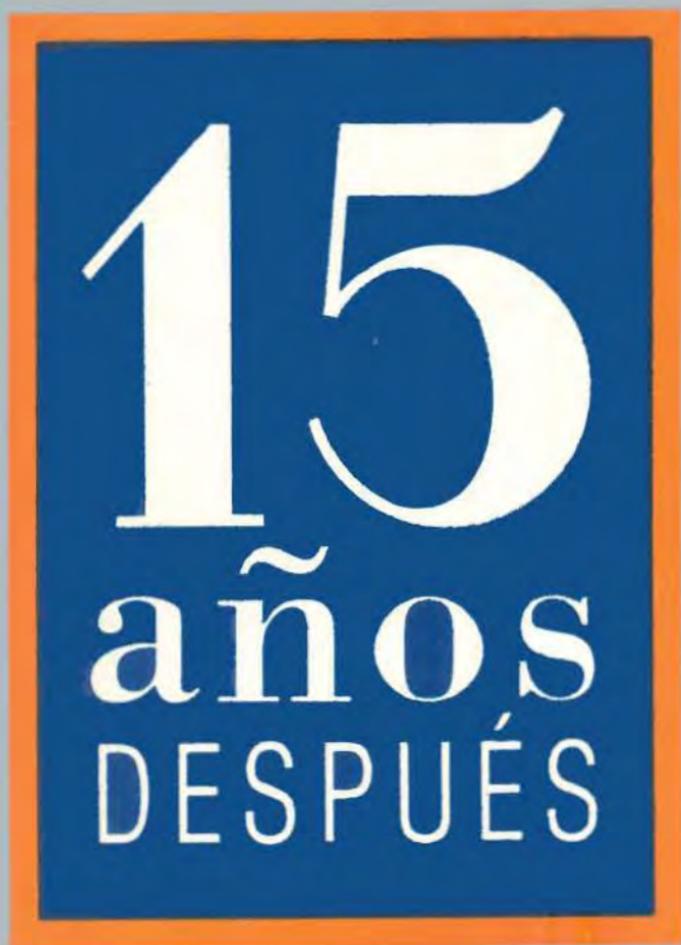


José A. Martínez de Hoz



emecé



El Dr. José Alfredo Martínez de Hoz nació en Buenos Aires en 1925. Realizó sus estudios secundarios en el Colegio Nacional Sarmiento donde se distinguió como el mejor egresado de su curso. En 1949 se recibió de abogado con medalla de oro en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Su tesis de doctorado mereció la calificación de "sobresaliente". Fue profesor titular de Derechos Agrario y Minero en la Universidad Nacional de Buenos Aires y también profesor titular y vicedecano de la Facultad de Derecho de El Salvador. Ha sido ministro de Economía, Finanzas y Obras Públicas de Salta en los años 1956-1957, presidente de la Junta Nacional de Granos en 1957-58, secretario de Agricultura y Ganadería en 1962-63 y ministro de Economía de la Nación en 1963 y en 1976-1980. En el campo privado, ha sido miembro del directorio de diversas sociedades, presidente del Consejo

(continúa en la 2ª solapa)

JOSÉ A. MARTÍNEZ DE HOZ

QUINCE AÑOS DESPUÉS

EMECÉ EDITORES

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del "Copyright", bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares mediante alquiler o préstamo públicos.

Diseño de tapa: *Eduardo Ruiz*

© *José Alfredo Martínez de Hoz*, 1991

© *Emecé Editores, S.A.*, 1991

Alsina 2062 - Buenos Aires, Argentina

Primera edición en offset: 5.000 ejemplares.

Impreso en Compañía Impresora Argentina S.A., Alsina 2041/49, Buenos Aires, noviembre de 1991

IMPRESO EN LA ARGENTINA - PRINTED IN ARGENTINA*

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723.

I.S.B.N.: 950.04.1168-7

201.308

QUINCE AÑOS DESPUÉS

ALICIA LAURENTI, 1930-1945
1945-1960

DEL MISMO AUTOR

BASES PARA UNA ARGENTINA MODERNA
(1976-1980)

PRÓLOGO

En el mundo se está protagonizando en estos tiempos un gran cambio de las estructuras políticas, económicas y sociales. Incluso han caído las ideologías socializantes y estatizantes como modelos aptos para lograr el bienestar humano y de los pueblos.

Considero que el año 1990 puede implicar a este respecto el inicio de una nueva etapa en la Historia Universal, así como 1789 marcó el comienzo de la llamada "Edad Contemporánea".

Nuestro país no se ha mantenido al margen de este proceso de cambio y está recorriendo un nuevo camino de reformas básicas que lo llevan en la misma dirección.

Han transcurrido algo más de quince años desde que, como Ministro de Economía de la Nación, me tocó poner en marcha y conducir un ambicioso programa de reforma estructural de la economía argentina, que se desarrolló entre el 29 de marzo de 1976 y el 29 de marzo de 1981. Su finalidad era romper el estancamiento y asumir el esfuerzo de la modernización y el progreso.

Su realización quedó trunca por la resistencia al cambio en diversos sectores clave. Al terminar la gestión de cinco años al frente del Ministerio, en los diez años posteriores tanto yo como varios de mis colaboradores debimos soportar una persistente persecución política, traducida en acusaciones judiciales, parlamentarias y de toda índole en muy diversos círculos y medios. En procura de la reversión de nuestros princi-

pios y medidas de gobierno, se intentó desprestigiar nuestras personas y las ideas que representábamos, tratando de hacer aparecer como delitos sancionados por el Código Penal lo que eran simplemente decisiones de política económico-financiera.

Es normal que se pudiera disentir con ellas, pero la transformación de la discrepancia en persecución como medio de desterrar nuestro ideario era, a la vez, una demostración de temor a la fuerza de éste y de falta de madurez cívica.

La evolución de las ideas y de los hechos en el ámbito mundial y nacional ha seguido una orientación y una tendencia que viene, de alguna manera, a justificar nuestros esfuerzos.

Ello me ha motivado para encarar la presente publicación, que intenta un somero examen retrospectivo del Programa Económico del 2 de abril de 1976, de su desenvolvimiento y resultados, con la finalidad de utilizar la experiencia y enseñanzas que pueden extraerse de ello —con el desapasionamiento que permite el tiempo transcurrido— en beneficio del cambio que se está llevando a cabo actualmente en la Argentina.

Las orientaciones de desestatización, desregulación y apertura de la economía, además de la estabilización, fueron adoptadas por el gobierno a fines de marzo de 1976 en medio de una de las situaciones más difíciles de nuestra historia.

La velocidad de progreso en el camino emprendido estuvo desde el inicio condicionada por una serie de factores que se mencionan en el curso de los capítulos siguientes.

Explico ahora algunas circunstancias que el transcurso del tiempo permite hacer públicas por primera vez. Con ello intento clarificar una serie de interrogantes que se me han formulado en repetidas ocasiones desde que finalizó mi gestión en el Ministerio de Economía.

Incluyo también la transcripción del Prefacio de mi libro *Bases para una Argentina Moderna 1976 - 1980* aparecido a fines de 1981, por considerar que ahora como entonces contribuye a iluminar el sentido de ambas publicaciones.

La diferencia está en que hoy, en contraste con 1976, la mayor parte de los principios y orientaciones de gobierno que propusimos, aplicamos o intentamos poner en ejecución, han sido adoptados y están siendo reclamados en forma generalizada tanto en el mundo como en nuestro país.

Quizás a nosotros nos tocó romper el hielo y la resistencia inicial sin alcanzar plenamente nuestros objetivos. Pero el cambio de mentalidad que predicamos se fue produciendo inexorablemente.

Si la experiencia vivida en 1976-1980, con sus aciertos y sus errores, considerada a la luz de los acontecimientos posteriores, resulta útil para ser tenida en cuenta para el desenvolvimiento futuro de nuestro país, el propósito de esta publicación se habrá cumplido.

JOSÉ ALFREDO MARTÍNEZ DE HOZ

PREFACIO

del libro *Bases para una Argentina Moderna 1976-80*

La ejecución en materia económica de los principios orientadores contenidos en los documentos básicos del Proceso de Reorganización Nacional iniciada a fines de marzo de 1976, fue confiada a un grupo de hombres bajo mi conducción, como Ministro de Economía.

El programa económico que anuncié el 2 de abril de 1976 tuvo la aprobación previa y el consenso de las Fuerzas Armadas que asumieron la responsabilidad del Gobierno en medio del caos político, económico y social imperante.

Esta convicción explica el hecho, inédito en la Argentina desde hacía mucho tiempo, que durante cinco años (29 de marzo de 1976 al 29 de marzo de 1981) pudiera existir la continuidad en materia de hombres y de programas, con los periódicos ajustes necesarios, que permitió encarar una transformación económica tan profunda.

Mi propósito no es presentar un alegato de defensa de nuestra gestión, sino el de explicar las ideas, principios y orientaciones básicas en que se fundó la acción desarrollada, los medios instrumentales elegidos para ello, las dificultades encontradas en el camino, los esfuerzos por superarlas, los éxitos, los errores, los logros y las metas no alcanzadas.

Durante el curso de nuestro período de gobierno, todos los integrantes del llamado "equipo económico" se esforzaron por realizar una permanente labor de explicación a sus con-

ciudadanos de la acción que se iba realizando. Discursos, conferencias, mensajes, charlas, entrevistas personales, institucionales, periodísticas y televisivas, asistencia a mesas redondas, asambleas, congresos o reuniones en la Capital Federal, en el Gran Buenos Aires, en el interior del país y en el exterior, formaron parte de nuestra tarea diaria, asumida como una obligación de rendición de cuentas de nuestros actos y por la voluntad y la necesidad del contacto personal con la realidad nacional e internacional. Se hablaba y se escuchaba para intentar luego la síntesis en las decisiones que debían tomarse.

Buena parte de esta acción está reflejada en la Memoria del Ministerio de Economía correspondiente a dicho período que fue publicada oficialmente. Ella contiene no sólo una apreciación de la evolución global del programa y de la economía en ese quinquenio, sino también una reseña de la acción de cada una de las Secretarías de Estado de la esfera del Ministerio de Economía (Secretarías de Estado de Programación y Coordinación Económica, de Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Comercio Exterior y Negociaciones Económicas Internacionales, de Desarrollo Industrial, de Minería, de Energía, de Intereses Marítimos, de Transportes y Obras Públicas, de Comunicaciones), así como del Banco Central de la República Argentina, del Banco de la Nación Argentina, del Banco Nacional de Desarrollo y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro. Asimismo, se publican en la Memoria más de 150 disertaciones del Ministro de Economía, seleccionadas como las más representativas para dar cuenta de la evolución "vvida" del programa económico.

Es comprensible, sin embargo, que no todo este material sea accesible para la opinión pública, y ello explica la razón por la cual surgen continuamente interrogantes sobre muchos aspectos de la política económica seguida en esos cinco años.

Deseo contribuir a despejar, en el lenguaje más sencillo posible, esos interrogantes, basándome fundamentalmente en la documentación antes citada y aportando mi síntesis como conductor y coordinador del programa.

Esa síntesis es el fruto del trabajo conjunto realizado por todos los hombres y mujeres que contribuyeron con su esfuerzo a la acción emprendida. Como es natural, los enfoques y opiniones sobre muy arduos problemas no eran siempre coincidentes y unánimes, ni hubiera sido deseable que lo fueran. Lo que fue importante es que un grupo que debía proporcionar la orientación a la economía argentina en sus más diversos aspectos, pudo actuar en forma coherente y racional, deponeando actitudes o posiciones inspiradas en puntos de vista sectoriales en aras del bien común.

Se actuó con una unidad de orientación ideológica que permitía lograr una verdadera acción de "equipo", en cuyo seno el permanente intercambio de ideas y de iniciativas permitían finalmente llegar a las soluciones y decisiones consecuentes. Con seguridad estas últimas no siempre conformaban las aspiraciones de cada uno, pero representaban un común denominador que no desvirtuaba el objetivo principal que hacía posible su aplicación práctica y que, aun cuando no lograra la perfección que se describe en la teoría, permitía avanzar sustancialmente en el sentido correcto, no haciendo mayores concesiones que las impuestas por la realidad de un país formado y consolidado durante décadas de estatismo e intervencionismo, en cuyo cambio nos habíamos empeñado.

Se ha dicho bien que la Política es el arte de lo posible. En el ejercicio del gobierno se aprende diariamente esta verdad, que es a veces amarga y difícil de explicar a una opinión pública impaciente, que no puede estar enterada de todos los obstáculos que la acción práctica encuentra en su ejecución.

Nos proponemos explicar a nuestros conciudadanos el hilo conductor que ha guiado nuestra gestión, poner en claro las dudas que han surgido, así como los motivos que nos aconsejaron la adopción de ciertas políticas o medidas que fueron luego resistidas o criticadas.

Pero por sobre todas las cosas nos interesa insistir en dejar claramente sentados los que deben ser, a nuestro juicio, los principios básicos orientadores de la economía argentina por encima de cualquier apreciación circunstancial o instrumen-

tal. En este sentido, creemos que debe de saber distinguirse lo fundamental de lo accidental.

Por ello esta publicación no pretende tener carácter polémico de efímera duración. Tampoco procura trasladar responsabilidades a otros sectores. Aspira, más bien, a dejar sentadas ideas que inviten a la reflexión y a sucesivas consultas. Está pensado para durar, con las características que quisimos imprimir a nuestra gestión: seriedad, estabilidad y continuidad.

El saneamiento y sinceramiento de la economía argentina que se intentó, con la consiguiente exigencia de un cambio de mentalidad, hábitos y actitudes para realizar transformaciones profundas, sólo tiene justificación en nuestra más íntima convicción de que ello era en favor del interés general de la Nación por encima de los intereses particulares o sectoriales. Los beneficiarios del programa eran los hombres y las mujeres de la Argentina, o sea todos los habitantes del país aun cuando careciesen de un organismo o un representante especial para hacer oír su voz. Entendiendo que este es el significado esencial de haber optado por una República, se procuró crear el marco adecuado para que a través de su propio esfuerzo ellos alcanzaran mejores condiciones y calidad de vida, con igualdad de oportunidades, con justicia y en libertad.

La resultante de la aceptación de este desafío es llegar a formar una Nación fuerte, moderna y progresista.

Aspiramos pues, a que la experiencia acumulada durante cinco años de gestión, volcada en estas páginas, sea útil para orientar la aplicación futura de aquellos principios básicos para llegar a alcanzar las metas anheladas.

JOSÉ ALFREDO MARTÍNEZ DE HOZ

I - INTRODUCCIÓN

El 24 de marzo de 1976, cuando las Fuerzas Armadas Argentinas, actuando institucionalmente, tuvieron que hacerse cargo del gobierno, el país presentaba un cuadro de extrema gravedad en el que coexistían diversas circunstancias, cualesquiera de las cuales por sí solas hubiera sido suficiente para producir una crisis, pero que en conjunto implicaban una situación verdaderamente caótica.

Por una parte había un verdadero vacío de poder político, figurado tanto por la debilidad del Poder Ejecutivo como por la falta de acuerdo entre los diversos partidos políticos para encontrar una solución institucional que se le reclamaba. Paralelamente, el terrorismo había alcanzado una magnitud de escala operativa y de violencia que la Argentina no había conocido antes.

La economía estaba dislocada en un proceso descontrolado que desembocaba en la hiperinflación, con una tasa mensual de índice de precios mayoristas del 54% para el mes de marzo de 1976 que, aun suponiendo que no continuase el ritmo de elevación que llevaba, implicaba un nivel anualizado de 17.000%.

La puja distributiva entre los sectores económicos y sociales había llegado a distorsionar totalmente los precios relativos, sin que las grandes alzas nominales de los salarios que se habían producido hubiesen mejorado la situación del sector asalariado. En efecto, desde marzo de 1975 a marzo de 1976, o sea los doce meses anteriores al cambio de gobierno, mientras los salarios nominales aumentaron en un 370% , el índice

de precios al consumidor se elevó en un 566%. Es decir, los salarios habían perdido un tercio de su capacidad adquisitiva. En la realidad esta pérdida era aun mayor, porque el índice oficial de precios los medía de acuerdo con el congelamiento dispuesto oficialmente, aunque en la práctica eran más altos, como quedó demostrado al eliminarse a principios de abril de 1976 el control de precios y evidenciarse el sinceramiento de los mismos.

Paralelamente se había producido una virtual cesación de pagos internacionales. El país no contaba con reservas de divisas, no había con qué pagar al contado las importaciones requeridas, se habían cerrado las líneas de crédito existentes y ya no se podían importar ni los elementos más esenciales requeridos para el desenvolvimiento económico e industrial. Si no hubiera tenido lugar el movimiento militar que asumió el poder imprimiendo un cambio en la orientación de la política económica tal como se describirá más adelante, es previsible que la industria hubiera podido funcionar un mes o dos más con sus stocks, pero luego hubiera sobrevenido una paralización industrial y económica completa junto con la consecuente desocupación masiva y caos social. Todo ello se agravaba por la presencia y actuación de un terrorismo en gran escala y fuerte agresividad.

Cuando fuimos llamados para preparar el plan económico que debía aplicar el nuevo gobierno y hacernos cargo del Ministerio de Economía, consideramos que habían causas muy profundas que habían llevado a la situación descrita a un país del nivel de recursos materiales y talentos humanos como la Argentina. Si bien algunos aspectos podían identificarse como originados aunque sea parcialmente en las medidas tomadas como respuesta a la crisis de la década del 30, fue en el período de posguerra (especialmente a partir de 1943) cuando se inició en el país un cambio profundo de política económica con una doble característica: una creciente intervención del Estado en la economía y una aplicación casi total del concepto de economía cerrada, con una virtual desaparición de los principios de libertad económica.

El impulso de la estatización y regulación de las actividades económicas privadas produjo un doble efecto: por un lado había llevado a una especie de ahogo de estas últimas o al menos no había promovido su utilización más eficiente. La iniciativa individual se encontraba desalentada y la empresa privada dependía en gran medida del favor oficial para poder progresar. Por otra parte, el incremento de la intervención del Estado en la actividad económica había llevado a un aumento del gasto público que, al no ser acompañado por una elevación paralela de los recursos públicos, causó el desequilibrio presupuestario o fiscal que fue, a nuestro juicio, la principal —aunque no única— causa de la inflación argentina que, después de 40 años de estabilidad monetaria, comenzó en 1947 y perdura hasta nuestros días a pesar de los esfuerzos meritorios de algunos de los gobiernos posteriores que, aunque relativamente exitosos, sus resultados no fueron duraderos al no alcanzarse la profundidad ni la continuidad necesarias.

La otra gran orientación de nuestra economía de posguerra fue la autarquía económica o la economía cerrada, que realmente aisló a nuestro país de esa gran explosión de adelanto económico-tecnológico que se produjo en Europa y en los Estados Unidos en esa época, motivando el estancamiento y retraso relativo del país. En este aspecto el aislamiento resultó no sólo material sino, quizá con consecuencias aún más negativas, también mental. Ello tuvo profundas derivaciones en las concepciones políticas, económicas y sociales imperantes desde entonces, y que requerían un verdadero cambio de mentalidad para corregir su rumbo.

La economía cerrada se concretó a partir de una serie de medidas tales como el sobreproteccionismo arancelario, subsidios abiertos y encubiertos, cuotas de producción, de distribución, prohibiciones de exportar y de importar o cuotas limitativas de ellas, impuestos a la exportación y tipos de cambio diferenciales, control de cambios y de precios con las más variadas formas de precios oficiales, así como también una gama de controles y regulaciones de todo tipo.

De esta manera se generalizó la inversión subsidiada orientando la actividad hacia sectores beneficiados discrecionalmente, lo que determinó una baja tasa de retorno para la economía en general, aunque no para el empresario individual. Se produjo así un divorcio entre la rentabilidad empresarial y el bienestar general.

Esta forma de asignación de recursos, tanto por la vía de la estatización de la economía como por los privilegios distribuidos por el Estado Benefactor, redujo la tasa de crecimiento de la economía argentina. Hubo un bajo coeficiente de capital-producto y el crecimiento económico fue reducido en relación con la tasa de inversión.

Este sistema anuló también el espíritu de competitividad y creatividad de los agentes económicos como la base para el progreso de la economía, así como para el incremento de la productividad y la calidad en beneficio del consumidor, de la población y de la Nación como un todo.

Al mismo tiempo la participación argentina en el comercio mundial fue declinando y se siguió la política de incentivo a la sustitución de importaciones a ultranza. Cuando se sustituyen importaciones, sobre todo cuando se empieza por los productos terminados, ello exige luego más importaciones de materias primas, insumos o bienes de capital para fabricar localmente bienes que se dejan de importar. O sea que para poder crecer siempre se necesita de más importaciones y por lo tanto también de mayores exportaciones que proveerán las divisas necesarias para ello. Al resultar desalentadas las exportaciones por la política vigente, el sector externo fue en general un factor limitante del crecimiento económico en este período.

La conjunción de una baja tasa de crecimiento global con una alta inflación, trajo aparejada la consiguiente puja por el reparto de los ingresos cada vez más reducidos. Cada sector sólo podía crecer a costa de otro y ello motivaba las grandes transferencias de ingresos que periódicamente se producían, a veces entre empresarios y asalariados, otras entre agro e industria o entre ganadería y agricultura y también entre diversos sectores industriales.

Por su parte, el elevado nivel de inflación vigente en la Argentina en tan largo período, con algunas interrupciones excepcionales de corta duración, tuvo indudablemente una gran influencia en la mentalidad no sólo de los agentes económicos sino de la población en general. Por un lado se les enseñaba o de alguna manera obligaba a los agentes económicos a adaptarse a un sistema en que sus beneficios dependían más de los favores discrecionales que podían obtener del Estado que de sus propios esfuerzos en lograr una mayor eficiencia o productividad. Por el otro, tanto como productores o como consumidores, debían estar siempre alertas para protegerse contra las consecuencias negativas de la inflación.

La erosión del capital ahorrado en moneda local anuló el incentivo para el ahorro monetario y produjo la desmonetización de la economía, la inversión en bienes o divisas que podían servir como protección contra la inflación y la desvalorización monetaria. Tanto los agentes económicos como los consumidores asumieron la tendencia de sobreprotegerse contra la inflación, con lo cual reciclaban sus efectos e incrementaban sus resultados negativos. Paralelamente la espiral precios-salarios periódicamente multiplicaba exponencialmente estos efectos.

La permanencia de un proceso inflacionario tan elevado y durante tantos años hizo que los agentes económicos y la población en general no sólo debían aprender a protegerse contra ella sino también a convivir con la misma. De esta manera se impulsó una verdadera adicción a la inflación (tal como una drogadicción) en que se llega hasta temer los efectos que podría producir su eliminación. Ello es así porque por una parte la inflación cubre muchas falencias o errores productivos o de administración eliminando la necesidad del esfuerzo sano y disciplinado como métodos irremplazables para obtener la legítima ganancia. Por la otra, quizás en el fondo de su pensamiento tanto los agentes económicos como la población realmente no llegan a creer que la inflación pueda ser eliminada, especialmente cuando no se ve por parte del Estado un

gran esfuerzo con resultados a la vista para reducir el gasto público que absorbe la mayor parte de los recursos monetarios y crediticios del país.

El mercado local de capitales a mediano y largo plazo desapareció para el sector privado, tanto por la ausencia de un ahorro en moneda local como fuente de recursos crediticios genuinos, como por la absorción por el Estado o sus empresas de la mayor parte del crédito disponible.

En todo este proceso subyació una falta de competencia interna y externa que, además de distorsionar la función básica del sistema de precios de canalizar los recursos en función de la productividad del capital y el trabajo, entrampó al país en una estructura de elevados costos de producción tanto en el sector público como en el privado.

El primero de ellos es responsable de lo que se ha dado en llamar el "costo argentino", o sea el que corresponde a las deficiencias, ineficiencias y carestía de los sistemas de transportes (terrestres, marítimos y aéreos), vías navegables, portuarios, energéticos, de telecomunicaciones y, en suma, a través de todo aquello que la infraestructura económica y social encarece la producción argentina (incluyendo los elevados costos laborales y previsionales que, sumados al salario, implican prácticamente su duplicación para el empleador).

El sector de mayor eficiencia en el país por sus condiciones naturales, el agropecuario, se vio durante largos períodos desincentivado por la existencia de las retenciones o derechos de exportación y de los tipos de cambio diferenciales que implicaban un subsidio directo que se extraía del mismo en beneficio del sector industrial o del consumidor, que resultaban así subsidiados por el primero.

Se sostenía que el agro no era un factor dinámico en la economía argentina y este error de concepto tuvo consecuencias fuertemente negativas al perderse el impulso que podía proporcionar al crecimiento del resto de la economía.

Por su parte el sector industrial mantenido en muchos casos con una protección que, aunque aceptable en sus etapas ini-

ciales como toda protección a la industria naciente, al ser mantenida y aun elevada en etapas posteriores cuando debió haber madurado, motivó un proceso de industrialización a ultranza, de elevados costos y de no muy alta calidad, a expensas de un mercado interno reducido y en detrimento de la competitividad necesaria para enfrentar la penetración en los mercados externos, única forma de aumentar la producción y obtener la economía de escala necesaria para una industria fuerte y pujante. Precisamente por esta razón la Argentina perdió la oportunidad de participar en el extraordinario crecimiento del comercio mundial de la posguerra que se basó primordialmente en el intercambio de productos manufacturados, en cuyo proceso nuestro país no podía competir debido a sus altos costos de producción causados por la ineficiencia impuesta por el sistema de economía cerrada.

En síntesis, en marzo de 1976 el problema de la economía argentina no se reducía a su alta inflación sino que existían problemas culturales y estructurales que se han mencionado en sus grandes líneas y que debían ser enfrentados con decisión para poder revertir el estancamiento y la falta de crecimiento.

II - EL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN, SANEAMIENTO Y EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA ANUNCIADO EL 2 DE ABRIL DE 1976

Una vez asumido el gobierno por las Fuerzas Armadas el 24 de marzo de 1976 procedieron a publicar los llamados "Documentos Básicos del Proceso de Reorganización Nacional" y a designar el gabinete ministerial que debía llevarlos a cabo.

Los ministros asumieron sus funciones y prestaron juramento el 29 de marzo y al hacerlo como ministro de Economía tenía plena conciencia de que en los 30 años anteriores, o sea entre 1945 y 1975, hubieron 30 ministros de Economía o ministros a cargo de una función equivalente con mayor o menor amplitud, lo cual daba como promedio la existencia de un ministro por año.

Ello era una demostración de la falta de estabilidad y continuidad en la ejecución de los programas económicos, condiciones indispensables para que cualquier intento al respecto tuviera éxito.

La organización y funciones que la Ley de Ministerios vigente en 1976 otorgaba al Ministerio de Economía era la de un órgano formulador de las políticas y coordinador de las acciones que debían emprenderse para la realización o implementación de las mismas a través de las Secretarías de Estado y Bancos oficiales que se encontraban en su jurisdicción. Estas eran las Secretarías de Estado de Programación y Coordinación Económica, de Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Comercio y Negociaciones Económicas Internacionales,

de Desarrollo Industrial, de Minería, de Energía, de Intereses Marítimos, de Transportes y Obras Públicas y de Comunicaciones, así como el Banco Central de la República Argentina, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro.

Para lograr efectividad y continuidad consideré necesaria la aprobación previa por las Fuerzas Armadas del programa económico y que su ejecución fuese llevada a cabo por un grupo de personas que constituyesen un verdadero "equipo" por la coherencia de sus principios básicos, su entusiasmo por la acción que debía llevarse a cabo y su desprendimiento en la colaboración que estaban dispuestos a prestar con verdadera vocación de servicio público.

El 2 de abril de 1976 anuncié al país por televisión y radio el programa de recuperación, saneamiento y expansión de la economía argentina. Inspirado por las consideraciones que se han referido anteriormente, el mismo contenía tres aspectos fundamentales: 1) la redefinición de las funciones del Estado y el redimensionamiento de éste; 2) la liberalización, apertura y modernización de la economía; 3) la estabilización de la moneda.

Sus tiempos de aplicación no eran separados sino interdependientes, formando un programa global y coherente que debía encarar una verdadera reforma de las estructuras de la economía y no simplemente hacer frente a la crisis existente a fines de marzo de 1976.

Ello no significaba que todos sus aspectos podían o debían desarrollarse a la misma velocidad sino que ello iba a depender del tiempo y de las circunstancias. Uno de los factores que más dificultó la aplicación de un programa de esta naturaleza fue la imprevisibilidad de las reacciones que encontramos durante el ejercicio de nuestra gestión, motivada por el carácter de las reformas que debían efectuarse en una economía enferma de inflación y de distorsión, en que la interacción de las distintas reformas a veces llevaba a consecuencias contradictorias con sus finalidades o a efectos no queridos. Además era indispensable que el poder político y los mismos

agentes económicos, consumidores y población en general llevasen a cabo un verdadero cambio de mentalidad para comprender, aceptar y hacer suyas estas reformas para luego aplicarlas en su actividad y quehacer diario.

