado produce por lo general una modalidad socialmente conveniente de inversión, producción y comercio. El segundo postulado, que deriva de la "teoría cuantitativa del dinero", es que los desequilibrios internos y externos - como inflaciones de precios y déficit de balance de pagos - obedecen a una demanda interna excesiva, generada a menudo por un aumento de la oferta de dinero ocasionado por déficit presupuestarios y condiciones de crédito fácil. El tercer postulado expresa la creencia de que las fuerzas del mercado, si no son entrabadas, por la intervención gubernamental o perturbadas por una inflación de precios, generarán un crecimiento duradero de la producción y el empleo, exento de dificultades de balance de pagos.

Si bien aquí nos interesa sobre todo la validez del segundo postulado, no estarán fuera de lugar unas breves observaciones sobre los otros dos.^{64/} Con respecto al primero, en la economía del bienestar se puede presentar cierto argumento, aunque no del todo convincente, en favor de que las fuerzas del mercado funcionen libremente en los países de Occidente, donde hasta cierto punto se han borrado las disparidades de bienes y de ingresos entre las diferentes clases de la sociedad. Este argumento, sean cuales fueren sus méritos,

^{64/} Puede verse una crítica detallada de algunas de las ideas económicas ortodoxas en: Gunnar Myrdal, Economic Theory and Underdeveloped Regions, Londres (1957).

tiene poco que ver indudablemente con los países subdesarrollados o en proceso de desarrollo. En ellos impera una distribución de ingresos y bienes de tal naturaleza, que las fuerzas del mercado, si no están entrabadas por la intervención gubernamental, darán lugar generalmente a una modalidad de inversión, producción y gasto que sólo satisfará a una pequeña minoría de la población. Pocos observadores pensarían que éste es un resultado conveniente desde el punto de vista social y económico de la segunda mitad del siglo XX.^{65/}

Respecto al tercer postulado de la filosofía ortodoxa basta señalar que la experiencia de muchos países durante este siglo, sobre todo en la gran crisis económica del decenio de 1930, demuestra claramente que el funcionamiento libre de las fuerzas del mercado, los precios estables y los presupuestos equilibrados, no son condiciones necesarias ni suficientes para el crecimiento de la producción y el empleo.

Igualmente dudosa es la validez de la segunda hipótesis con respecto a la inflación y los déficit de balance de pagos. Como lo han demostrado muchos estudios sobre desequilibrios internos y externos en los años de posguerra, tales problemas no siempre obedecen a presiones de la demanda interna sobre la capacidad productiva.^{66/} En ciertas condiciones, factores tales como un alza relativamente abrupta de las tasas de salarios en relación con la productividad de la mano de obra, un empeoramiento de la relación de intercambio, estrangulamientos, elasticidades bajas de la demanda especialmente en el sector alimenticio y cosechas deficientes, pueden producir graves problemas de desequilibrio interno y externo. En esos casos, una política de restringir el crecimiento de la demanda global sólo conseguiría limitar la producción, sin restablecer necesariamente el equilibrio. Esto es precisamente lo que ocurrió en la Argentina, por haberse hecho un diagnóstico erróneo de la situación a partir del segundo postulado.

^{65/} T. Balogh, en la fuente 15 (1961), ofrece un examen detallado e instructivo del funcionamiento del sistema de precios en los países en vías de desarrollo.

^{66/} Véase, por ejemplo: Naciones Unidas, Estudio Económico Mundial, 1957 y 1958, y Dudley Seers en la fuente 15 (1962).

El papel de los factores ambientales

Los factores institucionales y las condiciones políticas y económicas de un país influyen hondamente en la forma como se apliquen en él cualesquiera políticas económicas. En países en vías de desarrollo como la Argentina, entre los más importantes de esos factores se cuentan: deficiencias del mecanismo administrativo, especialmente del mecanismo fiscal para la recaudación de impuestos internos; el poder de una mano de obra urbana numerosa y bien organizada, animada por grandes aspiraciones de elevar su nivel de vida y poco dispuesta, por consiguiente, a aceptar sin intensa lucha una reducción del salario real; predominio en el sector manufacturero privado de condiciones de monopolio o de competencia muy imperfecta; y por último, una reacción muy lenta y apática de la inversión a las señales representadas por los precios, especialmente en el sector rural de la economía. Muy poca duda cabe de que la atención inadecuada que se prestó a estas condiciones explica en parte la aplicación irreflexiva de medidas ortodoxas en la Argentina.