Mucho se ha debatido sobre la circunstancia de que nuestro programa tuvo un carácter más bien "gradualista", sosteniéndose que hubiera sido más efectivo un tratamiento de "shock" tal como algunos preconizaban.

Esta cuestión fue seriamente analizada al comienzo de nuestra gestión y a ella nos referimos en nuestro discurso inicial del 2 de abril de 1976 anunciando el nuevo programa económico. En él expresamos que, dada la magnitud del déficit fiscal existente y las rigideces de toda clase que lo sostenían (como se verá en el transcurso de este trabajo), considerábamos físicamente imposible su rápida eliminación. Sin perjuicio de ello anunciamos nuestro propósito de aplicar la mayor aceleración factible en la realización conjunta y gradual de las medidas consideradas necesarias. Es decir, sin caer en un gradualismo excesivo y estimando prácticamente inaplicable el tratamiento de "shock" (que si hubiera sido factible era más fácil para lograr importantes resultados inmediatos), optamos por un camino intermedio, que demandaba un mayor esfuerzo, pero que era el único compatible en esos momentos con la situación que encontramos y que debimos asumir. Al respecto no debe olvidarse que la política es el "arte de lo posible" y no de lo "deseable".

Debe tenerse en cuenta, además, el alto nivel de actividad terrorista que existía en esos momentos, que buscaba capitalizar cualquier efecto negativo que pudiera producirse en el orden social.

Dos ejemplos pueden dar una noción de la diversidad de las reacciones que podían producirse y la dificultad de preverlas con exactitud. En materia monetaria y cambiaria, por ejemplo, autorizadas opiniones nacionales e internacionales (p. ej.: el Fondo Monetario Internacional) nos sugerían la conveniencia de realizar una fuerte y abrupta devaluación. Nosotros consideramos que ello hubiera tenido como consecuencia

impulsar aún más la inflación en el contexto existente, y el tiempo nos dio la razón de no haber seguido este consejo.

A la inversa, cuando se efectuó la reforma financiera a mediados de 1977 y se liberó de un plumazo ("shock") la tasa de interés, ello produjo ciertos efectos negativos entre los agentes financieros y económicos que quizás hubiesen podido evitarse si se hubiera podido preparar gradualmente el terreno y las mentalidades para esa medida (en el capítulo sobre la Reforma Financiera se tratará con mayor amplitud esta cuestión).

El ejercicio de nuestra función se extendió desde el 29 de marzo de 1976 al 29 de marzo de 1981, o sea gozó de un plazo de 5 años hasta entonces solamente superado una vez desde 1945, precisamente en el gobierno que tuvo a su cargo la etapa de 1946 a 1952. Sin embargo, la continuidad de política y de orientación económica no se produjo con posterioridad al 31 de marzo de 1981, como se verá más adelante, y ello tuvo consecuencias graves sobre la evolución de la economía argentina.

De todas maneras, la perspectiva de continuidad de que gozábamos al inicio del programa nos permitió privilegiar los objetivos de mediano y largo plazo sobre los de corto término, procurando al mismo tiempo reinsertar a nuestro país en el contexto de la economía mundial a un nivel acorde con la plena y eficaz utilización de sus grandes recursos humanos y materiales.

III - LA REDEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

La función subsidiaria del Estado en la economía

De acuerdo con este principio orientador, corresponde a la iniciativa privada llevar a cabo la actividad económica, sin perjuicio de la determinación por el Estado de la orientación superior de la economía a través de los grandes instrumentos de la política económica y financiera (política cambiaria, monetaria, arancelaria, impositiva, crediticia, presupuestaria, etcétera).

El Estado establece el marco de reglas generales y objetivos dentro de las cuales los sectores privados deben desarrollar su acción y sólo interviene en subsidio o complementariamente cuando los individuos, empresas o asociaciones intermedias se encuentran incapacitados de actuar. O sea que el Estado no "hace" sino que "hace hacer" proveyendo los estímulos o las normas requeridas por la acción privada.

Ello conduce a una mejor asignación de los escasos recursos del Estado (tributarios, crédito interno y externo), que deben destinarse a sus funciones propias e indelegables, que serán así mejor atendidas y no serán distraídas en actividades productivas o de servicios, para los cuales hay capitales privados disponibles.

El principio de la subsidiaridad rige también para el Estado Nacional con respecto a las provincias y municipios.

Consecuentemente, si deseamos un Estado fuerte y eficaz que pueda cumplir plenamente con los grandes objetivos nacionales, debemos asegurar que los recursos públicos sean destinados primordialmente a la realización de todas aquellas funciones que nadie más que el Estado puede realizar.

Las actividades productivas en principio son totalmente ajenas a las funciones del Estado (salvo casos extremadamente excepcionales). La mayor aptitud para ejercerlas reside en el sector privado.

Esta es la resultante práctica de la doctrina de la función subsidiaria del Estado. Como ejemplo de funciones específicas del Estado, que nadie más que él puede realizar, se encuentran el mantenimiento del orden público y la seguridad nacional externa e interna, la administración de justicia y el sostenimiento del orden legal y las relaciones exteriores.

Concurrentemente con el sector privado y en la medida de la disponibilidad de recursos de uno y otro, se encuentran la educación y la salud pública, en la cual la función del Estado consiste en proveer de los servicios necesarios para aquellos sectores de la población que no tienen recursos suficientes para pagar los que las organizaciones privadas prestan o complementar los mismos cuando ellos son insuficientes.

En el caso de la infraestructura económica y social (construcción y equipamiento en materia energética, vial, transportes, comunicaciones puertos, etc.), la acción del Estado también es concurrente con el sector privado. Modernamente, para poder reservar los recursos del Estado para las funciones que le son absolutamente propias, se ha recurrido a diversas formas de colaboración de la inversión privada para evitar la inversión pública, tales como las ejecuciones de obra por peaje, concesión de obra o de servicios, etcétera.

Este principio, ya contenido en la doctrina social de la Iglesia Católica, no significa que el concepto moderno de la función del Estado en la economía implica dejarlo como simple espectador de la acción económica (*laissez faire*, etc.) sino, como ya se ha expresado, es función del Estado reservarse la orientación global de la economía, garantizando la competen-

cia y arbitrando en situaciones de intereses contradictorios que violan los principios del interés nacional.

Cuando no se procede de acuerdo con ello, sucede lo que se ha visto tantas veces en la Argentina, o sea que los recursos públicos no son suficientes para abarcar todos los campos puesto que son limitados, finitos, o sea que tienen un determinado límite. Al no alcanzar los mismos para todos los rubros a que se ha extendido indebidamente la acción del Estado, el mismo resulta débil e incompetente, incapaz de llevar a cabo con eficacia sus propias e indelegables funciones, al mismo tiempo que no atrae adecuadamente la acción y los capitales privados para realizar aquellas otras para las cuales ellos son más aptos, restando así esfuerzos y capitales en lugar de sumarlos en orden a la obtención de los grandes objetivos nacionales.

IV - EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO

De la redefinición de la función del Estado surge la necesidad de adecuar su tamaño y actividad al concepto rector expuesto. El Estado, sea a través de su acción regulatoria directa o por intermedio de las empresas públicas, había llegado a un sobredimensionamiento tal que excedía las posibilidades y recursos financieros disponibles para llevar a cabo una acción eficiente, a la vez que entorpecía la acción del sector privado.

La participación del sector público en la economía había llegado a ser desproporcionada con las posibilidades del país de soportarlo sin que afectase la actividad productiva y los costos de la economía en general. Nuestro esfuerzo se dedicó a reducirla, en lo cual obtuvimos progresos exitosos, aunque evidentemente no suficientes.

Existen diferentes formas de medir dicha participación entre las cuales tomaremos tres como ejemplo.

En su faz productiva, o sea el Estado como productor de bienes y servicios, el valor agregado por el sector público, que había llegado en 1975 al 19% del Producto Bruto Interno, en 1980 había descendido al 15,4% (en el estudio publicado por el Consejo Empresario Argentino - FIEL sobre *El gasto público en la Argentina 1960-88* con otra metodología, se llega al 24,7% para 1975 y al 23,6% para 1980; ver pág. 83, cuadro 3.15).

Tomando en consideración la demanda final decidida por el sector público, también declinó de casi el 24% del Producto Bruto Interno en 1975 al 21,6% en 1980. Si a este último concepto se le agregan las transferencias del sector privado cana-

lizadas a través del sector público (sistema previsional, obras sociales, subsidios familiares, subsidios a la enseñanza privada), se registra una reducción del 35,2% del Producto Bruto Interno en 1975 al 32,8% en 1980 (estas cifras están tomadas del mensaje de elevación al Poder Ejecutivo de la ley N° 22.202 de Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio del año 1980, capítulo 10).

El programa de redimensionamiento del Estado se llevó a cabo principalmente a través de cinco aspectos:

1. Reducción del déficit del presupuesto y su financiamiento no inflacionario.

2. Reducción y racionalización del gasto público.

3. Reordenamiento y reprogramación de la inversión pública.

4. Privatización de empresas estatales y la reorganización y racionalización de aquellas que no eran privatizables inmediatamente.

5. Reforma del sistema impositivo, su actualización, simplificación, modernización y mejoramiento del organismo de recaudación.

1. Reducción del déficit del presupuesto

La magnitud del problema que presentaba el déficit fiscal cuando asumimos nuestras funciones surge claramente si se considera que el déficit previsto en el Presupuesto para 1976, que encontramos preparado, representaba el 200 por ciento de la circulación monetaria al 31 de diciembre de 1975. Ello llevaba a un proceso autoacelerante como motor de inflación, pues la mayor emisión monetaria que traía aparejada incrementaba el déficit presupuestario en un tremendo círculo vicioso.

Al respecto se realizaron dos reformas cualitativas a través de innovaciones metodológicas con la finalidad de mejorar su consideración técnica y sincerar su verdadera magnitud. Mientras que anteriormente sólo se consideraba el déficit del presupuesto de la Administración Nacional, este concepto fue

ampliado a todo el sector público, es decir a la Administración Nacional —que incluye la Administración Central (Tesoro), las cuentas especiales y organismos descentralizados— a las empresas y sociedades del Estado Nacional, empresas con mayoría o control estatal, Bancos nacionales y entes binacionales, así como a las provincias y municipios con sus empresas, sociedades y Bancos, y los entes interprovinciales, abarcando así al sector público global consolidado. Ello permite no sólo encarar la política fiscal del Estado Nacional, de la Administración Central y de sus organismos propios, sino también la política tarifaria y de precios de los servicios públicos, la inversión pública en todo el sector público nacional, provincial y municipal, los presupuestos de las provincias y el endeudamiento global del sector público.

Además, se inició la práctica de considerar el déficit o necesidad de financiamiento en relación con el Producto Bruto Interno, lo que favorece su mayor comprensión y comparación de un año a otro, sobre todo en épocas de elevada inflación.

El déficit fiscal o necesidad de financiamiento se fue reduciendo del 14,35% del Producto Bruto Interno en 1975 al 8,34% en 1976, 2,77% en 1977, 3,56% en 1978 3,90% en 1979 y 4,99% en 1980. En este último año influyó fuertemente la elevación del salario real en el sector público a raíz de la política dispuesta por el Decreto 3859/77 que se explicará en el capítulo siguiente. Con respecto al problema suscitado en 1980, puede leerse la explicación contenida en el mensaje de elevación al Poder Ejecutivo del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para 1981, capítulo 4 (ver Boletín Semanal del Ministerio de Economía N° 380 del 9 de marzo de 1981, página 621).

Al considerarse los temas de la reducción del gasto público y el mejoramiento de la recaudación impositiva, se podrá comprender mejor la dificultad que se enfrentó de reducir drásticamente el déficit fiscal. De todas maneras, el esfuerzo realizado se tradujo en una reducción del déficit de más de diez puntos en relación con el Producto Bruto Interno. Medido en cifras absolutas o sea en moneda constante, el monto

del déficit fiscal se redujo en más de la mitad, alrededor del 60% entre 1975 y 1980. El adelanto que ello significó fue importante si se considera que con posterioridad a 1980 el déficit fiscal volvió a crecer en términos absolutos y relativos llegando a sobrepasar el 15% en relación con el Producto Bruto en 1983 y el 10% e 1982, 1984, 1987 y 1988 (los datos sobre déficit fiscal arriba consignados han sido tomados de la publicación conjunta de FIEL y el Consejo Empresario Argentino sobre *El Gasto Público en la Argentina 1960 - 1988*, página 23, cuadro D).

En el primer trimestre de 1976 la financiación del déficit mediante emisión monetaria alcanzaba niveles muy elevados, representando el 63% del total de dicho financiamiento. Por diversos motivos que se encuentran explicados en las Memorias del Banco Central, recién en 1978 se logró que el financiamiento neto a través de emisión monetaria del gasto del Gobierno Nacional fuese nulo. En 1978 y 1979 el financiamiento del desequilibrio del Tesoro Nacional se efectuó a través del uso del crédito y del Fondo Unificado de Cuentas Oficiales. En 1980 la situación ya no fue la misma (ver Memorias del Banco Central de la República Argentina, 1976, página 5; 1978, página 36; 1979, páginas 37-38 y 1980, página 15).

Si se amplía la noción del déficit tomando el concepto del Patrimonio Financiero Neto, es decir, incluyendo los activos y pasivos del sector público consolidado más el Banco Central, el período 1976-1980 muestra un superávit en términos reales que mejoró en alrededor de 7 puntos del Producto Bruto el Patrimonio Financiero Neto.

2. Reducción y racionalización del gasto público

Si se desagregan los gastos corrientes y la inversión pública se comprueba que mientras en 1975 el 20% de los gastos operativos debieron ser financiados por ingresos provenientes del endeudamiento y/o de la emisión monetaria, en el curso de los cinco años siguientes se redujeron efectivamente los gastos

corrientes y en este rubro, comprendiendo a los gastos en personal, en el sector público no hubo déficit o necesidad de financiamiento, presentando en cambio un superávit. El déficit se producía en relación con la inversión pública que debía cubrirse con el financiamiento necesario.

Al inicio de nuestra gestión, los ingresos corrientes como porcentaje del gasto total, que en 1975 habían descendido al 22,8%, en marzo de 1976 sólo equivalían al 19%, porcentual que con gran esfuerzo se pudo llevar a superar el 76% en 1979, aunque luego descendió algo por debajo del 70% en 1980.

En esta materia fue más importante la mejora cualitativa lograda (gasto más productivo, eficiente y útil) que el progreso de reducción cuantitativa. La mayor dificultad para lograr esta última residía en el rubro de la inversión pública más que en el gasto corriente. Este último osciló entre el 24 y el 31% del gasto total durante nuestra gestión. En relación con el Producto Bruto Interno varió entre el 29 y 38%. En los años siguientes superó el 51% en 1985 y en 1988 fue de casi el 48% (FIEL - *Consejo Empresario Argentino, El Gasto Público en la Argentina 1960-1988*, pág. 63, cuadro N. 3.3).

Se intentó llevar adelante un programa de reducción y racionalización del gasto en personal. Era necesario contemplar un mejoramiento en el nivel de la remuneración de los agentes públicos y su jerarquización, lo que conspiraba contra la reducción del gasto. Sin embargo, se previó que ello podría compensarse con una reducción de alrededor del 20% en su número. Este propósito sólo fue cumplido parcialmente, pues si bien se logró una disminución en importantes sectores (en la esfera del Ministerio de Economía y sus empresas la reducción del personal representó un promedio del 21%), en la práctica el 55% del gasto en personal estaba absorbido por sectores que representaban muy poca flexibilidad para su reducción (por ejemplo: educación, salud pública y justicia). Por ello, considerando el total de agentes del sector público consolidado, entre 1976 y 1980 su reducción fue del 5%.

La política salarial para el sector público, que quedó plasmada en un programa de recomposición y recuperación aprobado por el Decreto 3859/77, se debió a que el bajo nivel en que el mismo se encontraba conspiraba contra la realización de las funciones imprescindibles e indelegables a cargo del Estado. Se evidenció así la necesidad de retener a los mejores agentes públicos en la administración y atraer otros con idoneidad y capacidad por el descenso de los niveles de capacitación que se había producido. Debía evitarse que continuara el flujo de egresos de personal profesional y técnicamente capacitado de las empresas del Estado que emigraban al exterior atraídos por el mayor nivel de remuneración, lo que conspiraba contra la posibilidad de mejorar su eficiencia y eliminar su dependencia de los aportes del Tesoro.

También era una necesidad lograr la jerarquización de los cargos superiores de la administración pública, aumentando la diferencia entre categorías para evitar que el achatamiento de la estructura salarial restara incentivo al esfuerzo del reconocimiento de la escala jerárquica.

Todo ello dificultó sobremanera el esfuerzo de reducción del gasto público en esta materia y aunque, como ya se ha expresado, se lograron resultados parcialmente efectivos en el trienio 1977-79, en 1980 se produjo una elevación del nivel del gasto en este rubro motivado por la presión política para la recuperación de un retraso en el cumplimiento de la política salarial para el sector público ya mencionada (en el sector privado los salarios —de libre contratación— se habían elevado significativamente por la mayor demanda laboral y plena ocupación en 1979-80 por impulso de la elevación del nivel de la actividad económica).

Existió también en todo el período una verdadera resistencia física y una extremada rigidez de la estructura de la administración pública misma, así como de los intereses creados en los sectores privados, tanto de los proveedores como de la construcción y todos aquellos que no deseaban ver reducido un gasto del Estado si ello podía afectar su actividad.

A través de la experiencia lograda en esta materia puede preverse que solamente se logrará un real progreso al respecto mediante una privatización en gran escala de los servicios a cargo del Estado, de la racionalización y eliminación de funciones y del replanteo tecnológico con un mayor uso de la informática (computación) y de la automatización, proceso que se comenzó durante nuestra gestión pero que no ha tenido posteriormente un resultado comparable al que se ha logrado en el sector privado.

La racionalización del conjunto de la administración pública no puede depender ya de los viejos remedios tales como la congelación de vacantes ni disminución de las remuneraciones en términos reales. Solamente un esquema de modernización global como el anteriormente mencionado puede lograr que una administración pública compuesta por un número de agentes más reducido pero con mayores calificaciones y mejor equipamiento tecnológico puedan realizar sus funciones reduciendo las mismas al concepto básico ya expresado de la función subsidiaria del Estado.

La evolución posterior de la ocupación en el sector público argentino demuestra la necesidad de poner en aplicación seriamente estas nuevas modalidades. En efecto a partir de 1983 se nota en todos los rubros (Administración Nacional, provincias y municipalidad de Buenos Aires y empresas públicas y Bancos oficiales) un sustancial aumento en el número de empleados (ver cuadro N° 3.12 en la página 78 de la publicación FIEL - Consejo Empresario Argentino, *El Gasto Público en la Argentina 1960-1988*). Solamente las provincias aumentaron el 47% del número de sus empleados públicos entre 1983 y 1990, pasando de un total de 700.000 a 1.100.000 aunque con marcadas diferencias entre ellas (ver FIEL - Consejo Empresario Argentino *Reforma Económica en la Argentina, Balance y Perspectiva*, Buenos Aires 1991).

A mediados de 1991 se anunció un nuevo programa de racionalización de la Administración Pública, en cumplimiento del cual para fines de 1992 deberá haberse reducido en más de 100.000 agentes el plantel de la Administración Nacional,

más otros 200.000 que se transferirán al sector privado en virtud de la privatización de empresas estatales.

El gasto militar

Un motivo adicional que dificultó una mayor reducción del gasto público en el período 1976-80 fue el incremento del gasto militar, que pasó del 2,5% del Producto Bruto Interno al 4%. Para comprender este rubro debe tenerse en cuenta que durante toda esa época y la inmediata anterior se produjo un aumento de la actividad militar, motivada primeramente como respuesta a la acción terrorista en gran escala tanto en el terreno rural como en el urbano y en la segunda etapa por el diferendo limítrofe con Chile por el Canal de Beagle que originó un urgente reequipamiento en todas las fuerzas armadas decidido por las más altas autoridades en previsión de un posible agravamiento del conflicto.

Por otra parte, una proporción importante de este reequipamiento había sido resuelta y autorizada en 1974-75 bajo el Gobierno anterior y se encontraba en plena ejecución cuando asumimos nuestras funciones.

La eficiencia en el gasto público

En el período abril de 1976 a marzo de 1981 se logró más eficiencia en el gasto público total, lo que se manifestó en tres aspectos:

a. Del gasto total se destinó a inversión una mayor proporción que la tradicional.

b. Se utilizaron en forma más eficiente los fondos destinados a proyectos de inversión. Ello se debió, en primer término, a la buena planificación de la inversión pública, que incluía un estudio profundo de cada proyecto, procurando optimizarlo, así como una ejecución mucho más rápida que la habitual, debido a dicha planificación previa y a una fluida fi-

nanciación. Si bien resulta difícil cuantificar esa mayor eficiencia de inversión, se ha estimado que se ejecutó por lo menos un 50% más de inversión física por cada unidad de moneda de valor constante destinada a este fin.

c. La eficiencia del gasto corriente se mide, entre otras cosas, de acuerdo con la bondad de los servicios prestados. Durante el período bajo examen la administración pública mejoró en su funcionamiento y, aunque siempre se aspiraba a un mayor perfeccionamiento y agilidad, su nivel fue mejor que durante el gobierno precedente y los posteriores. Los trámites tenían más fluidez y los distintos servicios que prestaba el Estado funcionaban mejor. Valga como ejemplo que el número de teléfonos descompuestos expresado en porcentaje del total de líneas se redujo drásticamente. A su vez, el mantenimiento de los bienes públicos (camino, escuelas, plazas, etc.) fue en esa época notablemente superior al nivel precedente, así como al posterior.

3. Reordenamiento y reprogramación de la inversión pública.

La magnitud de la inversión pública requerida

El mayor problema para la reducción del gasto público con que debimos enfrentarnos desde el inicio de nuestra gestión residía en el nivel sobredimensionado de la inversión pública, con serias consecuencias inflacionarias, existiendo además un gran atraso en toda nuestra infraestructura económica y social.

Éste no era un problema nuevo en el país, si bien había llegado en esa época a niveles excepcionalmente altos. Durante muchos períodos la inversión pública fue decidida en gran medida por presiones e intereses sectoriales o regionales, iniciándose simultáneamente proyectos que superaban las posibilidades económicas y financieras en plazos y a costos razonables. Era común que se iniciara un proyecto sin que estuviera asegurado totalmente su financiamiento, confiándose en

obtenerlo en la medida en que se iba desarrollando. El resultado era a menudo la demora e incluso la paralización de las correspondientes obras, con su consiguiente encarecimiento y reducción de rentabilidad.

Dos ejemplos típicos al respecto que encontramos al comienzo de nuestra gestión fueron el Complejo de Zárate-Brazo Largo y la planta de Gas de General Cerri (integrante del Polo Petroquímico en Bahía Blanca), cuyas construcciones estaban paralizadas por haberse iniciado sin las debidas previsiones de financiamiento.

Para enfrentar esta situación se efectuó una reformulación, reordenamiento y reprogramación en el tiempo de la inversión pública. Esta tarea se vio dificultada por la existencia de algunas obras que a nuestro criterio no eran prioritarias, pero cuyo grado de adelanto hacía que la indemnización que hubiera debido pagarse por la rescisión de sus correspondientes contratos resultase más costosa que su terminación.

Además, debimos hacer frente a requerimientos ineludibles que estaban desatendidos tal como los energéticos. En el campo de la energía eléctrica, en el Gran Litoral el 50% de la capacidad instalada estaba fuera de servicio por obsolescencia o por falta de mantenimiento, y un minucioso estudio realizado por la Subsecretaría de Energía Eléctrica determinó que si no se atendía a este rubro incrementando las inversiones en el mismo, para el año 1985 se enfrentaba la posibilidad de un "crack eléctrico".

Dada la situación mundial provocada por la crisis del petróleo y el alza de los precios, se decidió no iniciar la construcción de nuevas usinas térmicas (solamente terminando las que se encontraban en curso de realización), orientando el esfuerzo hacia las fuentes hidroeléctricas y nucleares, que si bien presentaban la ventaja de un menor costo operativo y las independizaba del problema del abastecimiento y precio del petróleo, su costo de instalación era de 3 a 5 veces superior al correspondiente a las térmicas. O sea que el esfuerzo a realizar en este campo era muy superior al que históricamente se había efectuado en la Argentina, pues la mayor parte de su

generación eléctrica se había concentrado en usinas térmicas. En 1975 sólo el 21% de la electricidad producida lo era por generación hidroeléctrica, proporción que como consecuencia de nuestro programa pasó a superar el 43% en 1980, proyectándose elevar esta participación al 70% para fines de siglo (ver *Programa Energético 1977-1995* formulado por la Subsecretaría de Energía).

Paralelamente, también debimos apoyar financieramente los programas de la Comisión Nacional de Energía Atómica para la continuación del plan de construcción de centrales para la producción de energía nuclear, así como de la planta de agua pesada. Un factor que pesó en la importancia que el gobierno resolvió otorgar a este rubro fue el de la disponibilidad y desarrollo de la tecnología correspondiente, cuya obtención por el país podía verse dificultada en el futuro si se demoraba por razones presupuestarias o financieras el desarrollo del mencionado plan.

Otra decisión que se impuso fue la de que no se autorizaría la iniciación de ninguna obra nueva si su financiación no estaba asegurada en su totalidad, para evitar de esta manera la repetición de casos como los que se ha mencionado antes.

La opinión de Friedrich von Hayek

Con respecto a la magnitud de la inversión pública que debíamos encarar y las dificultades que aparejaba, recuerdo una anécdota que resulta ilustrativa. En ocasión de un viaje a la Argentina del prestigioso economista Prof. Friedrich von Hayek, fui visitado por el mismo en el Ministerio de Economía. Después de escuchar mis explicaciones sobre el programa económico en curso, me expresó su satisfacción por los lineamientos generales del mismo, agregando sin embargo que era indispensable reducir aún más la inversión pública para evitar sus efectos inflacionarios. A ello le respondí explicando las dificultades arriba mencionadas, sobre todo el peligro que surgía de las deficiencias del sector eléctrico y otras inversiones impostergables para el funcionamiento de la economía. El

Prof. Hayek me respondió que él se había limitado a darme la receta correspondiente como profesor y que el problema práctico me correspondía resolverlo a mí como ministro.

El presupuesto decenal de inversión pública

Todos estos problemas nos llevaron al convencimiento de que era indispensable encarrilar y ordenar globalmente la inversión pública. Para ello, por primera vez en la historia del país, se sancionó un *presupuesto* decenal de la misma para la década de 1980 (se subraya que se utilizó el nombre de presupuesto y no programa porque debía contener la previsión de la financiación de cada obra prevista en el mismo). Para la formulación de este presupuesto-programa se debían tener en cuenta, para la autorización de las obras a las que se asignarían los recursos necesarios, los criterios de rentabilidad o retorno de inversión, prioridad según las necesidades del país y las posibilidades de financiación según el tipo de obra o inversión. De esta manera se aspiraba a que la inversión pública pudiera llevarse a cabo en forma ordenada y de acuerdo con las posibilidades de financiamiento del país y dejar de tener las consecuencias inflacionarias por la presión de un excesivo gasto público a través de estas inversiones.

Gracias a este esfuerzo, la inversión pública disminuyó en monto y se incrementó su racionalidad. Descendió de un nivel del 16% en relación con el Producto Bruto Interno en que se lo encontró (de haberse realizado todas las obras programadas a principios de 1976), a alrededor del 11,5% para 1977 y 1978, 10% en 1979 y el 9% en 1980 (ver Anexo I, gráfico 27). A pesar de esta reducción relativa, en los cinco años del período de nuestra gestión el programa de inversión pública superó el nivel históricamente alto de 50 mil millones de dólares, dadas las urgentes necesidades a que se ha hecho mención. La parte más importante del programa se canalizó hacia tres sectores considerados prioritarios: energía, transporte y comunicaciones, que abarcaron el 70% del mismo. El 30% restante se orientó hacia áreas sociales tales como educación

y salud, así como defensa y seguridad (dicha cifra comprende las obras realizadas por la Nación, provincias, municipios, empresas estatales y entes binacionales (FIEL - Consejo Empresario Argentino, *El Gasto Público en la Argentina 1960-1988*, rubro 5 de los cuadros en las págs. A-56 a A-62 en australes de set. de 1986 y págs. A-29 a A-33 convirtiendo las cifras de australes corrientes a dólares corrientes de esos años).

El principio de descentralización económica que fue adoptado por nuestro programa, en este rubro también tuvo su influencia, previéndose que la participación relativa de la Nación disminuyera de un 67% en 1979 a un 53% en 1989, creciendo correlativamente la correspondiente a las provincias y municipios.

Esta descentralización, consecuente también con el principio de federalismo económico y de la subsidiaridad de la acción del Estado Nacional con respecto a las provincias y municipios, se comenzó a realizar transfiriendo a las provincias y municipalidades muchas obras y servicios que se encontraban a cargo de organismos o empresas del Estado Nacional, tales como irrigación, distribución de energía eléctrica, de gas, establecimientos hospitalarios, enseñanza primaria, puertos fluviales y obras sanitarias (el organismo Obras Sanitarias de la Nación en adelante se redujo a atender el servicio de la Capital Federal y Gran Buenos Aires).

Con anterioridad a esta transferencia de servicios, pusimos particular empeño en lograr el mejoramiento de las finanzas públicas provinciales, lo que era necesario por sí mismo y, además, para hacer posible la absorción de dichos servicios. Es así que, a través de la renuncia de la Nación al cobro de ciertos derechos no coparticipados con las provincias (p. ej.: derechos de exportación) y la reducción de la evasión de los impuestos coparticipados y el estímulo a las provincias para reorganizar y reforzar sus sistemas impositivos en los ámbitos que le son propios (sin coparticipación de la Nación), entre 1975 y 1980 se triplicaron los recursos impositivos de las provincias, que pasaron de representar un 3,7% del Producto Bruto Interno al 9,9%).

De esta manera se cumplía no sólo con un reclamo largamente formulado por los gobiernos locales, sino también se lograba una mejor administración de los servicios por su mayor inmediatez, así como una directa participación de los ciudadanos de las diversas localidades en el manejo de los servicios públicos esenciales, cuya prestación podría realizarse más eficazmente con el acento puesto en la capacidad local de decisión sin tener que esperar que los problemas fueran atendidos por un gobierno central distante.

Como consecuencia del ordenamiento llevado a cabo, la inversión pública también mejoró cualitativamente, obteniéndose menores costos, mayor rentabilidad y mejor efecto sobre la economía general. De esta manera con las mismas o menores sumas de dinero se realizaron mayor cantidad de obras. Por ejemplo: con el costo con que anteriormente se construía 1 km de caminos se pasó a poder construir más de 2,5 km.

La mejor asignación de recursos públicos que permitió el programa llevado a cabo, se completó también con la aplicación en este rubro del concepto de subsidiaridad de la intervención del Estado. Es decir, como una forma adicional de reducir el monto de la inversión pública, en aquellos rubros en que ello era factible se decidió la realización de obra públicas por el régimen de concesión de obras públicas por inversión privada y pagada por el Estado a través del sistema de peaje o simplemente la autorización de que servicios anteriormente monopolizados por el Estado pudieran ser realizados por el sector privado. De esta manera dejaba de ser una inversión pública y pasaba a ser una inversión privada con un gasto público corriente en el caso de existir peaje pagado por un organismo del Estado (p. ej.: Gas del Estado en el caso del gasoducto Centro-Oeste). El ejemplo más importante de realización en este aspecto fue la construcción del gasoducto Centro-Oeste, existiendo otros como la construcción de elevadores terminales en los puertos, grandes acueductos, estación terminal de ómnibus, importante actividad exploratoria y de explotación en materia de hidrocarburos y algunos proyectos que se

propulsaron sin resultados inmediatos como el de la construcción de puertos pesqueros en el litoral marítimo.

También se fomentó con éxito la formación de entidades vecinales o cooperativas para instalar y operar servicios de la localidad como el telefónico y la distribución de electricidad y gas natural.

En esta materia el presupuesto decenal 1980-89 preveía también una participación decreciente del sector público en la inversión interna, desde un nivel del 11,2% del Producto Bruto Interno en 1977 al 6,8% en 1989, descendiendo así a un 23% de la inversión total mientras que la privada alcanzaría el 77%.

4. El programa de privatización de empresas del Estado

La naturaleza de la presente publicación limita a consignar aquí los lineamientos y resultados generales del programa de privatización.

Un mayor detalle puede encontrarse en una serie de artículos que escribí sobre el tema que aparecieron en el diario *Ámbito Financiero* del 19, 20, 23, y 24 de diciembre de 1985.

En primer lugar fue necesario contar con los instrumentos legales correspondientes con el fin de agilizar las tramitaciones jurídicas para lograr la transferencia al sector privado de empresas que se encontraban en la órbita estatal. A estos efectos se sancionaron dos leyes. La 21.606 en 1976, que para salvar el problema de la demora de los procedimientos judiciales de las empresas que se encontraban en quiebra o sujetas a procedimientos concursales antes de cuya finalización no podían venderse, dispuso que en estos casos debían enajenarse sus activos en un plazo de 180 días, quedando el correspondiente precio depositado a la orden del Juzgado en Valores Nacionales Ajustables. En marzo de 1980 se sancionó la ley 22.177 llamada de privatización de empresas, que creó mecanismos más ágiles para concluir los procesos de privatización, delegando en el Poder Ejecutivo la decisión sobre los procedi-

mientos y recaudos más apropiados.

Para mayor claridad deben considerarse en este tema cuatro categorías de empresas.

A) Empresas comerciales e industriales (anteriormente privadas) intervenidas o administradas por el Estado

Un primer grupo estaba compuesto por todas aquellas empresas comerciales e industriales que habían sido intervenidas o administradas por el Estado (bajo el régimen de la ley 18.832) en razón de su falencia, o sea para evitar la cesación de sus actividades y por presunta protección a las fuentes de trabajo. La mayor parte de ellas operaba con déficit que debía ser cubierto con aportes del Tesoro Nacional, que en 1975 absorbieron la suma de alrededor de 100 millones de dólares.

El método utilizado fue el nombramiento de interventores para llevar a cabo su transferencia al sector privado a través de la venta por licitación pública. En caso de inexistencia de interés por las mismas debían cerrarse y liquidarse con el pago de la indemnización correspondiente a su personal.

Este programa fue prácticamente concluido en el orden nacional durante el período de nuestra gestión con solamente algunas excepciones y paralelamente se llevó a cabo una acción similar en las provincias. De esta manera entre 1976 y 1980 salieron de la órbita estatal alrededor de 120 empresas, cuya lista completa se encuentra publicada en la Memoria del Ministerio de Economía 29-3-1976/29-3-1981 (Anexo V del Tomo 1, páginas 101 a 111). En este listado se encontrará una gran diversidad de empresas, desde fábricas metalúrgicas, siderúrgicas, papeleras, textiles, petroquímicas, de agroindustria, de calzado, cristalerías, frigoríficos, hasta institutos de seguros provinciales, hoteles, hosterías y casinos.

B) Empresas con tenencias accionarias en manos del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro

El Estado Nacional era poseedor a través del Banco Nacional de Desarrollo y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, de paquetes accionarios en diversas empresas de capital mayoritariamente privado. El origen de esta tenencia accionaria no fue un programa de estatización sino la inversión accionaria por parte de dichas instituciones, ya sea como consecuencia del cobro por incumplimiento de pago de créditos otorgados o de programas para facilitar el ahorro (especie de fondos de inversión para pequeños ahorristas). Sin embargo, era del todo punto de vista deseable que estas instituciones se desprendieran en lo posible de dichas tenencias accionarias que, aunque nunca habían sido utilizadas con un objeto ajeno al de su origen, podrían en algún momento llegar a constituir un instrumento de presión del Estado contra las correspondientes empresas.

Con esta finalidad se vendieron a través de licitaciones de acciones en la Bolsa de Comercio, unitariamente o por paquetes y también mediante ofrecimientos extrabursátiles, en primer lugar a los titulares mayoritarios de cada empresa. El Banco y la Caja se desprendieron así de la totalidad de sus tenencias accionarias en algo más de 200 empresas, quedando un saldo que no fue posible colocar sea por falta de interés en su adquisición o por la lentitud con que debía procederse en muchos casos para no afectar adversamente los niveles de cotización de las acciones en la Bolsa.

Un factor de complicación adicional con respecto a este programa era el hecho de que la mayor parte de estas empresas distribuían dividendos en forma de acciones, lo cual incrementaba automáticamente la tenencia accionaria de las dos instituciones crediticias oficiales cuando al mismo tiempo estaban procurando desprenderse de ellas. Éste es simplemente un detalle más que pone al descubierto lo complicado y difícil que fue el proceso de privatización en sus diversas categorías (una lista de las

empresas comprendidas en este grupo también puede encontrarse en el Anexo V del Tomo I de la Memoria del Ministerio de Economía ya mencionada).

C) Empresas originariamente estatales o mixtas

Un grupo de empresas de especiales características estaba formado por aquellas que siempre fueron estatales, en el sentido de que fueron creadas en la órbita pública como empresas para llevar a cabo actividades industriales y comerciales. Algunas de ellas tenían una participación de capital privado, encontrándose en ciertos casos organizadas bajo el régimen de empresas mixtas.

El concepto que originó la creación de este tipo de empresas fue la del "Estado pionero", o sea que en aquellos campos donde el Estado consideraba que debía desarrollarse una determinada producción por su importancia industrial o estratégica y no había capital privado disponible o dispuesto a emprenderla, entonces para llevarla a cabo el Estado debía fundar una empresa y, una vez en marcha, pasaría a manos privadas. Este es el concepto que explícitamente formuló el general Savio cuando se creó el organismo denominado Fabricaciones Militares. En la realidad este segundo paso no llegaba a ocurrir porque normalmente estas empresas no resultaban suficientemente atractivas para la actividad privada por ser deficitarias o cuando no lo eran, existía una fuerte resistencia de sus administradores de entregarlas al sector privado luego de que ellos hubiesen realizado los esfuerzos iniciales para que las empresas resultaran viables y produjeran alguna utilidad.

Los ejemplos típicos de esta categoría se encuentran en el área de la siderurgia, de la petroquímica, de la química y de actividades mineras. Algunas de ellas tenían un monopolio en su correspondiente sector y en otras coexistían con la actividad privada, lo que provocaba de tanto en tanto protestas de la misma, por considerar que aquellas realizaban una compe-

tenencia desleal tanto por el hecho de que se encontraban exentas de impuestos como porque la noción del costo de producción no parecía ser tenida en cuenta por sus administradores. Ello en algunos casos tenía como resultado un nivel exageradamente alto en los precios de sus productos que encarecía toda la cadena de insumos industriales correspondiente o, al revés, se colocaban a precios relativamente bajos desplazando a la empresa privada del mercado. Por ser empresas del Estado no se les aplicaba la ley de quiebras, lo cual otorgaba una impunidad en su actuación irritativa y considerada de competencia desleal.

La acción privatizadora a desarrollar en este grupo de empresas fue ciertamente difícil tanto por la dificultad de esclarecer el concepto con que habían sido fundadas, como por el hecho de que la mayor parte de ellas dependía del complejo denominado Fabricaciones Militares en la jurisdicción del Ministerio de Defensa. En este ámbito se mezclaba el concepto de Defensa Nacional con el de industrias estratégicas, sobre todo en el caso del Ejército y su organismo denominado Dirección General de Fabricaciones Militares. Ésta abarcaba un complejo de alrededor de 15 establecimientos industriales, entre los más importantes, que incluían dos tipos distintos de producción: uno era el de productos que podrían calificarse como estrictamente industriales que comprendían actividades tan disímiles como la minería y la extracción de materias primas hasta insumos de acero, petroquímicos y productos terminados que entraban en la esfera civil incluyendo, por ejemplo, casos como la fabricación de discos para arados. El otro grupo era el correspondiente a la fabricación de elementos más directamente relacionados con la actividad militar tales como armas, tanques y vehículos blindados, pólvora y productos químicos relacionados o astilleros en el área de la Marina y la producción de pequeñas aeronaves (tanto militares como civiles) en la jurisdicción de la Fuerza Aérea, que además tenía a su cargo el planeamiento, construcción y administración de los principales aeropuertos del país.

En el primer grupo de empresas se llevó a cabo una acción

destinada a lograr su privatización total en algunos casos o parcial en otros mediante la participación de capital accionario privado en ellas en el caso de que no existiese, para que gradualmente se fueran transformando las empresas en totalmente privadas. La mayor dificultad con que tropezamos era la confusión conceptual sobre la necesidad de que la propiedad de las acciones de esas empresas fuese mantenida en manos de organismos oficiales y especialmente militares para el logro de objetivos que constituían política del Estado, sin percibirse que ellos podían asegurarse igualmente o mejor a través de los diversos medios de control que el Estado tiene a su disposición. Es decir, a nuestro juicio, el Estado moderno tiene instrumentos suficientemente poderosos para lograr dichas finalidades sin necesidad de ser accionista de empresas a través de algún organismo público y mucho menos de administrarlas él mismo.

Ejemplos negativos en el área petroquímica y siderúrgica

Como ejemplo de las dificultades que esta diferencia conceptual originaba para llevar a cabo la política de privatización en este sector pueden citarse los casos sucedidos en la petroquímica y la siderurgia, que considerábamos importantes no sólo por su propio peso intrínseco sino también como símbolos de una política privatizadora que debía concretarse.

En el primer sector se trataba del Polo Petroquímico de Bahía Blanca y de la Empresa Petroquímica General Mosconi.

El Polo Petroquímico de Bahía Blanca, a cuya reorganización, refinanciación y reencausamiento tuvimos que dedicar muchos esfuerzos por la situación de paralización en que encontramos su construcción y terminación, con dificultades jurídicas, financieras y prácticas de todo orden (ver José A. Martínez de Hoz, *Bases para una Argentina Moderna 1976-80*, página 169 a 171), abarcaba la planta de etano de General Cerri que era propiedad en un 100% de Gas del Estado, seguido de la planta de etileno denominada Petroquímica Bahía

Blanca (cuyas acciones pertenecían en un 49% a empresas privadas y 51% a diversos organismos del Estado: 17% a YPF; 17% a Gas del Estado; 17% a Fabricaciones Militares) y las plantas satélites para los productos derivados del etileno (cuyas acciones se distribuían en un 30% para Fabricaciones Militares en todas las plantas y un 70% para cada uno de los grupos privados que debían llevar adelante la construcción de las mismas).

El Polo Petroquímico de Bahía Blanca resultaba para nosotros todo un símbolo porque era un ejemplo de las dificultades casi insalvables que la intervención del Estado había provocado en el desarrollo del mismo, así como por ser una producción industrial que considerábamos debía estar en manos totalmente privadas y no correspondía al Estado inmiscuirse en ellas a través de sus diversas empresas u organismos. Además existía posibilidad e interés privado de adquirir las acciones del Estado, por parte sobre todo de las empresas privadas participantes en el Polo.

En el curso de 1978, en una reunión de Gabinete Nacional propusimos que todas las acciones en manos de las diversas empresas y organismos del Estado correspondientes al Polo Petroquímico de Bahía Blanca debían ser inmediatamente vendidas por licitación pública a interesados del sector privado. A este respecto, por la distribución accionaria que se ha mencionado, como YPF y Gas del Estado se encontraban en jurisdicción del Ministerio de Economía éste tenía la situación mayoritaria dentro del sector oficial.

Esta propuesta fue aprobada por unanimidad en dicha reunión con el consentimiento del entonces ministro de Defensa. Desafortunadamente, en la siguiente reunión semanal de gabinete, este último manifestó que la Dirección General de Fabricaciones Militares (que se encontraba en jurisdicción de dicho ministerio) se oponía terminantemente a desprenderse de su tenencia accionaria, así como a la medida de privatización en general, por considerar que el Estado debía mantener su presencia como accionista en el Polo Petroquímico hasta lograr la terminación exitosa de la construcción y puesta en

marcha de dicho complejo.

Esta actitud constituye un ejemplo de lo que hemos calificado como la confusión conceptual sobre la necesidad de que el Estado sea propietario de acciones como garantía para el logro de objetivos de política oficial, los que pueden asegurarse igualmente o mejor con los diversos medios de control que un Estado moderno tiene a su disposición. De cualquier forma, esta falta de acuerdo no pudo ser superada a pesar de los esfuerzos que realizamos desde el Ministerio de Economía y ello tornó imposible un proyecto de privatización que era no sólo factible sino que hubiera tenido un efecto simbólico de gran importancia para el proceso privatizador en el cual estaba empeñado el gobierno.

En el otro caso, Petroquímica General Mosconi (cuyas acciones se encontraban repartidas en un 50% entre YPF y Fabricaciones Militares) se logró un acuerdo sobre la conveniencia de su transferencia al sector privado, que fue aceptado en principio por Fabricaciones Militares. Sin embargo, cuando llegó el momento de concretar la acción al respecto y preparar las bases para la licitación que debía llevarse a cabo para su venta, no llegaron a poder superarse diferencias de opinión entre la Dirección General de Fabricaciones Militares y el Ministerio de Economía con respecto a diversos aspectos procesales o referentes a la base para el precio en el cual debía ofrecerse las acciones en venta.

Ello constituyó una nueva frustración en esta materia.

El área de la industria siderúrgica se encontraba dominada por SOMISA (Sociedad Mixta Siderurgia Argentina) que, si bien tenía el carácter formal de sociedad mixta, al desarrollarse la misma la participación accionaria de la industria privada había quedado porcentualmente reducida a un mínimo sin ninguna significación y era por lo tanto manejada por un directorio cuyo presidente y mayoría eran nombrados por la Dirección General de Fabricaciones Militares.♦

En octubre de 1976, luego del viaje que realizamos para participar en las reuniones anuales del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional en Manila (Filipinas), continua-

mos al Japón con la finalidad de efectuar diversas gestiones económicas. Entre ellas se nos había pedido por parte de SOMISA lograr financiamiento para la instalación del tren laminador de chapas en caliente que se encontraba desde hacía varios años encajonado sin poder instalarlo por falta de recursos. A raíz de ello entramos en contacto con el presidente de la Nippon Steel, empresa número uno del Japón y del mundo en materia siderúrgica y logramos concretar un acuerdo de cooperación tecnológica entre dicha empresa japonesa y SOMISA que resultó de importancia para la puesta en marcha del alto horno N° 2 de SOMISA.

Aspirábamos a consolidar y fortalecer esta cooperación tecnológica e incluso obtener la participación accionaria de empresas japonesas en SOMISA con el doble objeto de lograr proveer los medios económicos, financieros y técnicos para llevar adelante su plan de expansión que se encontraba paralizado y alcanzar su privatización progresiva con una participación inicial minoritaria de empresas japonesas.

Luego del viaje del presidente Videla al Japón en octubre de 1979, el Ministerio de Economía, en coordinación con el apoyo de las autoridades entonces a cargo de SOMISA, realizó largas y dificultosas gestiones que finalmente culminaron con el viaje de un grupo de representantes de importantes empresas japonesas a Buenos Aires y la firma de un acuerdo mediante el cual un consorcio de las mismas liderada por la Nippon Steel y la Mitsubishi Heavy Industries se comprometía a aportar capital a cambio de acciones de SOMISA, lo que permitiría a ésta llevar a cabo la primera parte del plan de expansión destinado a ampliar su capacidad productiva y la instalación del tren laminador de chapa naval.

De esta manera, no sólo se lograba la expansión de SOMISA privatizando una parte de su capital accionario, sino que además se aseguraba una relación de cooperación tecnológica y de prácticas de administración privada muy significativas para esta empresa que ocupaba un lugar de preminencia no sólo en el sector siderúrgico sino en la economía del país.

Este resultado, que fue fruto como se ha dicho de largas y difíciles negociaciones, a las cuales se ligaron otras operaciones económicas en las que estaban interesadas empresas japonesas, sólo fue posible gracias al apoyo del presidente Videla y la cooperación del entonces Presidente de SOMISA, general Horacio Rivera, así como de los respectivos embajadores argentinos en Tokio, contraalmirante Carlos Fraguío y japonés en Buenos Aires Sr. Keisuke Ochi y de la Federación de Organizaciones Económicas (Keidanren) y la Cámara de Comercio e Industria del Japón.

Lamentablemente, durante el gobierno que sucedió al del presidente Videla surgieron dificultades que impidieron concretar este proyecto tan laboriosamente gestado. Hasta el día de hoy, más de 10 años después, el tren laminador de chapa naval de SOMISA sigue encajonado.

Como ejemplo de realizaciones concretas positivas en esta categoría de empresas puede mencionarse la ley que dispuso la liquidación de la Flota Fluvial del Estado (por razones de obsolescencia y operación deficitaria), el cierre de aceros Ohler y la mina "La Casualidad" en Salta que producía azufre a cinco veces el precio del azufre que podía importarse al levantarse su prohibición, ambas administradas por la Dirección General de Fabricaciones Militares. También el de IME (Industrias Mecánicas del Estado) que producía vehículos utilitarios en jurisdicción de la Fuerza Aérea.

A pesar de las diferencias conceptuales arriba mencionadas que impidieron lograr un mayor número de realizaciones concretas en esta categoría de empresas, hacia el final del período de nuestra gestión podía notarse ya una cierta tendencia en el pensamiento militar de admitir que las Fuerzas Armadas deberían reducir sus actividades industriales a aquellos campos directamente relacionados con la fabricación de armamentos en sus diversas formas. Aun en este caso, el concepto de que por tratarse de rubros relacionados con la defensa y seguridad nacional ellos decían ser una responsabilidad puramente militar que no podía ser delegada a la empresa privada era, a nuestro juicio, muy discuti-

ble. En efecto, en países altamente industrializados como los Estados Unidos por ejemplo, el Estado o las Fuerzas Armadas encomiendan a empresas privadas la fabricación de elementos militares llámense tanques, aviones, buques, armamento liviano o simplemente el equipamiento de la tropa. Los resultados prácticos visibles en un país como los Estados Unidos parecerían apuntar a que la modalidad allí adoptada es más eficiente que la de la fabricación estatal e incluso con mejores resultados para la defensa y seguridad nacional y que, lejos de ponerse en peligro, consigue resultados prácticos más eficientes para la defensa y seguridad nacional.

En cualquier forma, en aquella época en la Argentina esto era todavía aun más prematuro para considerar que el de la categoría de productos que podríamos considerar como típicamente industriales sin una connotación directa militar. Ya teníamos bastantes dificultades con estos últimos (como se evidencia en los casos que he mencionado de la Petroquímica o de SOMISA, a lo cual podría agregarse el de la reforma del Código de Minería que se vio demorado cuatro años por la intervención de Fabricaciones Militares y del Ministerio de Defensa en su consideración), como para que tuviéramos tiempo o fuerzas para encarar los aspectos típicamente de armamento militar, para los cuales tampoco existía una infraestructura industrial suficiente en el país.

D) Grandes empresas estatales de servicios públicos

Las grandes empresas de servicios públicos constituían también un caso muy especial por diversos motivos. En este rubro debe tenerse en cuenta que a partir de 1947 se había iniciado en el país la estatización de prácticamente todo el sector de los servicios públicos tales como los ferrocarriles, el subterráneo, las centrales de energía eléctrica, las obras sanitarias, los servicios de gas, la marina mercante, los servicios de cabotaje aéreo, en cuya prestación, salvo algunas porciones re-

lativamente pequeñas de algunas de estas áreas, el Estado tenía virtualmente el monopolio total.

La transferencia global al sector privado de todas las empresas comprendidas en esta categoría era difícil de llevar a cabo en ese momento tanto por la naturaleza misma de sus actividades como por el monto del capital necesario y la relativa ineficiencia de las empresas, a lo cual debía agregarse su situación netamente deficitaria, con la falta consecuente de interés privado en hacerse cargo de las mismas. A ello habría que incluir la filosofía política existente, es decir las fuertes corrientes dentro de la opinión pública nacional que sostenían que este tipo de empresas debían ser mantenidas en manos del Estado.

La empresa privada por su parte, no parecía estar dispuesta a dar batalla en este rubro ni mostraba interés en hacerse cargo de estas empresas, aduciendo las experiencias previas de estatización, nacionalización, expropiación o retaceo del ajuste de las tarifas que podían cobrar por sus servicios, a lo cual había que añadir las grandes inversiones necesarias para llevar adelante la modernización de la infraestructura y el equipamiento. También se aducía que la transferencia de un servicio público a una empresa privada, realizada por un gobierno de facto, no ofrecía la seguridad jurídica necesaria para encarar las inversiones requeridas. La opinión predominante al respecto en la mayoría de los partidos políticos, así como experiencias pasadas, indicaban la gran posibilidad de una futura expropiación o estatización una vez finalizado dicho gobierno, a lo cual ninguna empresa privada quería exponerse.

Todo ello hacía poco atractiva la privatización en 1976.

Tomando en consideración estas características debimos encarar este sector a través de una doble acción: a. por una parte, un programa tendiente a mejorar la eficiencia de dichas empresas y eliminar su déficit; b. por la otra, un programa que llamamos de "Privatización Periférica", que significaba que, aunque estas actividades o empresas continuasen siendo propiedad del Estado, debían gradualmente ir transfiriendo la

mayor parte posible de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios, lo que redundaría en una actividad más eficiente y menos costosa para el Tesoro Nacional, y, por lo tanto, para la comunidad toda.

Empresas del Estado: su reorganización y racionalización

En primer lugar fue necesario encarar la reorganización de todas las grandes empresas de servicios públicos pertenecientes al Estado en el área del Ministerio de Economía, lo que comprendía varios aspectos.

La mayor parte de ellas fueron transformadas en sociedades de capital para ponerlas en condiciones de accionar con la agilidad de la empresa privada, pero también con la responsabilidad de la misma. Ello servía, además, como primer paso para una futura privatización. Se les exigió que llevaran balances e inventarios de los que carecían en la mayor parte de los casos, desconociéndose por lo tanto su verdadera situación y evolución económico-financiera.

Ninguna de estas empresas, al carecer de estos instrumentos jurídico-contables, tenía un conocimiento verdadero de sus costos. Tampoco de sus stocks o existencias de material y equipos. Como ejemplo, puede recordarse el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), que cuando realizó el inventario que exigimos encontró que sólo el 5% de sus ítems tenía una rotación menor a un año. O sea que se habían comprado y acumulado elementos sin tener noción de las verdaderas necesidades.

Paralelamente, para poner a las empresas públicas en condiciones de igualdad de competencia con las privadas en aquellos sectores en los cuales no tenían monopolio, se eliminaron por ley todas aquellas exenciones impositivas de que gozaban.

Al mismo tiempo debió mejorarse el nivel de las remuneraciones de su personal, especialmente el profesional y el técni-

co, jerarquizándolos adecuadamente y tratando de evitar de esta manera que continuase el éxodo de los mismos hacia el extranjero o hacia el sector privado. El personal crítico, ya sea por su ubicación jerárquica o por la naturaleza de sus tareas, fue reforzado para lograr un mejor desenvolvimiento de las empresas.

La reforma jurídico-administrativa, contable, laboral e impositiva, se completó con la creación por ley en 1978 de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) con la finalidad de ejercer el control de legalidad, de auditoría y de gestión sobre las mismas.

Se tomó la decisión de eliminar en lo posible los aportes del Tesoro a las mismas, las que debían en principio obtener sus recursos por la venta de sus productos o servicios o por algunos impuestos específicos, así como por su acceso al mercado de crédito local e internacional.

Nuestra política tarifaria con respecto a las empresas de servicios públicos estaba basada en dos principios: por un lado evitar su mantenimiento en un nivel bajo por razones demagógicas, aparentando un supuesto costo barato del servicio para el público, pero que debía ser cubierto por un subsidio del Tesoro para compensar las diferencias, con netas consecuencias inflacionarias que la población estaba pagando indirectamente. Paralelamente, tampoco se otorgó plena libertad a la tendencia natural de los administradores de las empresas de elevar sus precios y tarifas al máximo que permitiese el mercado, que por ser generalmente monopólico podía llegar a niveles superiores a los posibles de existir competencia.

Otra práctica común de las empresas estatales, al desconocerse sus costos, era ajustar sus tarifas por el sencillo método de indexación con los precios mayoristas.

Evitamos, pues, caer en la convalidación de cualquier costo operativo (costo-plus) para forzar a los administradores a lograr una mayor eficiencia, así como impedir que la elevación excesiva de precios y tarifas públicas creara serios problemas inflacionarios e incidiese negativamente en los costos del sector privado descolocándolo frente a la competencia interna-

cional que promovíamos.

Esto requería lograr un equilibrio entre tendencias a veces contradictorias. Algunas opiniones han criticado nuestra política de obligar a las empresas estatales a recurrir al crédito en lugar de recibir un subsidio del Tesoro. En este aspecto consideramos que este criterio no sólo contribuía a lograr un sinceramiento de los costos de las empresas sino también obligaba a una mayor responsabilidad por parte de los administradores que debían hacer frente al costo del crédito mejorando su eficiencia, abandonando el recurso fácil del subsidio del Tesoro que no les exigía ningún esfuerzo. (Un examen más detallado de nuestra política tarifaria en estos puntos controvertidos se puede encontrar en mi libro *Bases para una Argentina Moderna, 1976-80*, páginas 44 a 48.)

Para evitar los inconvenientes que este sistema podría producir, se estableció un estricto control del endeudamiento de las empresas públicas a través, especialmente, del Banco Central, fijando límites globales e individuales al mismo, así como la exigencia de procedimientos para los oferentes de créditos. De esta manera, mientras debía hacerse frente a los costos operativos con los ingresos corrientes, las fuentes predominantes de fondos para la inversión fueron el ahorro corriente y los impuestos de uso específico. La proporción correspondiente al crédito se mantuvo por debajo del 50%, llegando en 1980 a descender al 40,6%. Este es un porcentaje razonable si se considera que en el sector privado en su conjunto, pocas veces se llega a reducir el crédito a una proporción menor del 70% de la inversión.