En vista de la gran confianza que la política ortodoxa pone en el funcionamiento de las fuerzas del mercado, vale la pena explicar más a fondo lo de la reacción a las señales que representan los precios. En la mente de los economistas prácticos se han albergado siempre graves dudas en cuanto a la validez del viejo supuesto adoptado en los libros de texto, de que por lo general las fuerzas del mercado son capaces de producir resultados suficientemente rápidos en la economía. Hasta cierto punto esas dudas se aplican incluso a los países industrializados, donde los recursos de capital y mano de obra son más móviles y los hombres de negocios poseen mayor información sobre los mercados. Esto explica que en algunas regiones o industrias de los países industrializados se mantengan durante largos períodos de tiempo - a veces por decenios - condiciones de atraso o decaimiento que coexisten en la economía con zonas prósperas y sectores en expansión. También justifica, a juicio de algunos gobiernos, la adopción de programas y planes especiales para mitigar ese estado de atraso y decaimiento.

Sin embargo, lo que reduce la eficacia de los precios como señales en muchos países en vías de desarrollo no es tan sólo la movilidad relativamente menor de los factores de la producción y el conocimiento imperfecto de las /condiciones del

condiciones del mercado. No tiene menos importancia la falta de confianza del público en la duración de tales señales, pues en su modo de ver influye una historia de inestabilidad. En los países donde los gobiernos, los ministros responsables y las políticas están expuestos a cambios frecuentes, es poco probable que los incentivos de precios creados por medidas gubernamentales produzcan una reacción rápida y apreciable en la inversión comercial fija de largo período de amortización.

Esta incertidumbre respecto a las futuras condiciones del mercado fue sin duda un factor importante del fracaso de los incentivos de precios adoptados en la Argentina para estimular la actividad agrícola. La experiencia había mostrado que tales medidas podían ser modificadas o abrogadas por las autoridades, o que su efecto podía quedar anulado por un alza general de los salarios y los precios no agrícolas.

Un modelo de deflación inflacionaria

A continuación se presenta una síntesis de la forma como se aplicaron en la Argentina las medidas ortodoxas, según lo que se desprende de este estudio. Se captan sobre todo los hechos ocurridos en el primero y en los dos últimos años de los programas de estabilización del FMI - 1959 y 1962-63 - cuando el efecto de las medidas ortodoxas no estaba neutralizado temporalmente por una cuantiosa entrada de capital extranjero.

A grandes rasgos, el primer postulado básico de la política ortodoxa exige la adopción de medidas del orden siguiente: derogación de controles de precios y eliminación de subvenciones a productores y consumidores; establecimiento de un sistema comercial multilateral exento de derechos de exportación y de aranceles protectores; devaluación de la moneda conforme a una tasa que refleje las condiciones del mercado; y mantenimiento de un mercado libre de divisas.

Del segundo postulado emanaron las políticas fiscales y monetarias restrictivas. Medidas importantes adoptadas por este concepto fueron: una disminución de la cuantía del gasto público mediante el despido de personal innecesario, la reducción de obras públicas y otras medidas; aumentos de la tributación directa e indirecta y de los precios cobrados por las empresas de propiedad estatal; limitación de los préstamos solicitados por el Gobierno al Banco Central; y restricciones del crédito de los bancos comerciales.

/Además, con

Además, con el objeto de limitar los aumentos de salarios se emplearon restricciones crediticias y la actuación gubernamental directa en el sector público.

El efecto inmediato de la devaluación, a pesar de las medidas deflacionarias que la acompañaron, fue elevar el precio de todos los artículos en el comercio. Los alimentos constituyen una exportación considerable, lo cual, junto con la reducción de las subvenciones y el alza de los impuestos indirectos y los precios de las empresas estatales, dio lugar a una elevación violenta del costo de la vida, y esto inevitablemente provocó amplias demandas de aumentos de salarios. En vista del poder de la organización obrera, los aumentos por lo general fueron concedidos, después de cierta demora señalada por huelgas. Las alzas de salarios se hicieron recaer sobre los consumidores en la forma de una elevación de precios por los abastecedores de bienes y servicios, que por lo general trabajan en condiciones de competencia imperfecta. Estas alzas de precios provocaron más tarde otros aumentos de salarios, que ocasionaron nuevas alzas de precios. De esta manera se inició la espiral inflacionaria de salarios y precios. Sin embargo, los salarios monetarios no podían seguir el ritmo de los precios, por lo cual hubo una baja de la remuneración real de los trabajadores. La devaluación también tuvo el efecto de redistribuir el ingreso en favor del sector rural, y de reducir la proporción del ingreso nacional destinada al consumo.