Como resultado de todos estos esfuerzos, en el período 1976-80 la productividad de estas empresas mejoró en promedio el 60% comparando su producción —que aumentó— con el número de sus agentes que disminuyó (en algunos casos como YPF hasta un 30%). La mejora relativa que se logró en el funcionamiento de las empresas públicas en este período está también reflejada en la comparación del porcentaje que ellas representaban sobre el total de las erogaciones fiscales y el gasto quasi fiscal que disminuyó del 17,31% en 1976 al 15,96% en

1980 (FIEL-Consejo Empresario Argentino, *El Gasto Público en la Argentina 1960-1988*, página 22, cuadro C).

Cabe recordar finalmente que en 1976, 14 de estas grandes empresas requerían un subsidio del Tesoro Nacional no sólo para sus inversiones, sino también para sus gastos operativos. En 1978 este número quedó reducido a 2: Ferrocarriles y En-cotel. En 1980 cinco más volvieron a necesitar subsidio, pero no en cantidades relevantes.

Esta acción que llevamos a cabo para mejorar la eficiencia de las empresas del Estado fue objeto de algunas críticas en el sentido de que básicamente, la solución nunca llega a alcanzarse en forma integral y que directamente debe irse a su privatización. Bajo este criterio, se ha expresado que es preferible no invertir tiempo o dinero en mejorarlas sino que su mal funcionamiento sea un elemento más para lograr el consenso necesario para su privatización.

Al respecto debe considerarse que en 1976 recién comenzábamos a predicar la función subsidiaria del Estado y la necesidad de transferir actividades económicas y empresas estatales al sector privado. No sólo la opinión pública no estaba aún madura para ello y había que ir logrando el consenso necesario, sino que también la situación en que se encontraban estas empresas les impedía subsistir ni siquiera por el tiempo necesario para lograr su privatización, con el enorme peso que significaba para el Estado afrontar el subsidio correspondiente. En 1975 la contribución del Tesoro Nacional para estas empresas fue de 1.282 millones de dólares (ver FIEL-Consejo Empresario Argentino, *El Gasto Público en la Argentina 1960-1988*, pág. A337, última columna del cuadro y pág. 14 sobre la unidad monetaria de medida utilizada).

Al mismo tiempo la situación de verdadero desastre en que muchas de ellas se encontraban, además de las razones políticas ya mencionadas, hacía imposible encontrar interesados en hacerse cargo de ellas para lograr su privatización. Bajo este aspecto parecía indispensable que en un primer tiempo, al menos, se las reordenara y se las pusiera en un pie de eficiencia relativa, para en una segunda etapa proceder a su privati-

zación. Mientras tanto, el proceso privatizador comenzaba con aquellas empresas y sectores donde se podían lograr resultados inmediatos.

Además, había una verdadera renuencia por parte de las empresas privadas, a pesar de nuestros requerimientos, de tomar a su cargo servicios públicos, pues temían que un gobierno futuro podría anular sus respectivos contratos, existiendo al respecto ejemplos en un pasado no muy distante que no habían sido olvidados. Como siempre, la falta de respeto por la continuidad jurídica en la Argentina era una práctica con consecuencias negativas de largo alcance.

La experiencia de estatización de los servicios públicos iniciada en 1947 o el ahogo de su desenvolvimiento a través de manejos políticos de las tarifas en los pocos casos no estatizados, era tenida muy en cuenta por las empresas privadas, que tenían expropiaciones o estatizaciones futuras o la falta de rentabilidad por insuficiencia de tarifas eventualmente limitadas por el Estado.

La acción descrita no significaba que nos hiciéramos ilusión alguna con respecto a lograr resultados definitivos que justificaran la existencia de estas empresas en la órbita del Estado. Tampoco implicaba de ninguna manera alterar nuestro convencimiento de que la transferencia de actividades económicas y empresas públicas al sector privado era una necesidad, no sólo por una razón de mejor asignación de recursos públicos sino también por una cuestión de eficiencia.

Por regla general, la administración por parte del Estado de empresas u otras actividades económicas nunca podrá ser igual a la que se realiza en el sector privado, pues falta el estímulo necesario para los administradores. En primer lugar no existe incentivo monetario personal y tampoco un sistema de premios y castigos que esté relacionado directamente con los resultados obtenidos en la gestión económica. Además, ciertas normas administrativas burocráticas no permiten la agilidad que tiene la empresa privada para la toma de decisiones y para la administración misma. Por otra parte, en general, los administradores o funcionarios públicos no son demasiado

proclives para asumir responsabilidades o riesgos, pues aquel que no se salga de la rutina probablemente sobrevivirá más largo tiempo en su función que otro con creatividad y empuje de iniciativas, pero cuya ausencia de éxito o fracaso puede llevar a la pérdida de su cargo. En este sentido la experiencia ha demostrado que el espíritu y las prácticas burocráticas son contrarias al progreso y al crecimiento de las empresas y de la actividad económica.

Los ferrocarriles

El caso más grave de las empresas estatales estaba representado por los ferrocarriles. En 1975 el subsidio que el Tesoro Nacional debió otorgarles fue superior a los gastos de presupuesto de cada una de las provincias argentinas individualmente consideradas, salvo la de Buenos Aires. El monto de dicho subsidio era equivalente a más de 4 veces el gasto público total que realizó el gobierno de la provincia de Tucumán, o 3 veces el de Mendoza o el doble de los correspondientes a Córdoba o Santa Fe. Al asumir nuestras funciones en marzo de 1976 el aporte que el Tesoro Nacional debía efectuar a Ferrocarriles equivalía a 2 millones de dólares diarios.

Ello da una idea de la magnitud relativa.

Un detalle pormenorizado de la acción de gobierno que se llevó a cabo para hacer frente a esta situación excede los límites de esta publicación. Al respecto se puede consultar la Memoria del Ministerio de Economía (29-3-1976/29-3-1981, Tomo 2, página 243 a 259).

Las inversiones en el ferrocarril fueron incrementadas en aquellos rubros en que tenía ventajas comparativas con respecto a otras formas de transporte. Se dio prioridad a la obras de señalización y mejoramiento y renovación de vía en las líneas principales cuyo estado era desastroso, así como la renovación del parque de locomotoras diésel, eléctricas y el parque de vagones especializados para la carga de materiales adecuados al transporte ferroviario con el acento puesto en la

dedicación a una carga más productiva (por ejemplo se logró un importante aumento en el transporte de granos). La medida de este esfuerzo resalta si se considera que en 1980 se efectuó una mayor inversión de más de un 140% en términos de moneda constante que en 1975. Paralelamente fue necesario mejorar en términos reales el nivel de sueldo medio del personal.

Sobre el final de nuestra gestión, después de una larga y trabajosa negociación se firmó y aprobó por decreto la electrificación del Ferrocarril Roca conurbano (primer tramo).

Paralelamente al programa de inversión y mejoramiento de explotación, fue necesario llevar a cabo otro de redimensionamiento de un ferrocarril que había declinado hasta llegar a transportar una proporción ínfima del total de la carga transportada en el país, sin poder competir con el transporte automotor en distancias inferiores a los 600 km.

Este programa abarcó la clausura o levantamiento del 12,5% de los 40.000 km de vía férrea (al final del período faltaba la aprobación del Poder Ejecutivo para el cierre de ciertos ramales que ya se habían propuesto que, de haberse realizado a tiempo, hubiese llevado este porcentaje al 20%). Paralelamente se clausuraron el 42% de las estaciones que eran totalmente deficitarias por falta de carga (1.000 sobre un total de 2.400 estaciones). Se cerraron talleres ferroviarios obsoletos y se dispuso la transferencia al sector privado de otros.

El transporte de pasajeros (fuente de fuertes pérdidas) fue reducido en un 50% y el personal en un 40% (60.000 personas sobre un total de 156.000 dejaron de ser agentes del ferrocarril). Si se considera el número de agentes por km de vía, el mismo se contrajo en un 20%, comparado con el 12,5% ya mencionado de la reducción de la red ferroviaria.

La indemnización que recibieron los agentes cesantes y la elevada demanda laboral que existió en la mayor parte de nuestro período permitieron que esto se llevara a cabo sin consecuencias sociales negativas. La prueba es que no hubo un solo inscripto en los registros que se abrieron para todos aquellos que quisieran seguir un programa de reentrenamiento en un establecimiento industrial en la zona de influencia del

lugar de pérdida de su trabajo. Este registro fue abierto con el compromiso de un gran número de empresas industriales de tomar a los agentes ferroviarios que se inscribiesen, entrenarlos y darles trabajo con sueldo durante un año, al cabo del cual la empresa podía decidir continuar con ellos o si no lo hacía, al menos el personal salía al mercado de trabajo habiendo aprendido un nuevo oficio.

De esta manera, por primera vez en la historia de Ferrocarriles Argentinos desde su estatización en 1947, la empresa tuvo una dotación de personal inferior a los 100.000 agentes.

La pérdida operativa fue reducida en nuestros cinco años de gestión en un 40% en moneda constante. Lamentablemente, por no haberse continuado con una firme política de racionalización, al término del gobierno del presidente Alfonsín el número de agentes había aumentado a 110.000 y noticias oficiales publicadas en el curso de 1991 dieron cuenta de que los ferrocarriles habían vuelto a requerir un aporte del Tesoro Nacional equivalente a 2 millones de dólares diarios.

O sea que quince años después, se volvía a la misma cifra de 1976.

A mediados de 1991 se dio un nuevo impulso al esfuerzo de racionalización del personal ferroviario, abriéndose la posibilidad de un retiro voluntario con pago de una indemnización. En septiembre se anunció que 11.000 se habían acogido a este sistema, estableciéndose como objetivo lograr 20.000 más para fines de 1992.

Algunas informaciones más detalladas sobre la gestión realizada en materia ferroviaria en el período 1976-1980 pueden observarse en las cifras contenidas en el siguiente cuadro:

<i>Racionalización</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>Diferencia</i>
Red Ferroviaria	40.000 km	34.000 km	-12.5%
Número de estaciones	2,400	1400	-42%
Transporte de pasajeros (pasajeros/km)			-50%
Número de personal	156.000 (al 31.3.76)	92.500 (al 31.3.81)	-40%
Agentes por km de vía	3,7	2,8	-24%
Unidades de tráfico por agente	165.000	217.000	+32%
Salarios agentes	100 (base 100, Dic. 1976)		+185,65%
Pérdida operativa	4.151.000	2.400.000	-40%
<i>Inversión</i>			
Mantenimiento mecanizado km	203	537	+164%
Renovación de vías km	81	237	+193%
Mejoramiento de vías km	168	198	+18%
Disponibilidad de locomotoras %	56,5	71	+26%
Inversiones (millones de pesos ley)	2.547	6.338	+147%

El caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y su endeudamiento

El caso de YPF, el nivel de sus precios y su endeudamiento, fue objeto de discusión después de finalizada mi gestión en el Ministerio de Economía, e incluso dio lugar a un proceso judicial penal que debí enfrentar en los Tribunales de Justicia.

Primero se formuló la acusación de que habíamos perjudicado a YPF por mantener el nivel de los precios demasiado bajo. Ello quedó desvirtuado, pues demostramos que en marzo de 1981 los mismos eran en promedio un 5% más elevados en términos reales comparado con los que estaban vigentes en marzo de 1976 y que en todo el período 1976 - 1980 la empresa generó ahorro corriente, es decir superávit comparando gastos comerciales con egresos corrientes.

Al fracasar este intento se adujo que habíamos endeudado "excesivamente" a YPF, especialmente con financiamiento externo, acusándonos de haberla "vaciado".

Dejando de lado la inconsistencia e inaplicabilidad de este último vocablo, también demostramos que durante el período de nuestra gestión YPF había alcanzado a financiar prácticamente el 50% de sus proyectos de inversión con el ahorro corriente mencionado. O sea que las inversiones de la empresa solamente requirieron crédito en un 50%, nivel más que razonable incluso comparado con las prácticas usuales en el sector privado.

El problema que debíamos afrontar en esa época en que se vivían las consecuencias de los dos shocks petroleros de 1973 y 1979 con sus secuelas de carestía y escasez del abastecimiento externo, era acelerar la exploración y la explotación petrolera con el fin de recuperar el atraso existente en cuanto al volumen de reservas comprobadas, así como para llegar al autoabastecimiento lo antes posible (veáse la evolución de la producción de petróleo en el gráfico 19 del Anexo I). Para ello llevamos a cabo el programa de privatización periférica con el aporte de capital privado que se referirá en el capítulo

siguiente y, al mismo tiempo, maximizamos el esfuerzo de YPF al respecto.

Como consecuencia debimos invertir más y, superado el nivel de inversión que podía realizarse con el ahorro corriente, debía recurrirse al financiamiento nacional e internacional. Entonces, o disminuíamos el volumen de créditos y hacíamos menos exploración, menos pozos y producíamos menos petróleo, o endeudábamos más a YPF para producir más.

Para cada empresa del Estado, la práctica que impusimos era que, en tratativas con el Ministerio de Economía y el Banco Central, se fijaba un límite global a su nivel de crédito, dentro del cual la empresa podía endeudarse.

En cualquier forma, el nivel de endeudamiento de YPF en el quinquenio 1976 - 1980 fue equivalente a 1,05 veces sus ventas anuales. Esta relación deuda/ventas era similar a la del período 1964 - 1973 y menor que la del período 1960 - 1963. Téngase en cuenta que en 1976 - 1980 se alcanzaron los niveles más altos de inversión de YPF, pero al mismo tiempo se produjo y se vendió más. O sea, no se puede hablar de un excesivo endeudamiento de YPF si lo comparamos con sus recursos propios, que son sus ventas.

Por otra parte, este endeudamiento, al final de nuestro período, era de poco menos del equivalente a *5 mil millones de dólares*, pero *no todo era en dólares*, sino que aproximadamente *la mitad era en pesos y la otra mitad en moneda extranjera*.

Entonces, ¿cuál fue el problema de YPF, cuando se dice que "fundimos" o "vaciamos" a YPF? No fue el endeudamiento de YPF, que por las cifras mencionadas se evidencia que estaba en relación a su capacidad de pago. Las dificultades surgieron por circunstancias posteriores que fueron generales a toda la economía. A causa de las grandes devaluaciones que se sucedieron después de abril de 1981, a Y.P.F. le pasó lo mismo que a las empresas privadas, o sea que la alteración grande y abrupta de la relación peso - dólar multiplicó la parte de la deuda contratada en divisas extranjeras en forma tal que se le hacía difícil a la empresa afrontarla, puesto que

sus ingresos no incrementaron en la misma proporción. A las empresas privadas, cuando se sucedieron esas grandes devaluaciones, el Gobierno les dio un seguro de cambio. El mismo beneficio fue solicitado por YPF pero el Gobierno se lo negó. La solución final fue equivalente, puesto que el Estado Nacional se hizo cargo de la deuda de YPF

En síntesis, el problema de YPF no fue el endeudamiento en sí, sino la alteración posterior de los términos económico-financieros en una magnitud realmente imprevisible al contraer el financiamiento.

La privatización periférica

Dada la situación que se ha descrito en que se encontraban las grandes empresas de servicios públicos, que prácticamente impedía su privatización global, se encaró un programa que se llamó de "Privatización periférica", que consistía en la transferencia gradual de la mayor parte de sus actividades al sector privado a través de contratos de obras y servicios.

Este programa comprendía tanto la venta de una parte de los activos destinados a producir insumos o servicios utilizados por la empresa estatal, como su entrega en alquiler a gestión privada. También abarcaba la subcontratación con empresas privadas en reemplazo de la prestación por administración y la cesión de una parte del mercado que antes absorbía la empresa estatal a productores privados.

Esta acción tuvo importantes resultados positivos sobre el gasto público y la eficiencia, aunque no llamó tanto la atención pública como si hubiera podido hacerse una transferencia global de las empresas. El programa se aplicó en un elevado número de casos, imposible de enumerar en este texto, por lo cual nos limitaremos a consignar algunos de los casos más importantes.

Además nos referiremos a tres casos especiales que podrán añadirse a los ejemplos ya relatados para calibrar las dificultades del proceso de privatización en el período 1976-80, el de

Entel, el de Austral y el de la Ítalo, que serán considerados por separado.

1. El embarque y la exportación de granos

En la legislación vigente existía una prohibición a las compañías exportadoras privadas de construir o equipar puertos fluviales y elevadores terminales de granos. Esta prohibición alcanzaba también a las asociaciones cooperativas.

Se modificaron estas normas y por ley 22.108 de 1979 se reformó la Ley Nacional de Granos eliminando esta prohibición. Gracias a ello se construyeron seis elevadores de granos terminales con sus instalaciones portuarias sobre el río Paraná contándose entre ellas el Puerto Cooperativo de San Lorenzo, por medio de los cuales se llevó a cabo en 1988-89 un promedio anual de más del 60% de la totalidad de los embarques de granos que se efectúan por instalaciones fijas en el país. A ellos habrá que añadir en un futuro próximo por lo menos tres más que se encuentran en construcción (incluyendo los de Quequén y Bahía Blanca).

Es decir que en este caso se amplió la capacidad de embarque de nuestros elevadores en una muy elevada proporción mediante la inversión privada.

2. El transporte de gas

La construcción de la Red Nacional de Gasoductos ha sido uno de los rubros de inversión pública más importante realizado en el país en los últimos veinte años. Durante nuestra gestión se planteó la necesidad de la construcción del llamado gasoducto Centro-Oeste para el cual, dado el propósito de reducir la inversión pública y obtener la cooperación del capital privado para llevar adelante este tipo de obras, se efectuó una licitación internacional en la cual el Estado no otorgó avales ni garantías financieras, sino que Gas del Estado garantizó

únicamente un volumen de gas cuyo transporte se pagaría bajo el sistema de peaje que se autorizaba especialmente al efecto. Esta licitación internacional resultó sumamente exitosa y gracias a ella el gasoducto y ramales secundarios (1.900 km construidos en tiempo récord) llegó a transportar el 35% de la totalidad de gas natural que fluye por la red de gasoductos del país. En la actualidad esa proporción ha disminuido a alrededor del 15%, tanto por haberse construido otro gasoducto (el NEUBA II, de Neuquén a Bahía Blanca) como por no utilizarse a pleno la capacidad del Gasoducto Centro-Oeste por diversas razones. Entre ellas, la más importante es la de no haberse efectuado el aumento previsto de plantas compresoras a lo largo del mismo, que hubiese permitido casi duplicar su capacidad de transporte pasando de 10 a 18 millones de m³ diarios a un costo varias veces menor al que insumió la construcción del gasoducto NEUBA II en 1987 con un menor volumen de gas transportado.

Además, al asumir el nuevo gobierno en 1983, uno de los primeros actos del secretario de Energía fue anunciar que, en su concepto, no era compatible que una entidad privada tuviera a su cargo la explotación de un servicio público. Esta actitud llevó en 1987 a una estatización de la explotación del Gasoducto Centro-Oeste, lo que le significó al Estado argentino asumir una deuda de 1170 millones de dólares. Sin embargo en junio de ese año las autoridades energéticas se dieron cuenta que Gas del Estado no estaba en condiciones de operar dicho gasoducto, por lo que solicitaron a la empresa privada que lo tenía anteriormente a su cargo por haberlo construido, que continuase con su operación.

3. Exploración y explotación de petróleo

En materia de petróleo, si bien la tradición del país, salvo algunos períodos de excepción, había sido el monopolio del Estado para la exploración y explotación pero no de la comercialización ni de la refinación, en 1974 se había dispuesto el

monopolio estatal de la comercialización de los productos derivados del petróleo. Ello fue dejado sin efecto al comienzo de nuestra gestión, volviéndose al régimen tradicional en la Argentina sobre la participación de las empresas privadas en la comercialización de los productos derivados del petróleo junto con YPF. También se resolvió que la futura ampliación de la capacidad de refinería debía ser encomendada al sector privado para lograr así la disminución de los compromisos de inversión pública en este sector.

En cuanto a la exploración y explotación del petróleo, este es uno de los campos en que se encontraba más atrasada la Argentina a causa del monopolio estatal ineficiente y carente de suficientes recursos públicos disponibles para esta importante actividad. Es precisamente uno de los rubros en que más se justifica la acción de la empresa privada, no sólo por la escasez de recursos del Estado para llevar adelante la acción necesaria, sino debido al gran riesgo que se asume en las tareas exploratorias, que el sector privado se encuentra en mejores condiciones de absorber.

Nuestro país estaba muy retrasado en cuanto al aumento de reservas comprobadas por labores de exploración y había perdido el autoabastecimiento en materia de petróleo crudo logrado en 1962.

Al respecto se eliminó el monopolio del Estado a través de YPF en las tareas de exploración y explotación abriéndolos a la participación de empresas privadas nacionales e internacionales por medio de una gran diversidad de formas de acción, desde los contratos de perforación, explotación y recuperación secundaria y exploración, así como para buena parte de los servicios que se utilizaban en las áreas que explotaba y exploraba YPF por administración. Para la exploración en gran escala, cuya importancia quisimos acentuar, se sancionó la ley de contratos de riesgo (ley 21.778), no sólo para las operaciones en tierra firme sino también por primera vez en el mar.

Todos ellos se adjudicaron por licitación pública (salvo algunos casos como la ampliación de áreas otorgadas) por considerar que con este sistema, aunque algo más lento, se garan-

tiza la mejor selección y la mayor seguridad para los intereses del país. Frente a siete áreas bajo contrato de explotación con YPF en 1976 (con inversiones suspendidas por diferendos con la empresa estatal) se licitaron cuarenta y cinco áreas nuevas, de las cuales veinte eran de riesgo asumido por las empresas privadas.

Mientras en la acción exploratoria se alcanzaron niveles récord en el quinquenio 1976-80, en materia de producción de petróleo crudo se revirtió la tendencia declinante del período 1973-75 (en 1975 descendió a los 23 millones de m³) aumentando un 24% en dicho quinquenio y llegando en 1980 a sobrepasar los 28 millones de m³ (nivel máximo no alcanzado hasta entonces ni superado con posterioridad), cubriéndose el 90% de la demanda interna de petróleo. La producción media diaria, que encontramos en un nivel sumamente bajo, se incrementó en un 33%. Esta tendencia ascendente se quebró a partir de 1981 para gradualmente descender hasta 23 millones de m³ de producción de petróleo crudo en 1988, punto en el cual se ha vuelto a repuntar y alcanzar nuevamente los 28 millones de m³.

En el caso de la exploración y explotación de petróleo la participación privada a través de las diversas formas de contratos creció hasta alrededor de 35% en 1978-80, a lo cual debe agregarse la actividad privada en el sector de los servicios vinculados a la exploración y explotación.

Las medidas tomadas también hicieron posible la modernización y ampliación de la capacidad de refinería privada en el país.

La dotación de personal de YPF se redujo de 50.527 agentes en 1976 a 34.802 en 1980.

Asimismo, se redimensionó el Plan de Construcciones Navales anulándose la construcción de buques que se proyectaba para el transporte de subproductos por vía marítima y fluvial. El plan quedó reducido a unidades para el transporte de crudo, teniendo en cuenta las dificultades del mercado de fletes petroleros surgidas a raíz de la crisis del petróleo.

En materia de petróleo, la acción realizada en el período 1976-80 implicó un significativo avance, dejando el terreno abonado para la adopción de ciertas fórmulas o sistemas para los cuales si bien en aquella época no había aún la maduración necesaria, en la actualidad se han podido concretar, tales como la desregulación general del mercado de crudos y derivados, así como el otorgamiento de concesiones con libre disponibilidad de crudo conforme a las disposiciones de la ley 17.139 que, por otra parte, exige que haya pleno autoabastecimiento para que pueda haber libre disponibilidad de exportación, que en aquella época no existía.

Durante nuestro período de gestión, no habiendo aceptación política ni posibilidad práctica de utilizar el sistema de concesiones de la ley 17.139, optamos por no perder tiempo en discusiones que retardarían nuestra acción en procura del aumento de la actividad exploratoria y de alcanzar el autoabastecimiento. Por ello, mientras por un lado reforzamos la acción de YPF en la forma descripta en el capítulo sobre Empresas del Estado, por la otra seguimos el camino de la privatización periférica a través de contratos de empresas privadas con YPF para cumplir y acelerar la participación del sector privado. La ley de exploración mediante contratos de riesgo (ley 21.778) abrió una nueva alternativa en esta materia.

Con posterioridad, en la segunda parte del gobierno del Dr. Alfonsín, la fuerza de las circunstancias obligaron a recurrir nuevamente al sector privado a través de diversas formas de contratación. Se puso en marcha el "Plan Houston" y se abrieron las llamadas áreas centrales a la participación privada siempre que formasen sociedades con YPF (50% cada parte).

Bajo la presidencia del Dr. Menem se acentuó la orientación y la acción de privatizaciones de áreas petroleras. En octubre de 1991, en ocasión de la reunión en Buenos Aires del XIII Congreso Mundial del Petróleo, el Presidente efectuó un anuncio trascendental: el lanzamiento del denominado "Plan Argentina", a través del cual se licitarán 140 áreas para la ex-

ploración que abarcan más de 1.400.000 km² de cuencas sedimentarias, de las cuales 846.256 km² corresponden al territorio continental y 561.389 km² a áreas en el mar continental. Se elimina la obligación de asociarse con YPF y si la empresa privada encuentra petróleo y declara su comercialidad, el permiso de exploración se convierte automáticamente en concesión del área, con libre disponibilidad del crudo en el mercado interno o internacional.

Este plan es doblemente importante porque encara nuevamente la necesidad de recuperar el atraso en la exploración para incrementar el volumen de las reservas comprobadas, rubro al que no se había dado la importancia debida durante el gobierno del Dr. Alfonsín.

4. Ferrocarriles

Evidentemente era imposible pensar que se podrían privatizar los ferrocarriles en forma global. Sin embargo, se ha comentado ya sobre el cuadro crítico que presentaba este sector y era necesario encontrarle vías de solución para las cuales el Estado no tenía capacidad suficiente de inversión, siendo urgente asimismo aliviar la carga que representaba al Tesoro Nacional el subsidio que debía aportar para el funcionamiento del servicio.

La privatización periférica abarcó en este caso varios y diversos rubros. La operación de algunos trenes de pasajeros, que producía un elevado déficit, fue transferida a compañías privadas bajo contratos especiales, como en el caso piloto de la línea Embarcación-Formosa (Transportes Atahualpa). Ésta se desempeñó exitosamente durante el término de la concesión que se le otorgó, pero lamentablemente al finalizar en 1985, al alterarse las condiciones de ésta se tornó imposible su prosecución por lo cual revirtió al Estado esta experiencia que en principio fue exitosa, volviendo a producirse un déficit operativo en su gestión.

Precisamente la fórmula de concesión de la administración

de líneas o ramales ferroviarios era importante puesto que, sin pretender transferir la propiedad de la infraestructura ferroviaria y el equipamiento existente (para lo cual no había interés en el sector privado), se podía evitar que el déficit de explotación siguiera recayendo en el Tesoro Nacional al pasar su gestión y explotación a manos de empresas privadas que podían hacerlo con mayor eficiencia. Esta solución se proyectaba para todo el ferrocarril metropolitano de la ciudad de Buenos Aires, que generaba fuerte déficit soportado por todo el país al través del Presupuesto Nacional, siendo sus beneficiarios los habitantes del conurbano de Buenos Aires. A estos efectos se había separado dentro de la organización administrativa del Ferrocarril la gerencia de lo que se llamó Ferrocarriles Metropolitanos. Lamentablemente esta iniciativa, que estaba madura para llevarse a cabo, no fue proseguida bajo los gobiernos posteriores al del presidente Videla, hasta que en 1991 se ha retomado esta solución, así como la de diversos ramales, algunos de los cuales se hallaban bajo estudio entonces (por ej.: el de Rosario-Puerto Belgrano).

Otras formas parciales de privatización fueron las de estimular a importantes usuarios (por ejemplo empresas cerealeras), para proveer sus propios vagones y contenedores, arrendando al ferrocarril las vías y las locomotoras. También se privatizaron tareas de renovación, mejoramiento y mantenimiento mecanizado de vías y obras (donde empezaron a operar más de diez empresas privadas) y se concretó la venta de inmuebles y terrenos no imprescindibles.

En 1980 se encontraba preparado el llamado a licitación para conceder la explotación de dos corredores de contenedores: Buenos Aires-Tucumán y Córdoba-Buenos Aires. Asimismo estaba lista para adjudicarse la privatización de ciertos talleres ferroviarios que no estaban en la nómina de los que fueron cerrados, y licitado el sistema de concesiones para la instalación y funcionamiento de boletos magnéticos en el sistema metropolitano de Buenos Aires, donde la pérdida por evasión era de alrededor del 30%. Lamentablemente ambas iniciativas fueron dejadas sin efecto por el gobierno que nos

sucedió y en la actualidad la evasión por defecto de recaudación asciende al 50%.

5. Organismos descentralizados. Vialidad Nacional

En el caso de los organismos descentralizados del Estado, aunque no son propiamente empresas, la amplitud de su acción y los recursos que manejan hace que también sean importantes desde el punto de vista del gasto público y su posible privatización.

Uno de los casos de más éxito en este rubro fue la acción realizada por la Dirección Nacional de Vialidad, cuya dotación de personal fue reducida de 19.600 agentes a 8.340 durante nuestro período de gestión. Ello se logró a través de la racionalización pero sobre todo mediante la transferencia al sector privado del mantenimiento de caminos, de la contratación de las inspecciones de obras y de la realización de proyectos y estudios con empresas privadas.

A fines de 1980, 75% de la red nacional vial estaba bajo conservación contratada con empresas privadas mediante licitaciones públicas. Asimismo, fueron transferidas a las correspondientes administraciones de vialidad provinciales alrededor de 10.500 km de rutas.

6. Otros casos

Se ha mencionado ya la transferencia de obras y servicios anteriormente a cargo de la Nación o de sus empresas a las provincias y a las municipalidades.

En Obras Sanitarias de la Nación el número de agentes se redujo de 7368 en 1976 a cerca de 3.900 en 1980. La producción de insumos se privatizó totalmente en el interior del país, se autorizó la concesión de obras públicas de una planta de fabricación de cloro en la Capital Federal, así como para la Planta Depuradora Norte y diversas áreas de las fábricas de

San Isidro y San Martín. Se dispuso que en los talleres de la empresa se efectuaran solamente aquellas tareas que el sector privado no podía realizar en tiempo compatible con las necesidades del servicio.

En Agua y Energía Eléctrica se transfirió a firmas privadas la totalidad del transporte de combustibles para el abastecimiento de las plantas, así como del transporte de materiales y equipos. Se contrató con el sector privado los servicios de mantenimiento de equipos de generación y transformación, de reparación y conservación de obras civiles, caminos de acceso, diques y canales de riego. Los servicios de facturación pasaron parcialmente a cargo de la actividad privada y el de cobranza fue cubierto por entidades bancarias. Las funciones auxiliares de transporte, taller, mantenimiento, cocina, limpieza y seguridad fueron totalmente privatizadas. En cuanto a las funciones de programación e ingeniería se fue contratando progresivamente los estudios de proyectos y la totalidad de la ejecución de las obras integrantes del programa de inversión. Sobre un total de 160 inmuebles se procedió a la venta de 120.

En el caso de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se le transfirió el sistema de subterráneos considerando que este servicio, que beneficiaba a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, no debía ser sostenido por el resto del país con los aportes del Presupuesto Nacional. La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires proyectó su privatización pero la misma no llegó a llevarse a cabo.

Dicha Municipalidad, en cambio, privatizó la recolección de la basura en la mayor parte de la Capital Federal, lo que implicó una reducción del gasto municipal por este concepto del orden de la mitad en términos reales, proveyéndose además un mejor servicio. En este rubro muchas ciudades del interior siguieron el ejemplo.

En otro orden de cosas, a través de un relevamiento que realizó la Secretaría de Hacienda se llegó a detectar una gran cantidad de propiedades fiscales que no tenían justificación para encontrarse en manos del Estado, ya sea por su naturale-

za o su falta de uso. A raíz de la acción dispuesta para ello se vendieron 1400 inmuebles fiscales, incluyendo la mayor parte de los hoteles en los Parques Nacionales (en cuanto al Hotel Llao-Llao en el Parque Nacional de Nahuel Huapi, por una demora en la preparación de los pliegos de licitación por faltar el título de propiedad, no pudo concretarse su venta antes de la terminación del mandato del presidente Videla, dejándose listo para su realización. Lamentablemente la acción a este respecto se fue demorando por diversos motivos hasta que finalmente se ha concretado en el curso de 1991. De esta manera, durante diez años ese importante centro hotelero y turístico estuvo cerrado e inutilizado).

7 - Tres casos especiales: Entel, Austral y la Ítalo

Los tres casos mencionados en el subtítulo merecen una explicación sucinta especial, puesto que con posterioridad a nuestra gestión recibimos muchas observaciones con respecto a por qué no se había logrado llevar a cabo la acción privatizadora en ENTEL y por qué en el caso de Austral y de la Ítalo se aparecía como realizando una política contraria a la privatización convirtiendo compañías privadas en estatales.

Entel

La crisis del sistema telefónico argentino y la necesidad de superarla era muy obvia en marzo de 1976, aunque la opinión generalizada no estaba tan madura como en la actualidad para aceptar soluciones "privatistas".

Desde el primer momento, el propósito del Ministerio de Economía, autorizado por la Junta, era poner la Dirección de ENTEL bajo una experimentada gerencia civil, no sólo para reparar el desquicio en que se encontraba la empresa, sino para iniciar el proceso de privatización. Lamentablemente, no fue posible lograr administradores civiles para esta empresa, debido a que era una de las más infiltradas por el terrorismo, y

resultó difícil encontrar civiles que estuvieran dispuestos a enfrentar esta situación cargada de riesgos personales. Cuando finalmente se logró que un excelente y prestigioso ingeniero técnico en comunicaciones (civil) aceptase el cargo de Administrador de ENTEL, al día siguiente me pidió audiencia para manifestar que eran tantas y tan graves las amenazas de colocación de bombas, etc., que había recibido en su casa, que en homenaje a su familia debía declinar la aceptación que había manifestado.

No hubo otra alternativa, pues, que poner a cargo de ENTEL a un equipo militar para que procediera a separar de la empresa a todos los elementos indeseables y peligrosos que existían en ella, y luego dedicarse a revertir el evidente deterioro que existía en todos los niveles: organizativo, administrativo, de explotación, laboral, económico-financiero, de expansión, etc.

Paralelamente se renegociaron los contratos con Siemens y Standard Eléctrica Argentina que habían sido anulados en 1974 paralizando la fabricación y provisión del equipamiento necesario para ENTEL.

Gran parte de los militares (y también muchos civiles) consideraban el tema de las comunicaciones como perteneciente al área de "seguridad nacional" y que, por lo tanto, debía ser mantenido en manos del Estado. A este concepto oponíamos los ejemplos de importantes países (como los Estados Unidos) donde el sistema telefónico es operado por empresas particulares con beneficio para la seguridad nacional, porque ella está mejor servida con comunicaciones que funcionan bien en manos privadas, en lugar de ser insuficientes o ineficientes en manos del Estado, sin perjuicio del control que éste siempre está en condiciones de ejercer.

Esta prédica comenzó gradualmente a tener efecto a pesar de algunas incomprensiones iniciales como, por ejemplo, cuando la Secretaría de Comunicaciones me propuso estatizar la única explotación privada existente que estaba a cargo de la compañía sueca Ericsson en Entre Ríos (CET) y en provincias del Noroeste (CAT). Tuve que insistir en que la finalidad de nuestro programa era todo lo contrario.

Sin perjuicio de la eficacia mostrada por el equipo militar para superar los inconvenientes mencionados en las diversas áreas de la empresa, se llevaron a cabo ciertas prácticas de privatización con la realización por contrato con empresas privadas de la construcción de plantas externas, tendido de líneas y otras tareas semejantes, que antes eran efectuadas por administración.

Lo importante era, sin embargo, lograr confiar a empresas privadas la operación del sistema telefónico, tanto para una mayor eficiencia como para reemplazar la inversión pública por la privada en su modernización. Se intentó interesar a las más importantes compañías internacionales vinculándose a la provisión por su parte del nuevo equipamiento semielectrónico a través de una licitación para la instalación de 600.000 líneas con sus centrales telefónicas. Por mi iniciativa personal se incluyó una cláusula en los pliegos correspondientes estableciendo que tendrían preferencia en la adjudicación aquellas compañías que ofrecieran hacerse cargo de todo o parte de la operación telefónica. Al respecto, las más importantes empresas del mundo desfilaron por mi despacho en el Ministerio de Economía y, frente a mi requerimiento concreto todas, sin excepción, manifestaron no tener ningún interés en tomar a su cargo la operación del sistema telefónico por temor a que en posibles cambios de gobierno se les aplicaran políticas de tarifas insuficientes o directamente se las expropiara o estatizara. La experiencia de 1947 en adelante evidentemente pesaba sobre ellas.

Debido a esa actitud se fueron estudiando diversas alternativas, hasta que se dio con una fórmula que implicaba dejar a ENTEL como una empresa *holding* con cuatro compañías subsidiarias que abarcarían otros tantos sectores o áreas del país. Su capital sería aportado por ENTEL con sus instalaciones existentes y por cuatro empresas privadas internacionales (las que habían primado en las licitaciones o estaban ya en el país, o sea la NEC, la ITT, Siemens y Ericsson), las que aportarían el equipamiento de ampliación, renovación y modernización requeridos conforme a la nueva tecnología semielectrónica y

tendrían a su cargo la operación del servicio, con la presencia en el Directorio también de representantes de ENTEL.

Esta solución parecía aceptable tanto para aquellos interesados en que el Estado no se desprendiese totalmente de su presencia en materia de comunicaciones telefónicas, como para obtener la participación de la empresa privada para sustituir la inversión pública en la modernización y ampliación del sistema y luego en su operación para lograr su mayor agilidad y eficiencia.

A pesar de las buenas perspectivas que esta fórmula presentaba en ese momento, no pudo finiquitarse antes de la terminación del período de la Presidencia del general Videla a fines de marzo de 1981, pero quedó preparado para ser puesta en ejecución.

Hoy, a más de diez años de distancia, esta solución ya hubiera estado en marcha hace tiempo, el panorama telefónico sería bien distinto y se hubiera facilitado el proceso privatizador realizado en 1990. Lamentablemente no fue llevado adelante por los gobiernos que sucedieron al del presidente Videla, salvo un proyecto del Ing. Carlos Dietl cuando fue interventor de ENTEL durante el corto período de la presidencia del General Galtieri, sin tiempo para llevarlo a cabo.

Austral Líneas Aéreas

Hacia fines del período de nuestra gestión el Estado Nacional se vio obligado a sancionar un decreto haciéndose cargo temporariamente de esta empresa en una decisión que aparentemente contradecía la política de privatización en curso.

Lo que en la superficie aparecía como contradictorio no lo era sino, por el contrario, resultaba absolutamente coherente. En efecto, esa acción se llevó a cabo con la finalidad de evitar la eliminación de la única competencia que existía en materia de transporte aerocomercial de cabotaje, puesto que Austral era una empresa privada que había llegado a establecerse en ese rubro a la par de Aerolíneas Argentinas, la empresa estatal.

De no haberse evitado la liquidación de Austral como empresa, hubiera renacido el monopolio del transporte de cabotaje de Aerolíneas Argentinas puesto que Austral hubiera debido vender sus activos separadamente destruyéndose la empresa como unidad.

Coherentemente con este propósito, en el mismo decreto en que se materializó esta decisión se establecía que, una vez cumplidos ciertos requisitos, especialmente los referentes al saneamiento financiero de la empresa, debía llamarse a licitación pública para que la misma fuese transferida nuevamente al sector privado.

Si bien se completó la mayor parte de la labor de saneamiento dispuesto, la demora en algunas tramitaciones impidió llevar a cabo la licitación para la venta durante el período del presidente Videla. Bajo los gobiernos posteriores se fue demorando la concreción de esta directiva hasta que finalmente en 1987 pudo llevarse a cabo la licitación mediante la cual se produjo la transferencia de Austral nuevamente al sector privado.

Puede afirmarse entonces que, lejos de haberse llevado a cabo una acción estatizante, la decisión tomada durante el gobierno del presidente Videla evitó la reaparición del monopolio estatal en materia de cabotaje aéreo y permitió que Austral retomara al tiempo su posición de empresa privada dedicada al transporte aéreo comercial de cabotaje en competencia con Aerolíneas Argentinas.

La distorsión mental estatizante y la persecución política que se desató al término de la gestión del presidente Videla, motivó que en este caso, como en otros, fuimos objeto de acusaciones ante los Tribunales de Justicia. El presidente Videla y yo, como firmantes del decreto mencionado, fuimos procesados penalmente, acusándonos de haber perjudicado los intereses del Estado e intentado beneficiar a los accionistas privados de Austral. Luego de la amplia prueba producida en el juicio que duró aproximadamente cuatro años, el ex Presidente y yo fuimos absueltos de culpa y cargo (sobreséidos definitivamente).

Lamentablemente en 1990, al efectuarse la licitación pública que concretó la enajenación por el Estado Nacional de Aerolíneas Argentinas globalmente (tanto en sus vuelos internacionales como en los de cabotaje), los diversos accionistas que la adquirieron configuraron finalmente un mismo grupo empresario con los de Austral. A raíz de ello hoy día ya no existe más la competencia en el transporte aerocomercial de cabotaje que tanto costó preservar, habiendo renacido el monopolio al respecto, aunque no en manos del Estado Nacional. En esta materia, como en todas las demás, es indispensable la desregulación que permita la competencia.

La Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad

También se nos enrostró el hecho de que la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad, de propiedad de accionistas privados (mayoritariamente suizos), que atendía el consumo de electricidad en la ciudad de Buenos Aires conjuntamente con la empresa estatal SEGBA, aunque ésta en mayor proporción, hubiese sido transferida al Estado Nacional.

Al respecto cabe la aclaración fundamental que la decisión de "estatizar" la Ítalo fue anunciada desde el balcón de la Casa de Gobierno el 17 de octubre de 1974 por la entonces presidente de la Nación María Estela Martínez de Perón, bajo cuyo gobierno se llevaron a cabo negociaciones con los accionistas de la Ítalo para su adquisición por parte del Estado. Cabe agregar también que en muy poco tiempo más la concesión de la Ítalo vencía y hubiera podido revertir al Estado bajo ciertas condiciones.

Cuando asumió el nuevo gobierno el 24 de marzo de 1976 intentó modificar esta situación atento a su política privatista, pero en las negociaciones llevadas a cabo con los accionistas el proceso de estatización iniciado resultó imposible de revertir pues había llegado demasiado lejos la acción del Estado. Los representantes de los accionistas, en largas y difíciles negociaciones con los del Estado argentino, luego de expresar

su oposición a la reversión de la estatización, llegaron finalmente a aceptar las condiciones mediante las cuales se concluyó la transferencia de la Compañía Ítalo-Argentina al Estado Nacional, quedando luego absorbida por SEGBA. Estas condiciones resultaron claramente beneficiosas para el Estado Nacional, tal como ha quedado comprobado después de largas investigaciones originadas en las acusaciones que me formuló una Comisión Parlamentaria especial, a raíz de cuya denuncia en 1984 ante la Justicia fui procesado penalmente. Así lo corrobora la amplia y abundante prueba producida (testimonial, documental y de pericias contables) a lo largo de un juicio de más de siete años de duración.

Debe destacarse que en el caso de la ÍTALO personalmente yo me había excusado de intervenir como ministro de Economía por la razón de haber sido anteriormente miembro del Directorio de dicha compañía. Por lo tanto, no tuve absolutamente ninguna injerencia personal en las tramitaciones ni en la decisión final correspondiente, que fue tomada por la Junta Militar y aprobada por Ley.

Dejando de lado los aspectos políticos e ideológicos, la unificación de las redes de distribución de Ítalo y SEGBA, que en cierta medida se encontraban superpuestas y entremezcladas, permitió racionalizar el sistema. La unificación de las redes hacía factible un ahorro en inversión y gastos de mantenimiento. En la actualidad, encontrándose en marcha el proceso de privatización de la distribución de la energía producida por SEGBA (incluida la ex Ítalo), si se desea establecer un sistema de competencia podrá hacerse por zonas y no por redes superpuestas, separando la distribución de la generación de energía eléctrica.

Por otra parte las instalaciones de la ex Ítalo, lejos de ser "chatarra" como algunas intencionadas voces políticas manifestaron, se encontraban en mejores condiciones de mantenimiento que las de SEGBA, lo que permitió que cuando se produjo la crisis de energía eléctrica de 1988/89, las primeras funcionaron al 95% de su capacidad, mientras que las segundas sólo pudieron hacerlo al 38%.

E. Consideraciones generales sobre el Proceso de Privatización en el período 1976-80

La importancia de llevar adelante un proceso de privatización de empresas públicas en la Argentina, más allá de las consideraciones doctrinales o ideológicas, surge claramente de un doble aspecto:

1) En los últimos 30 años, tomando en cuenta el gasto público consolidado, o sea el de la administración central, provincias, municipios, seguridad social y empresas y entidades nacionales, esta última categoría representó según las épocas entre el 30 y el 40% del total de las erogaciones corrientes y de capital, representando en el mismo período entre el 10 y el 24% del Producto Bruto Interno. (FIEL-Consejo Empresario Argentino, *El Gasto Público en la Argentina 1960-1988*, páginas 71 y 72, cuadros 3.9 y 3.10.)

Siendo así las empresas públicas el mayor rubro individual del gasto público, es evidente que cualquier programa de reducción de éste debe actuar fuertemente sobre aquél. Una de las formas más rápidas y más contundentes de obtener avances en este sentido es lograr que la inversión privada reemplace a la inversión pública en todos los casos en que ello sea posible, tanto con respecto a obras públicas en sí como a través de las inversiones realizadas por las empresas públicas.

2) Normalmente, por las razones que se han referido anteriormente, se alcanza una mayor eficiencia en las actividades económicas que se encuentran a cargo de las empresas públicas cuando las mismas pasan a ser manejadas por el sector privado.

El país tiene una larga historia de frustraciones al no satisfacerse los mínimos requerimientos de la población para gozar de los adelantos modernos en aspectos tan importantes como las comunicaciones, los transportes, la energía eléctrica y los combustibles, así como la infraestructura no sólo econó-

mica sino también social, incluyendo la acción en materia de educación, salud pública y construcción de viviendas.

En 1976, después de 30 años de una orientación predominantemente estatizante, la acción de reorganización, racionalización y redimensionamiento del Estado, así como la privatización de las empresas estatales como parte del programa, indudablemente debía exigir un tremendo esfuerzo para revertir las estructuras existentes y la mentalidad predominante.

El progreso debía ser necesariamente lento y difícil debido a la rigidez, la inercia y la resistencia al cambio de las propias estructuras administrativas, así como de la mentalidad e intereses no sólo de los integrantes de la administración pública, de sus empresas y de su personal y los correspondientes sindicatos obreros, sino también de diversos sectores privados relacionados tales como proveedores, contratistas u otros con intereses semejantes. Se daba el caso asimismo de empresas privadas ineficientes que actuaban en concurrencia en el mercado con las empresas del Estado que les interesaba seguir operando bajo el paraguas del alto costo y deficiente acción de las mismas.

Era pues difícil revertir totalmente en 5 años una situación que se había enquistado durante 30 años en estructuras legales, sociales y mentales.

Se ha mencionado ya el caso de las empresas cuya privatización era resistida por razones estratégicas o de Defensa Nacional. A ellas podrían agregarse otras "razones de Estado" como el caso de la mina de carbón de Río Turbio de Yacimientos Carboníferos Fiscales. Dada la baja ley y el reducido precio y posibilidades de aplicación de su carbón, a pesar de las importantes inversiones ya realizadas cuanto más volumen se producía más se perdía por tonelada extraída. Nuestra propuesta fue de cerrar la mina por ser antieconómica su explotación. La decisión política al más alto nivel fue de que ello no podía hacerse porque desempeñaba una función de ocupación y asentamiento en la frontera con Chile. *

Aun en el caso aparentemente más sencillo de las empresas industriales y comerciales, que siendo privadas en su origen fueron intervenidas y se encontraban administradas por el Es-

tado para evitar su falencia, su transferencia de vuelta al sector privado o su cierre y liquidación también encontraba grandes dificultades producidas por diversas circunstancias. Al respecto, muchas veces existían criterios diferentes cuando las mismas no dependían del Ministerio de Economía sino de otra jurisdicción, como por ejemplo del Ministerio de Bienestar Social (en el caso de Opalinas Hurlingham y Compañía Azucarera Las Palmas) o en otros se encontraban bajo la jurisdicción conjunta de ambos ministerios por encontrarse dividida entre sus dependencias la tenencia accionaria (caso SIAM). Incluso los interventores o administradores designados por el gobierno para llevar a cabo el proceso de privatización de dichas empresas, una vez que ponían cierto orden en las mismas para facilitar su evolución, aparentemente eran absorbidos espiritual y materialmente por las mismas (en la jerga corriente se decía que "se ponían la camiseta de la empresa") y su acción representaba uno de los mayores obstáculos para llevar adelante el proceso de privatización (finalmente la privatización de las empresas mencionadas en este párrafo fue concluida en 1985/6).

Con respecto a las empresas de servicios públicos, la situación era aún más difícil puesto que existía una gran renuencia por parte del sector privado a hacerse cargo de las mismas, tanto por la mala situación económico-financiera en que generalmente se encontraban, que requería importantes inversiones para mejorarlas, como por la razón aún más importante de la desconfianza de que el proceso privatizador que se iniciaba fuera revertido bajo un gobierno posterior y se encontraran nuevamente con un conflicto de expropiación o estatización que afectara la acción y las inversiones que hubieran realizado. Sin llegar a este punto también se temía la acción del Estado por los ejemplos habidos en el pasado, en cuanto a que por razones demagógicas no se permitiera el mantenimiento del nivel de tarifas necesario para llevar adelante la marcha de las empresas aun si ellas fuesen puestas en pie de eficiencia.

Evidentemente estas razones eran más fuertes considerando que el proceso de privatización en 1976 era iniciado por un

gobierno de facto y se preveía la posibilidad de que una vez que terminara su período y reasumiera un gobierno constitucional éste desconociese o revirtiese lo actuado por el anterior.

Aun si estos factores negativos o retrasantes no hubiesen existido, la acción no podía ser tan rápida como hubiera sido de desear por la importancia de las reformas jurídicas y administrativas requeridas para llevar adelante la transformación (ver, por ejemplo, el caso de la Ley 21.606 de 1976 mencionada al comienzo de este capítulo). Debe tenerse en cuenta también la mayor lentitud del proceso de licitación pública que se había elegido para asegurar no sólo que la Nación tuviera la garantía de poder elegir la mejor oferta posible, sino también para otorgar la mayor transparencia posible a las transferencias que debían realizarse al sector privado y evitar las suspicacias que siempre producen las adjudicaciones directas.

Por tratarse en muchos casos de servicios monopólicos o cuasi monopólicos, debía preverse también cómo hacer para introducir el factor de la competencia en su acción o, al menos, lograr alguna forma de control que, sin ahogar la acción de la empresa, evitara cualquier abuso monopólico.

La opinión pública debía estar convencida de la necesidad y la bondad de la privatización. Ello requería un cambio de mentalidad importante en sectores influyentes dentro de la estructura política, económica y social del país. Había que empezar por convencer para poder actuar. Téngase en cuenta que la mayor parte de los partidos políticos existentes entonces tenían una ideología estatizante que de alguna manera había causado la situación de crisis a la que se había llegado. Había que evidenciar que la acción de privatización no significaba la "enajenación del patrimonio nacional" sino todo lo contrario, permitiría superar el estancamiento y el atraso existente en provecho de la Nación misma y de su población.

Todos estos factores, más las ya mencionadas presiones de sectores privados y sindicales interesados en evitar el cambio, en conjunto explican por qué la acción empeñada al respecto

fue lenta al principio, aunque luego fue cobrando ímpetu a medida que se iba sobreponiendo a los obstáculos iniciales, tanto físicos como legales y mentales. Hacia el final del período de cinco años ya se notaba un cambio notable en la aceptación de ciertos principios y en la posibilidad de su realización y ello permitió que se llevaran a cabo las medidas que se han reseñado.

Téngase en cuenta también que en otros países, que hoy día son considerados como un modelo por los programas de privatización que se han llevado a cabo, pueden constatarse parecidas dificultades. Así por ejemplo en Gran Bretaña, que bajo el gobierno de la Primer Ministro Sra. Thatcher que asumió en 1977 ejecutó uno de los programas de privatización más amplios y admirados en el mundo, el mismo sólo comenzó a llevarse a cabo durante su segundo período de gobierno o sea transcurridos los primeros cinco años.

En la Argentina, en cambio, durante los primeros y más difíciles cinco años de gestión a partir de 1976 se habían preparado no sólo las bases para llevar adelante el proceso de privatización sino que se comenzó a ejecutar el mismo como lo demuestra la reseña que se ha efectuado. Desafortunadamente, al finalizar el presidente Videla su mandato a fines de marzo de 1981 se interrumpió bruscamente la acción en marcha a este respecto en lugar de capitalizar todo el esfuerzo realizado. Nueve meses después, con la asunción de la presidencia del Gral. Galtieri y del ministro de Economía Roberto Alemann, la misma se retomó y se comenzó a proyectar la acción necesaria, lamentablemente interrumpida por la Guerra del Atlántico Sur y, terminada la misma, por la declinación consiguiente del poder del gobierno militar.

Se había perdido así la oportunidad de recoger los mejores frutos de la acción desarrollada en el quinquenio de la presidencia del Gral. Videla.

Cuando el nuevo gobierno constitucional asumió a fines de 1983 lo hizo con una ideología básicamente contraria y, en la práctica, no sólo no manifestó inicialmente intención alguna de seguir adelante con el proceso de privatización sino que

aun la revirtió en algunos casos determinados. Sin embargo, la necesidad y la realidad se fueron imponiendo y comenzó a hablarse en los círculos políticos de la conveniencia de llevar a cabo algún tipo de acción privatizadora (el presidente Alfonsín llegó a hablar de "privatizar el crecimiento"). Así, en 1986 fueron presentados en la Cámara de Diputados tres proyectos de ley, uno por el Poder Ejecutivo y dos por diputados de distintos sectores, cuyo propósito era el de agilizar los procedimientos dispuestos por la Ley de Privatización 21.177 de 1980. A pesar de que ninguno de ellos fue considerado por el Congreso, parecía abrirse paso la idea de que algo había que hacer al respecto. El Poder Ejecutivo nombró sucesivamente a dos personas del sector privado con rango de Secretarios de Estado para promover esta acción, pero no llegaron a producirse resultados concretos. En 1987 el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos Dr. Rodolfo Terragno promovió una propuesta referida a dos importantes empresas estatales, Aerolíneas Argentinas y ENTEL, a través de la transferencia de una parte de su paquete accionario a empresas extranjeras. Si bien estas iniciativas no prosperaron por diversos motivos, entre ellas la oposición del Congreso por proyectarse a través de contrataciones directas y no licitaciones públicas, lo importante era que ya se estaba hablando abiertamente de la necesidad de llevar adelante el proceso privatizador, respondiendo a las necesidades de la evolución económica y social del país.

Fue recién después de las elecciones que consagraron presidente al Dr. Carlos Menem y su asunción a mediados de 1989 cuando se anunció claramente el propósito de llevar a cabo un importante y concreto programa de privatizaciones que comenzó a efectuarse en 1990.

De esta manera se recogía no sólo la evolución de la opinión pública en el país, que a partir de las semillas sembradas por la acción de gobierno y por la docencia realizada en el período 1976-80 en los distintos ámbitos institucionales y sociales, había ido comprendiendo la verdadera naturaleza del problema, sino también se respondía a las urgencias de las nece-

sidades insatisfechas provocadas por la ineficiente acción de las empresas de servicios públicos y la falta de recursos del Estado para hacer frente a sus requerimientos.

Mientras en 1976 cuando se inició la acción de privatización existían voces que se alzaban para tildar de "vendepatrias" o "entreguistas" a los que proponían al país este gran cambio, la evolución interna y también externa en el mundo entero fue demostrando que ése era el camino más conveniente para la Nación y su población. Se asistió así al espectáculo de cómo país tras país iniciaba programas de privatización, no sólo en Europa sino también en América latina (especialmente Chile y México) y en otros continentes y por distintos partidos políticos, inclusive socialistas. Con la caída del Muro de Berlín en 1990 comenzó una verdadera ola de iniciativas privadas en toda Europa Oriental y Central.

En conclusión, siempre es posible considerar que durante los cinco años que duró nuestra gestión al frente del Ministerio de Economía se hubiera podido hacer más en éste como en otros aspectos, lo que obviamente hubiésemos deseado. Se hizo lo que se pudo, lo que las circunstancias permitían. Téngase en cuenta el viejo adagio de que la política es el arte de lo posible. Hoy, a más de quince años de haberse iniciado ese programa es nuestro ferviente deseo de que la actual evolución de las ideas políticas, económicas y sociales en nuestro país y en el mundo entero permitan al actual gobierno llevar adelante en forma realmente efectiva y exitosa el proceso de privatización y desregulación que ha iniciado.

En la actualidad pueden decirse y hacerse cosas que no se podían en 1976-80. Pero la acción de aquella época indudablemente sentó las bases para que pudiera llevarse a cabo el programa actual. El comienzo del cambio de mentalidad y de la maduración de la opinión pública al respecto se debe también a la comprensión de que la labor que entonces se realizó no estaba exenta del sentido común que guía a los grandes emprendimientos y transformaciones, así como que la misma estaba encauzada dentro de los carriles por los cuales transita hoy el mundo moderno.