El alza de los salarios monetarios y los precios se tradujo en una elevación del nivel del gasto público, incluso en períodos cuando se reducía el volumen de los desembolsos gubernamentales. Este aumento de los gastos no se contrapesó con un aumento del ingreso público, con el resultado de que fue aumentando la cuantía del déficit presupuestario. El ingreso se deterioró no sólo por las deficiencias del mecanismo de recaudación fiscal, sino también por la eliminación de los derechos de exportación y la situación existente, mencionada a continuación, de estrechez crediticia y de contracción económica.^{67/} Los intentos de reducir el déficit aplicando medidas

^{67/} Cabe recordar que, a partir de una situación de déficit presupuestario como en la Argentina, incluso con una tasa igual de crecimiento del ingreso y gasto público se hubiera llegado a un aumento en la cuantía del déficit presupuestario.

semejantes a las antes mencionadas quedaron frustrados por la persistente espiral inflacionaria de salarios y precios,

El crecimiento de la oferta monetaria, comprimido como estaba por las limitaciones a los préstamos que se podían solicitar del Banco Central y por otras medidas de restricción de créditos, no podía ir al mismo ritmo que el alza general de precios. En consecuencia, hubo una reducción constante de la liquidez de la economía, lo que se tradujo en una baja del valor real de las disponibilidades monetarias en relación con el volumen del gasto. Esto ejerció un efecto adverso sobre la inversión privada, especialmente sobre la construcción de viviendas. Además, a ello se debió en gran parte la situación de mutua falta de pago que se dio entre el Gobierno y el Público, pues el primero no cumplía sus obligaciones para con sus proveedores, y el segundo dejaba sin pagar los impuestos.

A la contracción del volumen del gasto público y de la inversión privada, que se acompañó con una baja de las remuneraciones reales de los trabajadores y del consumo privado, se debió sobre todo la disminución del volumen de la demanda global y del nivel de actividad económica. Un efecto semejante sobre la demanda fue ocasionado por la redistribución del ingreso en favor de la agricultura, que se tradujo en un mejoramiento de la relación de intercambio de ese sector en relación con el manufacturero. A la contracción económica acompañó un estancamiento o disminución del empleo y un aumento del desempleo urbano; este último problema se agravó por el crecimiento natural de la mano de obra y el desplazamiento de población hacia las zonas urbanas. Estos hechos dieron origen en gran parte al descontento obrero y a la inestabilidad política que caracterizaron el período que se examina y que, a su vez, comprimieron aún más la inversión privada.

Desde el punto de vista externo, la política de estimular el sector exportador mediante incentivos de precios no tuvo, por los motivos señalados, un efecto considerable sobre la actividad y producción agropecuarias. Los superávits en la cuenta corriente del balance de pagos se obtuvieron en parte mediante la disminución del consumo interno de carne, y en parte mediante la baja de las importaciones ocasionada por la contracción económica. Del mismo modo, la institución de un mercado de divisas había contribuido poco

/a la

a la racionalización de las transacciones con el exterior; en cambio, había creado un cauce fácil para la fuga de capitales y un motivo de inestabilidad del equilibrio externo.

Algunos de los fenómenos que se originaron de la aplicación de la política ortodoxa no se pueden explicar con facilidad en términos de la "teoría cuantitativa de la moneda". Hubo una inflación de precios acompañada por una reducción en el volumen de la demanda global; un aumento de la cuantía del déficit presupuestario acompañado por una reducción en el volumen del gasto público; y un crecimiento constante de la oferta monetaria acompañada por una escasez de dinero y condiciones crediticias estrechas. Sin embargo, lo que parece tan paradójico desde el punto de vista ortodoxo, se puede explicar con facilidad mediante un enfoque keynesiano del equilibrio general, tal como el que se utiliza en este estudio.

/Clave de

Clave de las referencias bibliográficas

Las publicaciones utilizadas como fuentes se indican con números seguidos, cuando se trata de revistas, del año en que apareció el número correspondiente.

Número de referencia

Autor y título

1. Consejo Nacional de Desarrollo, Cuentas Nacionales de la República Argentina (1964).
2. Naciones Unidas, Monthly Bulletin of Statistics.
3. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. V: El desarrollo económico de la Argentina.
4. Dirección Nacional de Estadística, Boletín de Estadística. Antes de 1955: Síntesis mensual de estadística 1956-62: Boletín mensual de Estadística.
5. Secretaría de Asuntos Económicos, Producto e ingreso de la República Argentina en el período 1935-1954.
6. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Boletín Económico de América Latina, Suplemento Estadístico.
7. Naciones Unidas, Demographic Yearbook.
8. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Estudio Económico de América Latina.
9. Fondo Monetario Internacional, International Financial Statistics.
10. Banco de Londres y América del Sur, Quarterly Review.
11. Banco de Londres y América del Sur, Fortnightly Review.
12. Fondo Monetario Internacional, Balance of Payments Yearbook.
13. The Review of the River Plate.
14. Economic Survey, Buenos Aires
15. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina, Boletín Económico de América Latina.

CLAVE DE ABREVIATURAS

CEPAL	Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina
FMI	Fondo Monetario Internacional
OEP	Oxford Economic Papers

Instituto de Economía y Estadística
Oxford