5. La reforma impositiva

La reforma del sistema impositivo, su actualización, simplificación, modernización y mejoramiento del aparato de recaudación, fue inspirada en principios no crudamente fiscalistas sino cuidando de cumplir con las necesidades fiscales sin desalentar la inversión y la producción.

Se conformó así un régimen tributario cumplible, administrable, coherente y equitativo que fomentaba la movilidad social ascendente y la inversión de riesgo, cuidándose de no afectar adversamente el proceso de capitalización que tanto necesitaba el país.

Desde el punto de vista fiscal tuvo un resultado global positivo, pasándose de una presión tributaria del 17,4% del PBI en 1975 al 28% del PBI en 1980.

Debe tenerse en cuenta que esta mayor presión tributaria abierta reemplazaba en gran parte la presión tributaria encubierta que significaban las altas tasas de inflación que se lograron reducir sustancialmente y que afectaban a la población en la forma más injusta.

Además, se eliminaron casi totalmente los derechos de exportación (de recaudación muy fácil pero de efectos desalentadores para la producción exportable, especialmente agropecuaria).

Paralelamente se redujo la imposición sobre ingresos netos personales y ganancias de empresas.

Por lo tanto puede afirmarse que el nivel de presión tributaria mencionado se alcanzó con tasas razonables y, en general, más bajas que las actuales, gracias al ensanchamiento de la base impositiva y la menor evasión por mejoras en la acción del organismo y del sistema de recaudación.

En 1985 el entonces Secretario de Hacienda Dr. Mario Brodersohn declaró que "si hoy tuviéramos la misma recaudación de impuestos tradicionales que en 1980, no necesitaríamos buscar nuevos recursos..." (*La Nación*, septiembre 27 de 1985, pág. 18).

Principios básicos de la política impositiva

1. El sistema debe ser simple y claro para poder ser cumplido sin más dificultades que las que son inherentes a la materia en sí.

2. Debe alentar la capitalización individual, como medio de progreso y de movilidad económica y social ascendente, así como la inversión empresaria, especialmente la inversión de riesgo.

3. El sistema nacional debe ser coherente con los sistemas provinciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y estos también entre sí.

4. La evasión debe reducirse sistemáticamente, no sólo por motivos fiscales y de justicia tributaria, sino para evitar las graves distorsiones económicas que ella genera.

Medidas concretas adoptadas de acuerdo con estos principios

a. Se incrementaron los mínimos no imponibles para personas físicas en una medida importante y se hizo mucho más suave la escala progresiva. Además se permitió la deducción de pagos por servicios de medicina prepaga y por alquileres pagados.

b. Se estableció una tasa única del 33% para sociedades anónimas, en comandita por acciones y de responsabilidad limitada, sin impuestos para dividendos y utilidades distribuidas, las que tampoco se computaban a los efectos del cálculo del impuesto individual. La asimilación de las sociedades de responsabilidad limitada a este tratamiento fiscal mejoró la recaudación, a la par que simplificó la situación tributaria de los socios.

c. Se dispuso que las empresas pagasen el impuesto al capital con una tasa única del 1,5% y las personas físicas un impuesto al patrimonio neto (de hasta 1,5% frente al 2% actual), sin incluir componentes del patrimonio que ya habían pagado el impuesto al capital. Con esto, más lo establecido en el punto b se implementó la idea de concentrar en mayor

medida la tributación en la empresa, liberando al individuo, cuya declaración jurada se simplificó mucho, en el entendimiento de que se controla mejor a las empresas que a las personas y que para éstas, que en general no llevan una contabilidad de tipo empresarial, el engorro de tener que llenar su declaración jurada anual debe ser reducido al mínimo.

d. Se implantó el ajuste por inflación, que evitó que las empresas pagaran impuestos sobre utilidades meramente contables. Se adoptó un sistema simple y beneficioso para las empresas, sin revalúo de bienes de cambio (como existe actualmente), o sea que sólo pagaban impuesto sobre utilidades realizadas.

e. Se eliminó el impuesto a los beneficios eventuales sobre títulos-valores, reemplazándolo por otro del 0,5% sobre las transacciones. Con esto se completaba un sistema particularmente atractivo para la inversión bursátil.

f. Se indexaron las deudas con el Fisco, pero también los créditos a favor del contribuyente, así como los mínimos no imponibles y los tramos de la escala progresiva, de modo que la inflación signifique el menor perjuicio o beneficio posible tanto para el contribuyente como para el Fisco. En un contexto más amplio, también se indexaron las deudas del Estado con sus proveedores y contratistas, para que no sufriesen perjuicio en caso de mora en el pago. Ello llevó a cálculos de precios más ajustados en las ofertas, con beneficio para el Estado.

g. Se derogó el impuesto a la transmisión gratuita de bienes (conocido como impuesto a la herencia), no sólo por su escaso rendimiento fiscal y su alto costo de recaudación para la DGI, sino porque entorpecía y alargaba las sucesiones, y en general recaía en las familias en el peor momento (cuando había desaparecido quien la sostenía), actuando contra la continuidad familiar (que también tiene un componente económico) y era un impuesto injusto, porque castigaba más a los hijos que perdían a sus padres a edad temprana. Además debe recordarse que cuando a principios de la década de 1950 se

creó el impuesto a los capitales, se lo estableció como sustitutivo del impuesto a la transmisión gratuita de bienes (herencia y donación).

h. Se eliminaron 23 impuestos, integrando algunos el arancel de importación y reemplazando la mayoría por la generalización del IVA (Impuesto al Valor Agregado) y un aumento de la tasa para determinados productos. Esto permitió eliminar, entre otros, los aportes patronales previsionales, los aportes para el FONAVI y otras cargas que encarecían el costo laboral, actuando contra el trabajo en la relación de dependencia. La generalización del IVA significó una mejor repartición de la carga, ya que también lo paga los que trabajan por cuenta propia y los que perciben ingresos de capital. Esta reforma permitió, asimismo, eliminar una serie de fondos especiales que quebraban el principio presupuestario de unidad de caja e implicaban un mayor gasto público, ya que se gastaba de acuerdo con lo recaudado y no conforme a necesidades.

i. Se depuró todo el sistema impositivo de zonas grises, se lo clarificó, se lo simplificó y se corrigieron muchas normas contrarias a los objetivos fijados. Ello simplificó la tarea de la DGI, así como del contribuyente, y disminuyó fuertemente el número de litigios.

j. Se reemplazó la desgravación para forestación por un subsidio directo en forma de un importe fijo por hectárea, calculado como porcentaje (hasta el 70%) del costo teórico de implantación. Se materializó aquí el principio de que los subsidios deben ser explícitos y limitados. Con este sistema, que benefició especialmente a los pequeños productores, se logró más que duplicar la superficie forestada anualmente. Se eliminó la alta evasión que acompañaba al sistema anterior, de hecho muy poco controlable y muy injusto, porque sólo beneficiaba a personas de ingresos relativamente altos.

k. Se derogaron las exenciones impositivas de que gozaban las empresas del Estado, con el fin de estimular su eficiencia y de que actuaran, en esta materia, en las mismas condiciones que las empresas privadas.

l. Se fijaron normas uniformes para los impuestos provin-

ciales y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (ingresos brutos, inmobiliario, patentes de automotores y sellos), dejándose la imposición sobre la tierra exclusivamente a las provincias. Se alcanzó la coherencia de los sistemas tributarios en todo el país. Además se brindó apoyo técnico a las provincias, lográndose que el ingreso fiscal provincial propio (calculado como por ciento del PBI) llegase a sus máximos niveles históricos, mas del 250% superior al de 1975 y un 40% por encima de los años de máxima anteriores (1969 y 1970). Ello, unido al fuerte aumento real de los ingresos por coparticipación, permitió a las provincias financiar un mayor volumen de obras públicas y hacerse cargo de las escuelas primarias nacionales y de varios servicios públicos, todo lo cual configuró una política de federalismo efectivo.

m. Se reorganizó la DGI y se implementó una acción más eficaz en la lucha contra la evasión. En el IVA, en el cual la tasa de evasión es mensurable a base de los datos globales sobre las cuentas nacionales, se pasó de una tasa histórica de evasión del 65% al 45% sobre el total teórico a recaudar (con posterioridad a 1983 se recayó en una tasa superior al 60%, la que volvió a bajar a partir del cambio de gobierno a mediados de 1989, cuando retomó la jefatura de la Dirección General Impositiva el mismo director que había obtenido dicha mejora antes de 1980).

Política aduanera

1. Se elaboró y sancionó el Código Aduanero (Ley 22.415) que respondía a una necesidad urgente de ordenamiento y modernización legislativa en la materia.

2. Se ordenaron todas las normas aduaneras, tornándolas coherentes y aplicables.

3. Se actualizó la clasificación de productos conforme a la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera (Bruselas).

4. Se implantó un sistema de computación integral, que permitió un mejor control, pero también llevó a un acorta-

miento del tiempo medio de tramitación interna de un despacho de importación de unos 20 días a 24 horas (salvo para casos en que hubiese discusión sobre el valor declarado o cuando hubiesen errores en la presentación).

Conclusión

Con las principales reformas que se han enumerado en apretada síntesis puede afirmarse que se logró conformar un sistema impositivo simple y equitativo, cumplible, administrable, coherente, que fomentaba la movilidad social ascendente y la inversión de riesgo, y no penalizaba la capitalización individual.

Por supuesto que la tarea no estaba concluida. Entre otras medidas era menester extender el sistema vigente para las sociedades anónimas y de responsabilidad limitada a todo tipo de empresas, cualquiera fuese su forma jurídica. También era necesario homogeneizar los sistemas tributarios municipales.

Era indispensable ampliar la Dirección General Impositiva y reformar el régimen de su personal, con el fin de mejorar su eficiencia lograr disminuir la tasa de evasión que, a pesar del importante progreso logrado, seguía siendo excesivamente alta.

A partir de 1983, el nuevo gobierno efectuó diversas reformas impositivas, de inspiración netamente fiscalista, que dejaron sin efecto gran parte de las mejoras que se habían introducido en el período 1976-1980. Por sobre todo el renacimiento de la inflación y la desarticulación e ineficiencia de la administración de la recaudación tributaria, impulsaron un importante incremento en la evasión impositiva, que alcanzó límites verdaderamente alarmantes y paralizantes para cualquier acción de gobierno seria.

Con la asunción del nuevo gobierno a mediados de 1989 se está haciendo un serio esfuerzo para revertir esta situación. Todavía no se ha llevado a cabo una reforma estructural del sistema tributario, cuya simplificación y, aun, rebaja de tasas seguramente conduciría a una mayor y mejor recaudación. La

doble y aun triple imposición (nacional, provincial y municipal) sigue pesando negativamente.

En estas condiciones, la multiplicación de la carga tributaria ha llevado en algunos sectores a una mayor evasión. Esta última se ha convertido en uno de los principales problemas a superar para asegurar una recaudación impositiva suficiente para que se alcance el equilibrio fiscal requerido para el éxito del programa iniciado en abril de 1991.

V-EL PROGRAMA DE LIBERALIZACIÓN, APERTURA Y MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

Los objetivos del programa de liberalización, apertura y modernización de la economía fueron los siguientes:

1. Eliminación del sistema de autarquía o economía cerrada y apertura gradual de la misma, tanto hacia el exterior como el interior. Con tal fin se promovió la competencia en el mercado y se incentivó la iniciativa individual mediante la eliminación: a) de controles que trababan el desenvolvimiento de la actividad económica privada, b) de la distribución discrecional y arbitraria por parte del Estado de subsidios abiertos o encubiertos y c) del proteccionismo excesivo que otorgaba situaciones de privilegio a determinados sectores en detrimento de otros o del consumidor, con la consiguiente distorsión de la economía.

2. El establecimiento de un marco para la actividad económica con reglas objetivas e igualdad de oportunidades sin privilegios, respetando el funcionamiento del sistema de premios y castigos.

3 . Lograr de esta manera una mayor y más eficiente asignación de recursos en la economía, lo que estimula el ahorro, la inversión y el crecimiento global de la misma, con aumento de la productividad y del nivel general de vida.

Síntesis de las principales medidas de liberalización, apertura y modernización de la economía

Como síntesis de este programa hemos elaborado doce puntos cuyo listado no implica un orden de prioridades ni de

implementación, pues debían irse aplicando con la mayor premura y coherencia en la medida de su posibilidad práctica.

1. Libertad de precios

Al día siguiente de asumir nuestras funciones sancionamos la libertad total de todos los precios, eliminando y aboliendo el complicado sistema de controles existentes. Los únicos productos excluidos de esta medida fueron los medicamentos, cuya responsabilidad en realidad no correspondía al Ministerio de Economía sino al de Salud Pública. Se proclamó la necesidad del ejercicio responsable de esta libertad que se volvía a otorgar al sector privado, que desde hacía muchos años se había desacostumbrado a él y operaba bajo el régimen de los controles, que proporcionaban un paraguas bajo el cual quedaba eliminada la competencia, el esfuerzo de reducción de costos y el mejoramiento de calidad para conquistar los mercados.

Ello significaba también apartarse del sistema de concertaciones artificiales de precios con el sector privado, los llamados pactos sociales que en algunas épocas habían tenido resultados relativamente exitosos, aunque por tiempos demasiado breves para que pudiesen tener efectos permanentes y no deformadores del sistema económico.

La eliminación del control de precios trajo como consecuencia inmediata la desaparición del mercado negro y del desabastecimiento de productos que para ese entonces se había generalizado en la economía.

2. Libertad del mercado cambiario

Se puso en marcha una gradual liberalización del mercado cambiario, eliminando el régimen de control de cambios y las tasas diferenciales de cambio. No creíamos y seguimos no creyendo en la eficacia de los controles de cambio en nuestro país. Basta que existan para que se produzcan fugas de capital. Más efectivo que los controles es la confianza, que si

existe es la mejor garantía para que los capitales se queden en el país y se inviertan en él.

Al mismo tiempo se fue promoviendo una gradual apertura hacia un libre flujo de capitales y ello trajo también la inmediata desaparición del mercado negro o paralelo de divisas y el establecimiento hacia fines del año 1976 de un mercado único de cambios.

3. Libertad del comercio exterior

A tales efectos se abolieron todos los monopolios de exportación en manos de organismos del Estado para importantes productos tales como los granos y las carnes.

4. Libertad de las exportaciones

Ello se logró a través del levantamiento de prohibiciones existentes para las exportaciones de ciertos productos (por ejemplo algunos granos oleaginosos, supuestamente para favorecer a la industria aceitera local) y la eliminación de los derechos o impuestos a la exportación, también llamados retenciones, que existían en ese momento a un nivel de hasta 50% para los granos y un 35% para las carnes.

Esta última medida significaba romper con una tradición de casi 45 años de la economía argentina, salvo algunos períodos de excepción. Desde los comienzos de la década de 1930, en una forma u otra y debido a diversas circunstancias o necesidades, el sector agropecuario había sido obligado a subsidiar al resto de la economía, al consumo y a la industria, a través de tipos diferenciales de cambio, de precios máximos o de derechos a la exportación o retenciones. Basados en una posición principista y práctica a la vez, considerábamos que si algún sector de la economía requería ser subsidiado, debía serlo por toda la comunidad y no por un sector, porque ello trae aparejado grandes distorsiones en la asignación de recursos y en el funcionamiento del sistema de precios, así como fuertes transferencias de ingresos injustificadas de un sector a otro.

Cuando tomamos esta decisión al poco tiempo de habernos hecho cargo de nuestras funciones, el impuesto o retención a las exportaciones importaba un ingreso al Tesoro más elevado que el proveniente de cualquier otro impuesto tal como los que gravaban las rentas, el capital o el valor agregado. Hacíamos pues un verdadero sacrificio fiscal, en momentos en que debíamos cubrir un significativo déficit del presupuesto. Pero considerábamos que ello no sólo era lo que correspondía desde el punto de vista de los intereses globales de la economía sino que al mismo tiempo en los hechos daría un gran incentivo al sector agropecuario para promover el crecimiento de su producción y revertir la situación negativa de la balanza de pagos a través del aumento de sus exportaciones. Así sucedió en la práctica y para fines de ese año, o sea 9 meses después, teníamos ya un saldo positivo en la balanza de pagos y se habían concretado un gran impulso en la producción agropecuaria como se verá después.

Ello no significaba que considerásemos que el agro debía ser privilegiado con una excepción de impuestos. Solamente eliminábamos una discriminación negativa. En cuanto a los impuestos propios del sector, como el que grava la tierra (de jurisdicción provincial, no nacional) habiendo el mismo quedado rezagado en virtud del elevado ritmo inflacionario, se aconsejó a las provincias que reajustaran las valuaciones al 70% del precio de mercado de la tierra. Este era un límite que considerábamos prudente y que lamentablemente con posterioridad ha sido sobrepasado fuertemente en algunas provincias, causando serios daños al proceso de capitalización y producción agropecuarias. Sin embargo en ese momento, en 1976, y manejado en la forma en que lo hicimos, la decisión era correcta y además beneficiosa para el agro, que pasaba a recibir el incentivo del valor íntegro de sus productos sin que el Estado los despojara indebidamente de una parte del valor de su producción, sin perjuicio de su obligación de pagar sus impuestos en la forma debida.

Este era un típico ejemplo de una decisión que sacrificaba el interés fiscal por lograr una finalidad económica superior

relativa a la producción y a los resultados globales de la economía. Aunque los ingresos percibidos por los impuestos que de alguna manera debían sustituir los provenientes de los derechos de exportación nunca llegaron al nivel de estos últimos, o sea que fiscalmente el agro resultó beneficiado en ese momento, consideramos que también lo resultó la Nación al haber estimulado la producción agropecuaria con el consiguiente aumento de sus exportaciones y efectos beneficiosos sobre la balanza de comercio y de pagos.

5. Liberalización de las importaciones

Con este propósito se eliminaron numerosas prohibiciones de importación y requisitos de autorizaciones previas y licencias de importación existentes y se puso en ejecución un programa de reducción arancelaria.

Este último tenía dos aspectos. Uno, quitarle la protección redundante a los aranceles y el otro, eliminar la dispersión existente en la protección efectiva.

La protección máxima nominal era en 1976 del 210%, con una media nominal del 55%, existiendo paralelamente prohibiciones de importar o sea protecciones infinitas. Se encargó un estudio sobre la protección efectiva en el arancel argentino a un especialista en la materia (Julio Berlinsky), cuyo "Informe" resultó de fundamental importancia para las decisiones que debían tomarse al poner de relieve muchas situaciones que no eran evidentes hasta entonces. Por ejemplo, resultó que en la Argentina existían protecciones efectivas tan altas como un 400% y otros sectores que tenían protecciones negativas efectivas del 40%, cuando nominalmente aparecía lo contrario. La clarificación de esta cuestión era de gran interés para la industria, puesto que permitía comprobar los casos en que un mismo sector industrial estaba muy desparejamente tratado en la protección efectiva de sus insumos o de sus productos terminados (la protección efectiva es la protección arancelaria referida al valor agregado de un producto; cuando el arancel de importación para las materias primas o los insu-

mos es mayor que para el producto terminado, se configura el caso llamado de protección efectiva negativa, siempre que aquellos tengan una incidencia significativa en el costo total).

En noviembre de 1976, antes de contar con los resultados de este estudio, por el Decreto 2008/76 se había rebajado la protección nominal máxima del 210% al 100%, con una media que pasó del 55% al 41%. Con posterioridad algunas decisiones eliminaron las disparidades más gruesas (en abril de 1978 la protección nominal media había descendido al 33%). Luego, ya contando con el trabajo sobre la protección efectiva, en 1978 se constituyó por resolución N° 50/78 una comisión con los Secretarios de Estado de las áreas interesadas, la cual se expidió formulando recomendaciones que dieron origen a la resolución 1634/78 del 28 de diciembre de 1978. Ésta estableció una disminución paulatina de los derechos de importación en forma trimestral desde el 1 de enero de 1979 hasta fines de 1984. Para la aplicación de la reducción arancelaria se definieron siete categorías de productos, diferenciados por su origen (agropecuario y no agropecuario) y por su naturaleza económica (bienes de consumo, intermedios, materia prima, bienes de capital). Para cada una de estas categorías se establecían tres divisiones según el valor agregado aportado por cada producto.

La protección máxima inicial era del 85% con un promedio del 25% (salvo azúcar y automotores sujetos a regímenes especiales). La máxima final en enero de 1984 era del 40%, con un promedio del 15%. Con posterioridad, para impulsar la importación de bienes de capital a fin de facilitar la modernización industrial y aumentar y diversificar la oferta, por resolución N° 493/79 se adelantaron las etapas previstas por la reforma para este tipo de bienes y, se eliminaron los aranceles para todos los bienes y productos que no se fabricasen en el país. (Ver Anexo I, cuadros 1, 2, 3 y 4.)

Con el fin de afianzar el proceso de apertura económica y a la vez de racionalizarlo, por resolución 1670/80 en septiembre de 1980 se sancionó una modificación en el arancel que debía regir en enero de 1984, uniformando su nivel máximo en el

20%, salvo para aquellos bienes y productos que gozaran de regímenes especiales.

Tal como se expresó en aquel entonces, al reducir la protección arancelaria en forma gradual para permitir la adaptación de la industria a la misma sobre un período de 5 años y disminuir paralelamente su dispersión, se anulaba un grave factor de distorsión con la finalidad de lograr una nueva estructura industrial más dinámica, eficiente y competitiva. Ello implicaba al mismo tiempo la supresión de privilegios sectoriales y el desaliento a las influencias y presiones de intereses personales y sectoriales, creando un marco de referencia neutro y objetivo con el fin de que los agentes empresarios adoptasen sus decisiones en función de las mejores oportunidades que detectasen en los mercados y no en relación con los subsidios estatales que podían recibir.

6. Libertad de las tasas de interés y reforma del sistema financiero

En junio de 1977 entró en vigencia la reforma del sistema financiero, que comprendía la sanción de la libertad de las tasas de interés con el fin de incentivar el ahorro en moneda local y la formación de un mercado nacional de capitales, junto con la reestructuración completa de todo el sistema financiero mediante la apertura, la competencia y la liberalización de la excesiva injerencia estatal con respecto a la utilización y destino del crédito. Debido a la importancia del tema y las consecuencias que produjeron las reformas, este punto se tratará en un capítulo separado.

7. Libertad de alquileres urbanos

Desde hacía más de treinta años se había establecido en el país el régimen de la prórroga legal de los plazos contractuales de los alquileres urbanos y el congelamiento de sus precios. Como todo exceso en la protección, en el mediano plazo ella había tenido un efecto contrario a la finalidad buscada

puesto que, si bien producía un abaratamiento artificial de los alquileres urbanos en beneficio de los inquilinos a costa de los propietarios (para muchos de los cuales las casas o departamentos alquilados eran producto del ahorro de toda una vida de trabajo modesto), sus efectos fueron la desaparición del interés por construir viviendas para alquilar con la consiguiente retracción de su oferta en perjuicio de todos aquellos potenciales inquilinos que no contaban con los medios suficientes para adquirir su vivienda propia. El déficit de viviendas existente, problema que se venía arrastrando desde entonces, no tenía una solución de fondo sin que se eliminara aquel régimen nocivo, lo que los gobiernos anteriores no se habían atrevido a realizar por temor a supuestas consecuencias sociales negativas o a resultados electorales adversos.

Para superar esta situación, en 1977 se aprobó un programa de liberalización trimestral de contratos de alquiler que debía desarrollarse sobre el término de dos años y medio. Así fue que a partir del 1 de noviembre de 1979 todos los alquileres quedaron totalmente libres en el país, sin que se hubiese producido ningún trastorno social grave. Por el contrario las consecuencias beneficiosas no tardaron en hacerse notar, tanto a través de una mayor oferta de viviendas en alquiler como por el fuerte aumento de la construcción de viviendas con esta finalidad.

8. Eliminación de las tarifas políticas para los servicios públicos y de los precios subsidiados de los combustibles

En el capítulo referente a la reorganización y racionalización de las empresas del Estado nos hemos referido ya a la política adoptada para las empresas estatales de servicios públicos con respecto a la fijación de sus tarifas, así como para la de los precios de sus productos (caso de los combustibles).

9. Eliminación de los subsidios y de la sobreprotección otorgada a ciertos sectores privilegiados de la economía, con la consiguiente distorsión de la misma

Además de la elevada protección, otorgada por el régimen arancelario vigente al que ya nos hemos referido, existían ciertos sectores privilegiados que gozaban de regímenes especiales de protección con la intención oficial declarada de fomentar su establecimiento y evolución. Muchas de ellas regían desde hacía un número de años que debió haber sido un período suficiente para afirmar un desarrollo favorable y su gradual incorporación al sistema económico general. Sin embargo, los intereses creados habían logrado su subsistencia y se hizo necesario acometer la reforma y gradual eliminación de estas situaciones. De esta manera no sólo se corregían sus efectos distorsivos en los demás sectores de la economía, sino también se introducía el estímulo necesario para que estas industrias sobreprotegidas y subsidiadas progresaran realmente incorporando nueva tecnología y modernizando su equipamiento para poder lograr la reducción de sus costos y hacer frente a la necesaria competencia (al respecto puede verse más adelante los comentarios sobre la reconversión de la industria automotriz).

10. Libertad de concertación de los salarios

La experiencia salarial existente en el país, que se había desarrollado sobre la base de una supuesta protección al sector laboral, era negativa en cuanto a que tanto el sistema de aumentos masivos decretados por el Estado que fue adoptado periódicamente o el régimen de las convenciones colectivas para la fijación de salarios que existía como mecanismo básico, no habían sido aptos para promover sobre bases sostenidas una mejora de los salarios reales ni mucho menos el mantenimiento de su nivel.

En épocas de inflación eran fijados por un simple mecanismo indexatorio con los precios, con lo cual sólo se lograba que se incorporaran a los costos, los que al ser aumentados, se transferían nuevamente a los precios y el consiguiente impulso de la espiral precios-salarios realimentaba la inflación sin proteger la capacidad adquisitiva del salario en términos reales.

Precisamente la evolución reciente al respecto reflejaba esos inconvenientes. En el año precedente a marzo de 1976, mientras los salarios nominales habían aumentado un 370%, los precios se habían elevado en un 566%. Es decir el salario había perdido un tercio de su capacidad adquisitiva, perjudicando a los propios trabajadores y a la economía en general por su influencia en el proceso inflacionario.

Había que cortar este verdadero "nudo gordiano" de la espiral inflacionaria, para lo cual suspendimos las negociaciones colectivas salariales y en un primer momento el gobierno fijaba periódicamente el reajuste salarial. Cuando la economía empezó a reactivarse, a partir de 1977 se fue liberalizando gradualmente el sistema, autorizando el sistema de lo que se llamó "márgenes de flexibilidad", o sea sumas adicionales por encima del salario básico fijado por el gobierno, los cuales debían seguir ciertos criterios de productividad. Estos márgenes se fueron incrementando periódicamente junto con el proceso de recuperación de la capacidad productiva. Así gradualmente llegamos a poder decretar a partir del 1 de septiembre de 1979 la libertad total de concertación de salarios a nivel fabril con el sindicato de primer grado.

Se evitaba así que en las negociaciones colectivas salariales con las organizaciones sindicales de segundo y tercer grado se estableciesen aumentos masivos en un mismo momento para todo el país a través de los convenios colectivos con un empresariado también organizado en asociaciones de segundo o tercer grado, que accedía a las presiones sindicales por motivos políticos o por no enfrentar situaciones de fuerza siempre que pudieran trasladar los aumentos a los precios, con las consecuencias inflacionarias consiguientes y, por lo tanto, la falta de protección a la capacidad adquisitiva del salario.

Con la libertad de concertación salarial se logró que cada fábrica, o cada empresa, iba ajustando sus salarios con toda libertad con su sindicato, en momentos distintos y sin publicidad, en la medida que las circunstancias lo hacían posible y relacionado con el incremento de la producción y la producti-

vidad. Es decir, de esta manera se obtuvo la conjunción de los intereses del sector laboral y empresarial con los intereses generales del país, puesto que para que la empresa pudiera otorgar incrementos salariales reales debía hacerlo en un contexto de mejora de la productividad así como de la organización y equipamiento empresarial.

Mientras que en un principio los trabajadores pudieron creer que la liberalización de los salarios los iba a perjudicar, en la práctica se comprobó lo contrario o sea que con este sistema se llegó al nivel de salarios reales más altos considerando el período de los quince años anteriores a 1980, dentro de un marco de plena ocupación (ver las cifras en los puntos 4 y 5 del capítulo siguiente).

Ello implicó un cambio estructural en el sector laboral, ampliamente favorable tanto para los trabajadores como para la productividad.

Este sistema, unido a la apertura de la economía, trajo como consecuencia una mayor movilidad ocupacional, con las perspectivas de mejorar no sólo los niveles salariales, sino de elevar la calidad de las fuentes de trabajo que se abrían en virtud de la tecnificación y modernización industrial. La forma de la pirámide salarial cambió, incrementándose el número de empleos disponibles para trabajos calificados y mejor remunerados (ver los comentarios al respecto en el capítulo de Consideraciones generales sobre la apertura económica.)

11. Liberalización del régimen para las inversiones extranjeras

Para ello se sancionó una nueva ley de inversiones extranjeras bajo condiciones que consideramos justas y equitativas para el país y el inversor.

La ley 21.382 del 13 de agosto de 1976, aprobada a tales efectos, significaba un sustancial adelanto de liberalización con respecto a las leyes vigentes claramente restrictivas que derogaba (Nº 20.557, 20.575 y 21.037 con sus decretos regla-

mentarios 413/74 y 414/74). Tal como se verá más adelante sus resultados fueron positivos.

Como se manifestaba en la Exposición de Motivos de la ley 21.382, se consideraba "necesaria la participación de la inversión directa de capitales extranjeros, como complemento de la inversión nacional y el financiamiento externo, para reducir el costo social del proceso de capitalización del país y acelerar su tasa de crecimiento".

Era todavía necesario en esa época aclarar, como se hacía en dicha Exposición de Motivos, que "los beneficios del aporte de capitales extranjeros para complementar la inversión local, unido al aporte de tecnología que trae consigo, pueden ser aprovechados sin temor de que la soberanía o poder de decisión nacional sufra mengua alguna, siempre que las normas de la ley sean claras y justas, dado que el Estado moderno tiene instrumentos tan poderosos a su disposición que no existe empresa o ciudadano, sea de la nacionalidad que fuere, que pueda contrariarlo dentro de los márgenes establecidos por la ley".

La ley 21.382 incorporaba además una novedad para otorgar más confianza frente a situaciones acaecidas con anterioridad. Su artículo 13 establecía que "el derecho a transferir utilidades y a repatriar inversión del que gozan los inversores registrados de conformidad con esta ley, sólo podrá ser suspendido —y en tal caso por el Poder Ejecutivo— mientras exista una situación de dificultad en los pagos externos. En este caso, y para las sumas que en concepto de utilidad deseen remitir, los inversores extranjeros tendrán derecho a remitir el equivalente de la suma a transferir en títulos de la deuda pública externa en moneda extranjera a la tasa de interés vigente en el mercado internacional, contra la provisión del importe correspondiente en moneda nacional".

Lo que en aquella época representaba un progreso importante en la materia, en virtud de la evolución y la maduración de las ideas producidas posteriormente fue posible de superar luego de la asunción del nuevo gobierno a mediados de 1989.

En tal sentido, la ley 23.697 de emergencia económica de agosto de 1989 derogó (exclusivamente) las normas de la ley 21.382 y sus complementarias por las que se requería la aprobación previa del Poder Ejecutivo o de la Autoridad de Aplicación para las inversiones de capitales extranjeros en el país. Garantiza asimismo, la igualdad de tratamiento para el capital nacional y extranjero que se invierta con destino a actividades productivas.

Aunque ya existía uno bajo el régimen de la ley 21.382 de 1976, la nueva ley dispone la creación de un Registro de Inversiones de Capitales Extranjeros cualquiera fuera su monto o su destino. También se establece que el Poder Ejecutivo dictará las normas reglamentarias que sean necesarias con el fin de facilitar la remisión de utilidades de inversiones extranjeras.

La ley faculta asimismo al Poder Ejecutivo a suscribir convenios, protocolos o notas reversales con gobiernos de países que tuvieron instrumentados sistemas de seguros a la exportación de capitales, de modo de hacer efectivos esos regímenes para el caso de radicación de capitales de residentes de esos países en la República Argentina, incluso con organismos financieros internacionales a los cuales la República Argentina no hubiese adherido.

12. Liberalización del régimen para la transferencia de tecnología

Con esta finalidad se dictó una nueva ley de transferencia de tecnología que produjo efectos beneficiosos para la incorporación de los nuevos procedimientos tecnológicos y la consiguiente modernización, especialmente del sector industrial.

La ley 22.426 del 12 de marzo de 1977 derogó las leyes vigentes 21.617 y 21.879 que limitaban la libre contratación de tecnología. Contrariamente a la orientación anterior, se consideraba que la transferencia de tecnología no constituye un instrumento de dependencia o un medio para

facilitar la fuga de capitales, sino una herramienta fundamental para promover la modernización de la industria nacional.

El nuevo régimen legal tuvo efectos positivos en este sentido, como se verá más adelante.

13. Importantes y numerosas medidas legislativas para liberalizar y promover la producción

Paralelamente a las grandes reformas arriba mencionadas, se sancionaron importantes normas legislativas en las áreas de agricultura y ganadería, forestación, pesca, industria, minería, petróleo y gas natural, energía eléctrica, transporte terrestre, marítimo y aéreo, telecomunicaciones, etcétera.

Las principales de estas medidas están analizadas en mi libro *Bases para una Argentina Moderna 1976-80*.

Síntesis de resultados económicos destacables producidos como consecuencia de las medidas sancionadas

1. Inversión Bruta Interna y Producto Bruto Interno

Se alcanzaron los niveles absolutos anuales más altos en moneda constante de la Inversión Bruta Fija y del Producto Bruto Interno en 1979 y 1980 con respecto a todo el período 1970 - 1991, inclusive. Ello es también cierto con respecto al Producto Bruto Industrial en 1979.

Por su parte, la Inversión Bruta Fija en relación con el Producto Bruto Interno en 1980 llegó a representar el 23% del mismo, coeficiente que probablemente es el más alto de la época moderna en la Argentina y es muy elevado comparado con los parámetros internacionales. A partir⁴ de 1981 fue descendiendo, llegando en 1990 al 8% (ver Anexo I, gráficos 5,7 y 8).

2. Inversión en equipo durable de producción

La inversión en equipo durable de producción aumentó significativamente en el período 1976-80 comparado con el quinquenio 1971-75 (38% y 20% para los sectores público y privado, respectivamente), alcanzando niveles absolutos récord no superados (ver Anexo I, gráfico 6).

3. Inversión en construcción pública y privada

La inversión en construcciones también reflejó un importante crecimiento en el quinquenio 1976-80 comparado con el quinquenio 1971-75 (59% y 30% para los sectores público y privado, respectivamente) cuyos niveles absolutos récord tampoco han sido superados desde entonces (ver Anexo I, gráfico 9).

4. Salario real

En 1980, el salario real llegó a su nivel más alto con respecto a los quince años anteriores, en un contexto de plena libertad para la concertación salarial entre las partes a partir del 1-9-79. Si en lugar de medir el salario real por categoría se toma el promedio ponderado, su nivel es aún más elevado, ya que creció la proporción de personal técnico y calificado sobre el total ocupado y sus remuneraciones aumentaron en general por encima del promedio.

5. Desocupación y subempleo

La tasa de desocupación descendió a su nivel más bajo en la serie estadística que desde 1974 lleva el Instituto Nacional de Estadística y Censos INDEC (inferior al 2,2% en el período 1979-80). Lo mismo puede decirse con respecto al subempleo (ver Anexo I, gráfico 10).

El nivel de desocupación en 1979-80 estaba por debajo de la tasa considerada como de "desocupación friccional" (personas que cambian de empleo o buscan su primer empleo u

otro mejor). En aquella época en muchas especialidades existía una aguda escasez de personal, lo que impulsaba la elevación de las remuneraciones e incentivaba el aprendizaje.

6. Sector agropecuario

Con respecto al agro, mucho se había discutido en el país sosteniendo que no tenía aptitud para responder al incentivo de precios, no considerándose por lo tanto un sector dinámico para el crecimiento moderno de la economía. Nuestra convicción era precisamente la contraria y ella quedó probada cuando eliminamos los derechos de exportación y se estableció el mercado único de cambios dándole al productor el incentivo de recibir el valor de su producción sin quitas arbitrarias en función del régimen impositivo o cambiario, como había sido la norma desde comienzos de la década de 1930.

El resultado fue que se obtuvieron récords de producción y exportación de granos (comprendiendo en este concepto a los cereales, oleaginosas y forrajeras), alcanzando las 36 y 22 millones de toneladas, respectivamente. Más importante aún que destacar un año puntual es la observación de las cifras del quinquenio agrícola 1976-77/1980-81, en el cual el promedio anual de producción de granos fue de más de 30 millones de toneladas y su exportación de más de 17 millones de toneladas, comparado con el quinquenio anterior que contó con 23 millones y 9 millones de toneladas, respectivamente.

Es decir que se produjo un cambio estructural en el sector agropecuario con aumento de producción y exportación que no fue debido simplemente a buenas lluvias, puesto que el promedio quinquenal contiene también años de sequía y condiciones climáticas menos favorables (especialmente 1979/80). El caso de los granos oleaginosos (especialmente soja y girasol) es ilustrativo (véase al respecto el comentario en el capítulo sobre la industria de aceites comestibles).

Es necesario destacar asimismo que existía ya un importante trabajo de investigación tecnológica-agropecuaria, desde la creación del organismo oficial INTA (Instituto Nacional de Tec-

nología Agropecuaria) en 1956 y la fundación de los grupos privados CREA (Consortios Regionales de Experimentación Agrícola) en 1960, con la gran motivación que supieron infundir a los productores agropecuarios. Sin embargo, ello no había fructificado plenamente porque le faltaba el incentivo del precio. Habiéndose dado éste, afloró un gran entusiasmo productivo que aprovechó la más favorable relación costo-insumo y precio-producto, lo que hizo posible también un aumento espectacular en la utilización de insumos agroquímicos con importantes resultados en la elevación de los rendimientos.

Este impulso se mantuvo con altibajos en los años siguientes. Los resultados pudieron haber sido aún mejores si gobiernos posteriores no hubiesen restablecido las retenciones o derechos a la exportación y hubiesen existido más aptas condiciones económicas (costo de los insumos), crediticias e impositivas para el desarrollo de la producción agropecuaria (ver Anexo I, gráficos 11,12 y 13).

7. Embarques de granos y subproductos

Consecuentemente con la expansión de las exportaciones, hubo que superar el cuello de botella de la organización portuaria a través de la cual hasta entonces los embarques no habían podido sobrepasar un millón de toneladas por mes. Frente a este desafío se movilizaron los resortes necesarios para lograr una racionalización, coordinación y mayor eficiencia en el movimiento de los puertos y en 1977 se logró superar los 2 millones de toneladas y en 1979 los 3 millones de toneladas de embarque mensuales.

En el capítulo referido a la privatización periférica se ha referido ya el impulso que se dio a los puertos privados, que constituye un precedente para una privatización, en mayor escala que aún está pendiente.

8. Exportaciones de carne

Durante el quinquenio 1976-80 las exportaciones de car-

nes, subproductos y ganado en pie aumentaron en un 40% con respecto al anterior (1971-75).

9. Ampliación de la frontera agropecuaria

En el período 1977-80, a raíz del mayor estímulo que se dio a la producción de ciertas especies de granos al eliminarse los derechos de exportación (especialmente la soja y otros granos aptos para la producción en los climas del norte), se logró una importante ampliación de la frontera agropecuaria al incorporarse a la superficie productiva tierras anteriormente inexplotadas sobre un área de aproximadamente un millón de hectáreas, mediante el desmonte y otras prácticas correspondientes.

Se sancionó la ley 22.211 que autorizó la desgravación impositiva de los montos destinados a inversiones en tierras de baja productividad (por aridez, existencia de montes naturales o problemas de drenaje). Con ello se impulsaba la transferencia de recursos hacia el sector agropecuario de las zonas marginales.

Cambió la estructura productiva de estas regiones abriendo nuevas posibilidades a las economías regionales, que debían hacer frente a una transformación motivada por el cambio de las circunstancias económicas.

10. Exportaciones

En el período 1976-81 las exportaciones totales crecieron un 200%, récord en la historia moderna del país. En esos años la Argentina ocupó el tercer rango en el mundo en cuanto al crecimiento de sus exportaciones.

Ello es una nueva demostración del cambio estructural operado en la economía del país, pues las exportaciones hasta entonces no habían podido sobrepasar los 4.000 millones de dólares, nivel que a partir de 1977 fue superado cada año hasta ser duplicado en 1980. Con posterioridad, el año 81, como resultado de la excelente cosecha sembrada en 1980, arrojó una cifra superior a los 9.000 millones de dólares. En los años siguientes las exportaciones declinaron sustancialmente, repuntando recién a

partir de 1988 en que volvió a superarse el nivel de los 9.000 millones de dólares y en 1990 los 11.000 millones de dólares.

En moneda constante (dólares de 1970) el promedio anual del quinquenio 1977-82 no ha sido superado por ningún quinquenio del período 1970-90. (Ver Anexo I, gráficos 14 y 15.)

Por su parte las exportaciones de manufacturas de origen industrial en el período 1976-80 casi duplicaron su valor comparado con el quinquenio anterior. (Ver Anexo I, gráfico 16.)

11. Importaciones de bienes de capital

En el quinquenio 1976-80 las importaciones de bienes de capital casi duplicaron su nivel comparado con el quinquenio 1971-1975, alcanzando un nivel récord en 1980 de más de 2.200 millones de dólares, que no ha sido superado. Por el contrario, este rubro de importaciones tan importante para la modernización, equipamiento y capitalización del país, declinó sustancialmente a partir de entonces. Es así como, medido en moneda constante en millones de dólares de 1970, el promedio del trienio 1979-81 alcanza a 785 millones de dólares que, frente al promedio de 245 millones de dólares correspondiente al período 1982-89, representa un nivel superior en un 220%. (Ver Anexo I, cuadros 17 y 18.)

12. Intercambio global externo

El intercambio global externo (exportaciones más importaciones), en el período 1977-81 pasó a representar un promedio anual del 23% del Producto Bruto Interno, frente al 16,5% en 1971-75.

13. Productividad industrial

La productividad industrial se duplicó entre el primer trimestre de 1976 y el primer trimestre de 1981 (estudio de FIEL calculando la productividad dividiendo el valor total de la producción industrial a moneda constante por el total de

obreros industriales multiplicado por el número medio de horas trabajadas por cada uno).

14. Inversión industrial

En el período 1976-80 la inversión industrial fue un 19% mayor que en 1970-75 y la capacidad de producción industrial se incrementó en un 20% comparado con 1976 (encuesta de FIEL - Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas para la Unión Industrial Argentina, Agosto de 1983).

15. La Promoción Industrial

En el quinquenio 1976-80 se aprobaron 370 proyectos de promoción industrial en el interior del país con inversiones comprometidas de más de 3.000 millones de dólares, generando ocupación para más de 30 mil personas - comparados con 2000 millones de dólares correspondientes a este tipo de proyectos en los diecisiete años precedentes (1958-75).

Es importante tener en cuenta que estos resultados se lograron a pesar de que el régimen que se estableció en la Ley de Promoción Industrial 21.608 de 1977 y sus decretos de promoción sectorial y regional se apartó de la práctica de la promoción indiscriminada. Por una parte se buscó armonizar los objetivos de impulsar ciertos sectores y radicar industrias en el interior del país, con criterios de eficiencia productiva y de no causar perjuicio a la competitividad de las industrias ya establecidas. Por otra, se consideró necesario cuantificar previamente el sacrificio fiscal, que anteriormente era indeterminado, estableciendo un cupo anual al efecto en la ley de Presupuesto Nacional.

16. Petróleo

En el capítulo referente a la reorganización y racionalización de las empresas del Estado, así como el correspondiente

a las medidas adoptadas para llevar adelante su privatización, sea de la empresa en sí misma o de sus actividades, se ha referido el caso de la empresa estatal Yacimiento Petrolíferos Fiscales (YPF), la abolición del concepto del monopolio estatal a través de esta empresa para la exploración y explotación del petróleo y la apertura de estos rubros a la participación de la actividad de las empresas privadas, nacionales e internacionales, a través de diversas formas jurídicas.

Como resultado se logró revertir la tendencia declinante de la producción de petróleo crudo, que en 1975 había descendido a los 23 millones de metros cúbicos, aumentando la misma un 24% en el quinquenio 1976-80 y sobrepasando en 1980 los 28 millones de metros cúbicos, cubriéndose así el 90% de la demanda interna de petróleo. La producción media diaria, que se encontraba en un nivel sumamente bajo, se incrementó en un 33%. (Ver Anexo I, gráfico 19.)

En 1980 se alcanzó la cantidad de 978 pozos perforados (por administración de YPF y por contratos con empresas privadas), nivel que era el más elevado con excepción de los años 1960 a 1962.

Este aumento de la producción de petróleo y de pozos perforados no fue tan espectacular como el del período 1958-61 debido a que en 1976 no se contaba con importantes yacimientos ya descubiertos y perfilados como en aquella época, cuando las actividades de explotación pudieron concentrarse sobre yacimientos conocidos como los del flanco sur del Golfo de San Jorge. En 1961, año en que se perforó el máximo histórico de 1627 pozos, de ese total 1435 correspondieron al Yacimiento Cañadón Seco ya descubierto y estudiado.

Esta situación desventajosa en cuanto al volumen de reservas comprobadas por el bajo nivel de la actividad exploratoria en los años anteriores, debió ser compensada urgentemente con un incremento significativo en las tareas de exploración.

Mientras en el período 1958-61 se realizó un promedio anual de 4.623 km de líneas sísmicas de exploración (todas terrestres, no hubo marinas), el promedio anual del quince-

nio de 1976-80 fue de 23.895 líneas de exploración (14.099 km terrestres y 9.795 km marinas).

Con respecto a las posiciones sísmicas registradas, mientras en el período 1958-61 su promedio anual fue de 15.127 (todas terrestres, no hubo marinas), en el quinquenio 1976-80 el promedio anual fue de 485.813 (170.116 terrestres y 315.696 marinas).

Un factor adicional que impidió una aceleración mayor en el quinquenio 1976-80 fue la decisión –conscientemente asumida– de concretar la participación privada a través de sistemas de licitaciones públicas (salvo algunos casos como la ampliación de áreas ya otorgadas), a diferencia del período 1958-61 en que se efectuaron adjudicaciones directas. Considerábamos que el procedimiento licitatorio, aunque más lento en su ejecución, garantiza la mejor selección y la mayor seguridad para la Nación en la defensa de sus intereses, así como una mayor transparencia en las decisiones tomadas.

Además, en ciertos casos que estaban a su alcance, se dio prioridad a empresas de capital argentino, con el fin de que tuviesen la oportunidad de participar en la ampliación de esta actividad. Las empresas petroleras privadas locales crecieron fuertemente y se crearon otras nuevas, no todas de las cuales fueron exitosas. De esta manera se neutralizaba el argumento en boga en ciertos círculos de opinión de que todo aumento de la participación privada en materia de petróleo era “extranjero”.

17. Gas natural

En 1976 la Argentina no era autosuficiente en su abastecimiento de gas natural. A raíz del acento que se puso en las tareas de exploración, en este rubro se triplicaron las reservas comprobadas de gas natural que pasaron de 200.000 millones de metros cúbicos en 1977 a 600.000 millones de metros cúbicos en 1980 (ver Anexo I, gráfico 20). Este volumen permitía a la Argentina no sólo autoabastecerse sino llegar a ser exportadora de este hidrocarburo, cuya importancia reside no

sólo en su carácter de combustible de menor costo que otras formas energéticas, sino también como materia prima para la industria petroquímica.

Este aumento de las disponibilidades, concentradas sobre todo en la zona sur de Tierra del Fuego, en la occidental de Mendoza y Neuquén y en la noroeste de Salta, exigió una importante tarea de construcción de gasoductos para completar la interconexión de la red existente y aumentar la provisión de gas natural no sólo para consumo domiciliario en los grandes centros urbanos y en las poblaciones más pequeñas del interior, sino también para facilitar el establecimiento y desarrollo de la industria petroquímica. La ampliación de la red de gasoductos hacía posible también disminuir la pérdida de gas por venteo al explotarse un pozo petrolífero, o sea al quemarlo por no poder captarlo, puesto que no puede reservarse en depósitos.

Las siguientes fueron las principales obras a este respecto:

a) Construcción de la planta extractora de etano y gas licuado de General Cerri.

b) Construcción del gasoducto submarino que une Tierra del Fuego con el continente.

c) La ampliación del gasoducto austral.

d) La ampliación del gasoducto del norte.

e) La construcción del gasoducto Ushuaia a San Sebastián en Tierra del Fuego.

f) La construcción del gasoducto Centro-Oeste por el sistema de peaje (por inversión privada) con sus obras complementarias de captación y separación de gas.

g) La construcción de las plantas de captación integral de gas en los yacimientos Río Neuquén y Fernández Oro (en Neuquén) y Cañadón Alfa y Piedras (en Tierra del Fuego) por el sistema de peaje (inversión privada).

18. Energía eléctrica

Se ha comentado ya en el capítulo referente al reordenamiento y reprogramación de la inversión pública, el retraso

en que se encontraba el sector de la energía eléctrica en 1976.

Ello llevó a efectuar una cuidadosa programación de las necesidades previstas en relación con el crecimiento económico del país y la financiación posible de las obras contempladas. Se llegó así a la conclusión de que en el período 1977-95 el país debía lograr la triplicación de la capacidad de generación eléctrica instalada, principalmente a través de centrales hidroeléctricas y nucleares, las que requieren una inversión por unidad de generación de 3 y 5 veces superior, respectivamente, a las plantas térmicas. Con respecto a estas últimas se decidió terminar las que se encontraban previstas y en construcción sin iniciar ninguna nueva.

Cabe observar que cuando se realizó este estudio todavía no se había logrado el gran aumento en las reservas de gas natural comprobadas que se ha referido más arriba, lo que explica la preocupación, en plena época de "shock petrolero" y de encarecimiento de las importaciones del mismo, de disminuir la participación de la energía térmica en la producción de la energía eléctrica en el país. Más adelante, una vez consolidadas las grandes reservas de gas que se incorporaron como ya se ha referido, podría encararse la sustitución en usinas térmicas del consumo de petróleo por el del gas, sin perjudicar el desarrollo de la industria petroquímica que utiliza componentes distintos del mismo.

Debido a este esfuerzo, entre 1975 y 1980 se incorporó una potencia de 2.795 kw, de los cuales 2.090 eran hidroeléctricos. Sobre la base de la financiación que se obtuvo a través de los grandes organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y de un conjunto de Bancos privados bajo el sistema de la cofinanciación, se proyectó el emprendimiento de diversas centrales hidroeléctricas, la más importante de las cuales era la de Yaciretá (binacional con Paraguay), sin perjuicio de otras menores y la terminación de la central binacional de Salto Grande (Argentina y Uruguay), que encontramos ejecutada en menos del 10% al comienzo de nuestra gestión.

La generación de *energía hidroeléctrica* pasó así de representar el 21% de la electricidad producida en 1975 a más del 42% en 1980, estando programada su elevación al 70% para el año 2000.

En cuanto a la *energía nuclear*, estaba previsto que su generación pasase a representar del 9% del total de la energía producida en 1975 al 15% en el año 2000.

Al respecto se realizó un gran esfuerzo de inversión completando las obras para la conclusión de la central de Embalse Río III que se encontraban paralizadas y con dificultades surgidas con el contratista que exigieron una difícil renegociación. Asimismo se licitó y adjudicó la central Atucha II y la planta de agua pesada de Arroyito.

El rubro de la energía nuclear sigue siendo uno de los más controvertidos, tanto internamente en países de todo el mundo como en la política internacional. La Argentina ya había tomado un rumbo al respecto, pero en 1977, contando con la Central Atucha I y la de Embalse Río III en dificultosa construcción, hubo que replantear el tema y decidir la política nacional nuclear a seguir, tanto frente a las restricciones y presiones internacionales que se presentaban, como cuanto a la capacidad de inversión del país.

La Comisión Nacional de Energía Atómica estaba presidida por el vicealmirante Castro Madero, especializado en física nuclear, profesional de gran capacidad, empuje y tenacidad (lamentablemente fallecido en 1990), secundado por un grupo de colaboradores de primera línea.

Su proyecto consistía en la instalación adicional de cuatro centrales de uranio natural y de 600 MWs hasta el año 2000 y una planta de agua pesada de 250 toneladas anuales.

En verdad era un plan demasiado ambicioso teniendo en cuenta el panorama de la inversión pública a que se ha hecho referencia y otras posibilidades de desarrollo energético menos costosas factibles de realizar (ver capítulo sobre reordenamiento y reprogramación de la inversión pública). Desde el punto de vista estricto de la lucha contra la inflación y la reducción del gasto público, debía postergarse su realización

dando prioridad a otras inversiones eléctricas.

Sin embargo, el vicealmirante Castro Madero nos expuso los motivos que aconsejaban encarar por lo menos el inicio del plan, sobre todo la planta de agua pesada, en virtud de la posibilidad de que en el futuro quedase cerrado el acceso a la tecnología correspondiente por las restricciones de la política internacional en materia nuclear y la imposibilidad consecuente de desarrollarla en el ámbito nacional.

Estas razones de alta política nos movieron a apoyar su posición, aun a costa de un mayor esfuerzo de inversión pública. A través de los órganos correspondientes del Ministerio de Economía dispusimos lo necesario para que contase con los medios presupuestarios requeridos.

El plan nuclear fue aprobado en enero de 1979 por el Decreto 302/79 firmado por el presidente Videla y refrendado por los Ministros de Defensa y de Economía.

El artículo 3º del mismo ponía a cargo de este último y de la Comisión Nacional de Energía Atómica "la coordinación de las medidas pertinentes para la cobertura económico-financiera del programa nuclear".

Durante nuestra gestión la Comisión Nacional de Energía Atómica comenzó así con la contratación y luego con la construcción de la Central Atucha II y la planta de agua pesada de Arroyito.

Las dificultades internacionales que debieron superarse a tales efectos están descritas en la recientemente publicada obra de Carlos Castro Madero y Esteban A. Takacs *Política Nuclear Argentina* (edición del Instituto de Publicaciones Navales).

19. Inversiones extranjeras

Tanto por las reformas de la Ley de Inversiones Extranjeras y, especialmente, por la confianza suscitada en el exterior por el proceso económico en marcha, las inversiones extranjeras directas (capital de riesgo) se duplicaron entre 1977 y 1979, duplicándose nuevamente entre 1979 y 1980. En el primer trimestre de 1981, último de nuestra gestión, su

nivel llegó a la mitad del total correspondiente a todo el año anterior.

Es así que en el período abril de 1976 / marzo de 1981 se aprobaron inversiones extranjeras por un monto total de 3.000 millones de dólares y a fines de marzo de 1981 había propuestas en trámite por 500 millones de dólares adicionales, que luego en su mayor parte se paralizaron durante la gestión del gobierno posterior.

En 1980 los ingresos de capital de riesgo llegaron al nivel más elevado en moneda constante de todo el período de la posguerra (excluyéndose el petróleo por falta de estadísticas al respecto anteriores a 1977). En el Anexo I, gráficos 21, 22, 23, 24, 25 y 26 puede consultarse la evolución de estas inversiones extranjeras, su distribución por país de origen y sector de destino y su clasificación en capitales que se radicaron por primera vez en el país frente a aquellas que completaban inversiones ya realizadas, o inversiones en empresas nuevas y empresas existentes, así como por las formas de su aporte.

En el período 1977-80 ingresaron aproximadamente 250 nuevos inversores. El 45% de los nuevos aportes de capital (excluido el sector Petróleo) corresponde a inversores que radicaban capitales por primera vez en el país, de los cuales el 64,3% se canalizó a la creación de 151 empresas.

Estas cifras demuestran la invalidez de la crítica que se efectuó a nuestro período de gestión, sosteniendo que durante el mismo sólo habían ingresado del exterior capitales financieros "golondrina" o volátiles y no aquellos destinados a la inversión de riesgo en rubros destinados a la producción, industria o servicios.

20. Transferencia de tecnología

A raíz de la nueva política adoptada en materia de transferencia de tecnología y la sanción de la ley correspondiente ya referida, se pasó de un monto de 116 contratos aprobados en 1976 por un volumen de 32 millones de dólares a casi 500 contratos por 580 millones de dólares en 1980.

21. Inversión pública

La inversión pública real en el período 1976-80 alcanzó el nivel más alto registrado históricamente en nuestro país desde que se lleva la Contabilidad Nacional, tanto en términos absolutos como en proporción con el Producto Bruto Interno (ver Anexo I, gráfico 27).

En el capítulo sobre el reordenamiento y la reprogramación de la inversión pública, hemos mencionado ya las dificultades que tuvimos que afrontar para reducir las consecuencias inflacionarias de las mismas y las medidas que se tomaron al respecto. Sin embargo ello no impidió que, dado el gran atraso existente en nuestra infraestructura económica y social, la inversión pública realizada en el quinquenio 1976-80 superase la elevada cifra de 50.000 millones de dólares (inversiones realizadas por la Nación, las provincias, municipios, empresas estatales y Entes Binacionales (ver FIEL - Consejo Empresario Argentino *El gasto público en la Argentina 1960 - 1988*, rubro 5 de los cuadros en las págs. A-56 a A-62 en australes de septiembre de 1986 y págs. A-29 a A-33 convirtiendo las cifras de australes comunes a dólares corrientes de cada uno de esos años).

Se ha explicado ya en aquel capítulo los criterios adoptados para establecer el orden y las prioridades de inversión, que fue dedicada principalmente a importantes obras de infraestructura económica y social tales como plantas de generación de energía hidroeléctrica, nuclear y térmica, líneas de transmisión eléctrica, rutas y puentes, transportes ferroviario, marítimo y aéreo, obras portuarias, construcción y dragado de canales de acceso a puertos, telecomunicaciones, obras sanitarias, reequipamientos de empresas estatales y de servicios públicos, de hospitales y de otros establecimientos de salud pública y educación.

El detalle de los grandes rubros a que fue destinada esta inversión se encuentra en el Anexo II donde se transcribe la parte final de un artículo publicado en el diario *La Nación* los días 22, 23 y 24 de agosto de 1982 titulado "Martínez de Hoz explica la Deuda Externa".

Consideraciones generales sobre el proceso de liberalización y apertura de la economía argentina en el período de 1976-80

El programa de liberalización y apertura de la economía argentina realizado en el período 1976-80 fue en verdad muy discutido, tanto en su aplicación como en sus efectos, encontrándose toda la gama de opiniones, desde aquellos que le adjudicaban la culpa de todos los males económicos posteriores hasta los que veían en el mismo un verdadero instrumento de modernización y capitalización del país.

Ello era natural que sucediese, puesto que todo cambio estructural trae resistencias de parte de aquellos interesados en que se mantenga el *statu quo*, o sea que no se afecten los intereses adquiridos tanto de sectores como de agentes económicos. Otros, tienen temor a afrontar el cambio y prefieren la mediocridad con una cierta seguridad que asumir el riesgo de un progreso que puede ser incierto para su propia posición. Otros por su ideología política, puesto que en 1976 todavía una gran parte de los factores de poder (políticos, económicos y sociales) creían en la intervención del Estado, en los controles y regulaciones y en la economía cerrada como modelo que debía seguir el país.

La liberación que llevamos a cabo de los controles de todo tipo que ahogaban y perjudicaban la iniciativa privada y el espíritu creativo (controles de precios, de cambios, de exportaciones, importaciones, intereses, crédito, alquileres, etc.) implicaba poner en marcha un proceso desregulador que debía desatar la iniciativa privada y la creatividad humana que, sin duda, afectaba las posiciones tomadas por aquellos que creían en la intervención del Estado para decidir a su discreción la asignación de recursos, de créditos, de beneficios abiertos o encubiertos, funciones propias del "Estado-Benefactor" que todo lo sabía y todo lo debía hacer.

Después de más de treinta años en que, salvo algunos períodos, personas y grupos de excepción, estos conceptos se ve-

nían predicando e inculcando en la población y en todos los sectores y capas políticas, económicas y sociales, era natural que costara desprenderse de ellos a pesar de su fracaso, asumiendo la responsabilidad y el esfuerzo propios en lugar de esperarlo todo del Estado.

La apertura está estrechamente ligada con la liberalización puesto que ella implica el rompimiento de la cerrazón en todos los órdenes, no sólo en el económico sino también y aun más importante, en el mental.

Era nuestro más firme convencimiento que en el mundo moderno no cabía ya el aislacionismo en ninguno de sus aspectos. La interdependencia e intercomunicación estaba a la orden del día, aun entre las grandes potencias. Si se quería insertar al país en las grandes corrientes del desarrollo debía conectarse con todas las fuentes de progreso e innovación tanto en lo intelectual, en lo tecnológico, en lo económico, en lo comercial, en lo financiero y en lo cultural.

Ningún país puede crecer en el moderno mundo interdependiente sin el crecimiento de su comercio exterior. Ello significa que deben incrementarse tanto las exportaciones como las importaciones, lo que exige indispensablemente la apertura de la economía.

Las primeras son requeridas para hacer frente al pago de los compromisos externos y de las importaciones. Estas últimas son indispensables para proveer a la actividad económica del país tanto de materias primas e insumos como de bienes de capital o de consumo que no se producen localmente o no se lo hace en forma competitiva en cuanto a precio y calidad. Corresponde aclarar que bienes de consumo son no sólo golosinas, whisky o cigarrillos, como comúnmente se pregona sino, más importantemente, equipos e instrumental medico-quirúrgico, educacional, de informática, computación y otros elementos necesarios para elevar el nivel y la calidad de vida de la población (durante nuestra gestión se reequiparon hospitales, sanatorios, centros y consultorios médicos-asistenciales públicos y privados, iniciándose asimismo el equipamiento en materia de informática y computación).

Para que pueda darse el comercio exterior como factor de crecimiento (compárese la evolución de países como Canadá con la Argentina en los últimos 50 años), debe tenerse en cuenta que la apertura externa es una avenida de doble mano, en que tanto las exportaciones como las importaciones deben crecer, aunque a menudo no lo pueden hacer en forma paralela sino despareja, lo que da lugar a saldos positivos o negativos en la balanza comercial que a la larga se equilibran y pueden hacerlo aun en el corto plazo a través del movimiento de capitales o de financiamiento que se refleja en la balanza de pagos, lo que será o no posible o aconsejable según las circunstancias.

Para que tanto las exportaciones como las importaciones puedan crecer es necesario que ambas sean competitivas, o sea que sus costos y precios consecuentes puedan competir en los mercados internacionales y en el interno.

Para ello la Argentina debía lograr una sustancial reducción de sus costos tanto en el sector público como en el privado. En el primero se da el caso del llamado "costo argentino", en el que la ineficiencia y obsolescencia de la infraestructura económica y de los servicios públicos, así como regulaciones diversas, traen aparejado un encarecimiento significativo de la producción industrial y agropecuaria afectando, por lo tanto, sus posibilidades de competir (transportes ferroviarios, viales, marítimos, fluviales y aéreos - caminos, puentes, puertos, vías navegables, telecomunicaciones, energía eléctrica - hidráulica, nuclear y térmica-petróleo y gas natural, presión impositiva, costos abiertos e implícitos del régimen laboral y provisional, etc).

En el sector privado los factores más generalizados que dificultan su competitividad o no incentivan el esfuerzo para lograrlo son:

- a) la falta de crédito y su alto costo en caso de obtenerlo (tema estrechamente vinculado a la inflación y al nivel del gasto público);
- b) el proteccionismo externo exteriorizado tanto en barreras para la importación como en subsidios para la exportación

(caso de la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos y otros países industrializados, tanto para productos agropecuarios como manufacturados).

c) el elevado proteccionismo nacional, a través de su nivel arancelario, prohibiciones para exportar o importar, cuotas de exportación o importación u otras barreras no arancelarias que cerraron nuestra economía a la competencia, con perjuicio de la renovación tecnológica y modernización del equipamiento.

En el sector agropecuario los derechos o retenciones a la exportación, los controles de cambio o tipos diferenciales de cambio, el elevado costo de los insumos industriales nacionales e importados, impedían o dificultaban su competitividad en los mercados exteriores que —a la inversa— estaban altamente protegidos o subsidiados.

En cuanto a la producción industrial, la falta de costos competitivos no sólo le impedía acceder a los mercados externos sino que, a la par, penalizaban al consumidor nacional con productos en muchos casos obsoletos, de tecnología antigua, de alto precio y de baja calidad.

La economía cerrada, precisamente, se traduce en una industria de altos costos y exportadora solamente de remanentes del mercado interno (variables en volumen según las circunstancias del mismo) y con la necesidad de contar con diversos subsidios a la exportación (reembolsos, etc.).

El fortalecimiento de la industria nacional debía lograrse, a la inversa de lo predicado comúnmente entonces, no a través de una protección aislante de la competencia, sino por medio de la reducción de sus costos que le permitiera competir en los mercados externos, ampliando en consecuencia nuestro pequeño mercado nacional y llegando así a economías de escala que por sí mismas podrían permitir una reducción adicional de costos.

Debe recordarse que el mayor crecimiento del comercio mundial en la época de la posguerra se debió al gran incremento de la participación de productos manufacturados en el mismo. Nuestro país perdió esta extraordinaria posibilidad de

ampliar sus fronteras industriales debido a su falta de competitividad. Mientras en la década de 1930 la participación argentina en el comercio mundial era del 3%, a mediados de la década de 1970 sólo representaba el 0,5%. O sea el estancamiento del total intercambiado por el país (exportaciones más importaciones) se había traducido en un fuerte retroceso relativo frente al crecimiento mundial mencionado.

Al pretender que el establecimiento de una industria nacional fuerte dependía de que produjese toda la gama de manufacturas localmente, o sea la industrialización a ultranza, se perdió de vista el problema de los costos que estarán siempre fuertemente influidos por la situación de las ventajas comparativas de los productos o de las naciones.

Al mencionar el tema de las ventajas comparativas, no lo hacemos ya a la usanza antigua de comparar una producción primaria con una industrial entre dos países distintos para complementarse en esa forma, sino que estamos destacando las ventajas *industriales* comparativas, que no son estáticas sino *dinámicas* y van cambiando a medida que los países o los sectores industriales van absorbiendo innovación tecnológica, mejorando su eficiencia y sus prácticas directivas, gerenciales, administrativas y productivas para que sean modernas y eficientes, juntamente con la capacitación y adiestramiento de su personal. De estos factores y ya no como se creía antiguamente de la posesión de recursos naturales, depende la capacidad de la industria para mejorar su producción y reducir sus costos. Por ello es que en la teoría y práctica modernas, más que de ventajas comparativas se habla de las ventajas *competitivas* de las naciones (ver a este respecto la importante obra del profesor de Harvard Michael E. Porter).

Algunos economistas destacan que una de las características del subdesarrollo es el subconsumo que trae aparejado, que es el resultante del nivel de costos y precios relativos locales comparados con el nivel de los internacionales. Por ello se ha dicho que mayores precios y menor consumo han sido el resultado del modelo cerrado, estatista y dirigista.

Una afirmación muy repetida que se ha utilizado para criticar nuestro programa de apertura ha sido la de que empezó por abrir las importaciones en lugar de alentar primero las exportaciones. Ello solamente puede ser el resultado de la desinformación o de la deformación de los argumentos que trae aparejado el calor del debate político.

Precisamente, como se ha detallado más arriba, una de nuestras primeras medidas de gobierno fue la eliminación de los derechos o retenciones a la exportación, de las prohibiciones de exportar, así como de las cuotas que limitaban exportaciones. Ello tuvo efecto inmediato en la mayor producción agropecuaria que contribuyó a revertir el saldo negativo de nuestra balanza comercial y de pagos en 1976 y condujo al gran crecimiento de las exportaciones tanto agropecuarias como industriales que ya se ha detallado con las cifras correspondientes.

La apertura de las importaciones, como también se ha descrito en el párrafo referente a la reforma arancelaria, comenzó con posterioridad, primero a través de medidas parciales que reducían los extraordinariamente altos niveles de protección y la excesiva dispersión arancelaria, para luego aplicar a partir del 1 de enero de 1979 una reforma gradual y progresiva sobre un período de cinco años, cuyos dos primeros años eran deliberadamente suaves para permitir la adecuación correspondiente de la industria nacional.

Tampoco es correcta la afirmación de que abrimos la importación para los productos finales o terminados sin tener en cuenta el costo de sus insumos. Se ha explicado anteriormente el gran impulso que se dio a la importación de bienes de capital (maquinarias y equipos), reduciendo su arancel a cero para aquellos no producidos en el país, así como la distinción que comenzó a aplicarse en el programa arancelario de 1979 de los productos por su origen y por su naturaleza económica (bienes de consumo, intermedios, materia prima y de capital) diferenciando cada uno de ellos según el valor agregado aportado por cada producto.

En este sentido el "Informe Berlinsky" sobre protección efectiva efectuado en 1977, puso en claro cómo la protección indiscriminada existente perjudicaba a los propios sectores industriales en sus relaciones recíprocas. Es decir, generalmente se habla de la protección industrial como un todo sin tener en cuenta que la protección interindustrial, o sea la diferencial existente en cada una de las etapas de la producción desde los bienes de capital, materias primas, bienes intermedios e insumos hasta productos terminados, es lo que realmente importa para lograr un producto final cuyos costos puedan ser competitivos.

Nuestra apertura tampoco fue, como se ha dicho interesadamente, "irrestringida", puesto que, como se ha visto, la misma fue gradual y selectiva.

Se nos ha criticado también afirmando que el proceso de apertura que pusimos en marcha trajo como consecuencia el cierre de muchas fábricas y la disminución del número de la mano de obra ocupada en la industria. Incluso se acuñó la frase de que habíamos provocado "la destrucción del aparato productivo". Nada más falso, como ha quedado demostrado en las estadísticas que hemos consignado en el capítulo referente a los resultados de la política de liberalización y apertura de la economía.

Con la apertura de la economía las empresas que asumieron el desafío de la modernización y la renovación tecnológica y el reemplazo de la maquinaria y equipos obsoletos por los nuevos y más eficientes, redujeron en forma importante sus costos y dejaron fuera de competencia en el mercado a aquellas empresas que no lo hicieron por falta de voluntad o incapacidad para adaptarse al cambio tecnológico, porque no supieron, no quisieron o no pudieron sumarse a la corriente de progreso que se estaba produciendo. Así mientras algunas empresas desaparecieron, otras se modernizaron y agrandaron, aumentando y mejorando su producción. Por ello, el efecto final sobre la producción y el mercado fue positivo y no negativo. Incluso son características típicas de procesos como éste los casos de fusiones y acuerdos de empresa para

concentrar y especializar su producción, afirmando así su posición competitiva.

Las funciones productivas se fortalecieron en manos de los más eficientes, lo que coincide con el interés productivo, así como con el de los consumidores, de los trabajadores y de la sociedad entera.

El récord de importación de bienes de capital y de producción nacional de equipos durables implicó un franco aumento y modernización del capital instalado. De este nivel depende el verdadero crecimiento de la economía. Quizá sus efectos no pudieron observarse en forma inmediata por el fuerte y persistente proceso recesivo que se produjo en la Argentina a partir de mediados de 1981. Pero puede afirmarse hoy, con mirada retrospectiva, que de no haberse incrementado dicho capital la recesión posterior hubiese sido más aguda y que aquellos que se modernizaron pudieron afrontarla con más éxito. Debe tenerse siempre presente que sin aumento en el *stock* del capital reproductivo no hay crecimiento, aunque puede haber reactivación.

La reforma arancelaria-impositiva produjo pues la significativa reducción en el costo no sólo del reequipamiento de bienes de capital sino también de muchas materias primas e insumos, a la par que abría la posibilidad de incorporar los adelantos tecnológicos modernos como los sistemas de computación y automatización que permiten aumentar la productividad, perfeccionar los controles de calidad y optimizar los resultados económicos.

Ejemplos de ello se encuentran en todos los sectores de la industria nacional, aunque no necesariamente en todas las empresas que los componen. Ello puede comprobarse revisando la lista de empresas de la producción metalúrgica, siderúrgica, automotriz, petroquímica, química, celulósica, papelera, textil, alimentaria, de maquinarias y herramientas, artefactos del hogar, construcción civil y naval, etcétera.

Este proceso favoreció también la inversión racionalizadora y una tendencia a revertir la excesiva dispersión de unidades de producción allí donde cierta economía de escala era re-

querida. Se produjeron importantes fusiones en la industria automotriz, en la siderúrgica, en la tabacalera y en otras, así como la desaparición de unidades fabriles demasiado pequeñas y obsoletas para su tipo de producción y su reemplazo en el mercado por otras que se modernizaron y ampliaron para abastecer la misma o mayor demanda total a menores costos.

Si bien es cierto que el número de la mano de obra ocupada en la industria descendió, debe remarcarse que ello no es negativo ya que fue acompañado de un aumento de productividad y de instalación de nuevas industrias que en su desarrollo futuro compensarían las dificultades de la etapa de transición. Fueron instaladas así nuevas fábricas o ampliaciones de las existentes en rubros tan importantes como la metalurgia, la siderurgia, la celulósica, la textil, la cementera, la petroquímica, la alimentaria y otras.

Asimismo se produjo un proceso tendiente a abaratar costos contratando con terceros muchos servicios anteriormente efectuados con personal propio. En este caso el mismo trabajo pasa a registrarse en las estadísticas oficiales como "servicio", mientras que antes se computaba bajo el rubro de "industria".

Con respecto a los *trabajadores*, el impulso a la modernización y el reequipamiento del sistema productivo industrial les abrió horizontes insospechados, pues llevó a la creación de mayor número de empleos mejor remunerados (los que exigen cierta especialización o tecnificación). Con ello se cambia la forma de la pirámide salarial, achicándose la base constituida por los empleos de menor nivel salarial (trabajo no especializado) y aumentando el número de empleos disponibles con salarios más altos.

Una economía moderna, con mayor contenido tecnológico, ofrece así una más amplia oportunidad de gozar de ingresos más elevados que una estructura económica anticuada, obsoleta y débil.

En cuanto al aumento de los *trabajadores por "cuenta propia"* que se produjo durante nuestra gestión, que fue objeto de críticas y presentado como un resultado de la apertura y de la supuesta "destrucción del aparato productivo", así como un

retroceso en el nivel de crecimiento de la economía, esta es una crítica engañosa.

Es cierto que en los países subdesarrollados el "cuentapropismo" es considerado como de baja productividad y salarios menores, así como de refugio de trabajadores despedidos y marginales. La Argentina del período 1976-80 era, en cambio, un país que se encontraba afrontando un proceso de modernización, reequipamiento y transformación industrial. En estas condiciones, los "cuentapropistas", gran parte de los cuales pasaron a serlo por decisión propia, llegaron a tener ingresos que superaban a los promedios salariales industriales, con un alto nivel de competitividad y de creatividad (lo que requiere una elevada tasa de productividad), con un mayor grado de estabilidad y nivel de bienestar y de satisfacción.

En estas condiciones es evidente que el aumento del número de "cuentapropistas", lejos de ser un factor negativo, ha sido positivo.

Estas conclusiones se encuentran documentadas y corroboradas en una encuesta realizada en 1980 en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires dentro del programa de la Organización Internacional del Trabajo, resumida y comentada en un artículo titulado "El sostenido avance de la actividad cuenta-propista" que fue publicado en el diario *La Nación* del 10 de noviembre de 1985, 3a. sección.

También están confirmadas en el perspicaz estudio sobre el informe del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) titulado "La pobreza en la Argentina 1984" que realizó Manuel Mora y Araujo, publicado en el diario *La Nación* del 4 de diciembre de 1984.

Adicionalmente puede verse al respecto nuestra respuesta a Rogelio Frigerio en el diario *Ámbito Financiero* del 24 de julio de 1985.

Tres casos presentados como ejemplo *

Examinar en detalle la evolución de los diversos sectores industriales a raíz del proceso de apertura seguido durante

nuestra gestión, excedería con amplitud las posibilidades de este trabajo. Al respecto mencionaremos a solo título de ejemplo tres casos: la industria de aceites comestibles, la textil y la automotriz.

La industria aceitera

En abril de 1976, con la finalidad de proteger a la industria aceitera (aceites comestibles) local, se encontraba prohibida la exportación de granos oleaginosos, reservando los mismos para su utilización industrial. Esto tenía evidentemente un efecto desalentador para la producción agropecuaria, que veía excluida así de la demanda a la exportación de granos en competencia con la industria local. Esta situación fue rectificada, y al permitirse la exportación de granos la mayor competencia en el mercado tuvo un efecto extraordinariamente benéfico que se concretó en un importante aumento de la producción, con lo cual la industria, lejos de quedarse sin materia prima como temía, contó con la suficiente cantidad no sólo para abastecerse sino también para ensanchar sus operaciones.

Los dos granos más afectados por dicha situación eran la soja y el girasol. La primera tenía en esa época una producción muy pequeña por falta de alicientes, mientras en el mundo se estaba desarrollando como uno de los principales rubros de exportación. El girasol, aunque con una historia más antigua en el país que data especialmente de la época de la Segunda Guerra Mundial, tampoco había conseguido desde aquellos años una evolución acorde con los aumentos de producción que podrían haberse esperado. Al liberarse la exportación de granos el efecto que produjo la competencia como estímulo para la producción quedó reflejada en un verdadero entusiasmo de siembra que se extendió sobre todo en las tierras del norte argentino, arándose muchas hectáreas que nunca habían sido antes cultivadas. La producción de soja pasó de un nivel menor a 700.000 toneladas en la cosecha de 1975/76 a casi 4.000.000 de toneladas en la de 1980/81, si-

guiendo su marcha ascendente hasta sobrepasar 11.000.000 de toneladas en la cosecha 1990/91.

Por su parte el girasol, que muy ocasionalmente alcanzaba el millón de toneladas (en la cosecha 1975/76 fue de poco más de 700.000), gradualmente fue elevando su volumen hasta más allá de los 2.000.000 de toneladas, llegando en la cosecha 1990/91 a superar las 4.000.000 de toneladas.

Entretanto la apertura y la consiguiente competencia estimuló el reequipamiento y modernización de la industria aceitera local y si bien el número de fábricas disminuyó en casi la mitad, las que quedaron prácticamente triplicaron la capacidad de elaboración que tenía el conjunto de las existentes antes de iniciarse este proceso (150 fábricas con una capacidad de elaboración conjunta de alrededor de 3.000.000 de toneladas pasaron a ser 70 con una capacidad de más de 8.000.000 de toneladas).

Ello demuestra como la competencia desató un intenso proceso de inversión y de tecnificación que se tradujo en el crecimiento de este sector industrial y se reflejó en un importante aumento de su participación en la exportación de productos y subproductos oleaginosos en el total de las exportaciones argentinas, que pasaron de representar menos del 6% en 1975 a alrededor del 25% en la actualidad.

Este ejemplo comprueba una vez más como la apertura y la competencia tuvieron un sano efecto de estímulo tanto sobre la producción agrícola, evidenciado en el explosivo crecimiento de la producción de la soja y en menor medida del girasol (aumentando no sólo la superficie sembrada sino también incrementando los rendimientos agrícolas con la incorporación de variedades híbridas), así como en la industria con el reequipamiento y la instalación de la moderna tecnología fabril (un resumen de este proceso puede encontrarse en la publicación efectuada en el diario *La Nación* del 14 de octubre de 1984 titulada "La expansión y avance tecnológico de nuestra industria aceitera", donde se recogen declaraciones de diversos empresarios y de la Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina - CIARA).

La industria textil

La industria textil, una de las más antiguas del país, fue también una de las más quejas frente al proceso de apertura al producirse la importación de tejidos y productos terminados (hilados, tejidos, confecciones),

Sin embargo si bien en el corto plazo ello puede haber afectado la producción local, al mismo tiempo obligó a un importante proceso de modernización incorporando maquinaria y tecnología, lo que cambió la estructura misma de la industria.

Las importaciones de maquinaria textil alcanzaron un máximo absoluto en 1980 con 97,5 millones de dólares y el proceso se concretó no sólo a través del reequipamiento de fábricas existentes sino también con la instalación de nuevas y modernas plantas fabriles con una automatización que reducía sustancialmente sus costos. (Ver al respecto la información proporcionada por autoridades de la Federación de Industrias Textiles Argentinas -FITA en el diario *La Nación* del 17 de marzo de 1985 en el artículo titulado "El desafío exportador del sector textil").

Con posterioridad a la terminación de nuestras funciones en el Ministerio de Economía fueron muchos los casos en que se nos acercaron industriales para manifestarnos que habiendo comprendido en su momento la orientación de la política de apertura y sus finalidades de fortalecimiento de la industria, habían aceptado el desafío de modernización y equipamiento tecnológico y transformado consecuentemente sus plantas fabriles. Precisamente el caso de los aceites comestibles fue uno de los más notables en este sentido, así como también el de las empresas textiles más progresistas.

Con respecto a estas últimas corresponde la mención especial de un importante industrial textil de artículos deportivos, especialmente calzado. Este empresario, a quien sólo conocí personalmente más de un año después de haberme alejado de mis funciones en el Ministerio, quiso informarme de la evolución que imprimió a su empresa en este sentido, relato que

tiene un verdadero valor simbólico tanto por su resultado como por la importancia de la empresa. La síntesis del ejemplo está evidenciado en el rápido crecimiento de producción que obtuvo una vez comenzada la modernización y reequipamiento tecnológico. Aumentó su participación en el mercado en tal forma que la reducción de costos y mayor eficiencia y calidad del producto le permitió no sólo cubrir el mercado interno sino exportar al país europeo que originalmente le había otorgado su licencia para la fabricación de sus productos. Cuando las importaciones se cerraron con posterioridad a la terminación del gobierno del presidente Videla el 29 de marzo de 1981, este empresario quiso continuar su proceso de ampliación fabril reemplazando la importación de maquinarias que ahora ya no podía efectuar por otras que intentó adquirir en las subastas de las empresas de la competencia que no se habían modernizado y que habían quebrado o cerrado. Sin embargo, en las diversas ocasiones que se le presentaron, no pudo adquirir ninguna maquinaria o equipo porque en todos los casos se trataba de elementos cuya antigüedad se remontaba a tecnologías de la década de 1920 y 1930. Ello constituía, pues, la mayor prueba de lo que el proceso de apertura significó para la modernización del aparato industrial del país: las empresas que aprovecharon el desafío para reequiparse y modernizarse salieron adelante creciendo en producción y en eficiencia, desplazando inexorablemente a aquellas que no lo hicieron, que sucumbieron ante la competencia de la industria modernizada.

La industria automotriz

La industria automotriz es otro ejemplo que puede recordarse, por su importancia cuantitativa y cualitativa dentro del conjunto industrial del país y por sus características de haber nacido y desarrollado a partir de 1959 bajo un sistema de protección prácticamente total contra la competencia externa y una exigencia de alto contenido de fabricación local. La ley específica vigente en 1976 era la N^o 19.135 de 1971, que re-

glamentaba restrictivamente la actividad. Ello, unido al elevado número de fabricantes frente a un mercado interno reducido, con la consecuente ausencia de economía de escala que permitiera absorber los costos de la innovación tecnológica, condujo a una rigidez en la estructura de la industria, que en lugar de progresar recorriendo un camino de protección declinante quedó prácticamente cristalizada en una estructura de costos ineficiente y de precios altos para las autopartes y el vehículo de producción nacional.

Esta situación de estancamiento y discriminación sectorial privilegiada, contraria al progreso, debía ser revertida para lo cual, luego de largos estudios (desde 1977), se sancionó en enero de 1979 la ley 21.932 de reconversión de la industria automotriz, quedando derogada la 19.135.

Si bien las nuevas normas constituían un régimen especial, el mismo era de características sustancialmente distintas a los anteriores, pues tendía a implantar en la industria el incentivo de la competencia, la igualdad de oportunidades, la incorporación de nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos modelos (el Mensaje que acompañó la elevación de ley al Poder Ejecutivo expone ampliamente las características que tenía la industria y los fundamentos del nuevo régimen).

Las reformas se sancionaron con un criterio de gradualidad para permitir la adaptación de las mismas. Se eliminó la prohibición de importaciones de unidades terminadas vigente hasta entonces, reconociendo un arancel máximo inicial del 85% (frente al 55% existente como norma general), aranceles que debían ir decreciendo para el producto terminado (hasta el 55% en 1982), así como para las partes y piezas importadas (del 55% al 45% en 1982). La proporción de autopartes importadas que podían utilizar las terminales (variable según la categoría del automotor), iría creciendo entre 1979 y 1982 para acelerar la adecuación tecnológica de las mismas, entre un mínimo de 4% hasta un máximo de 25%.

Al mismo tiempo se eliminó el sistema de listas positivas de importación de autopartes que restringían la posibilidad de que las terminales eligiesen las partes a importarse, quebran-

do así el monopolio de los autopartistas para todas aquellas partes cuya importación no estaba autorizada en dichas listas. El establecimiento de un porcentaje sobre el valor de la unidad para determinar la importación posible y la autorización para promediarla entre todas las unidades de la misma categoría que se produjesen, cambiaba las reglas de juego e impulsaba también a la industria de autopartes a una modernización y reequipamiento con la adopción de las nuevas tecnologías para poder hacer frente a la competencia. Se eliminaron asimismo las trabas existentes para la integración vertical de las empresas y se autorizaba el intercambio compensado de exportación de los autocomponentes.

Este nuevo régimen, que en principio fue muy resistido y se adujo que iba a "destruir" la industria automotriz nacional, lejos de ello promovió la concentración industrial que permitiría lograr economías de escala, tanto por el retiro del mercado de algunos fabricantes, la absorción de unos y la fusión de otros, estimulando un proceso de inversión y de incorporación de nueva tecnología para hacer frente a la competencia, así como una mayor productividad y eficiencia. Todo ello beneficiaría en última instancia al consumidor o usuario argentino con un mejor producto, mayores opciones de elección y menores precios relativos.

En sólo dos años de vigencia de la ley se produjo una gran transformación en este sentido, tanto en cuanto a automóviles como a vehículos comerciales. Así, por ejemplo, en la categoría de automóviles de pasajeros las plantas productoras se redujeron de 7 existentes en 1978 a 4 en 1980 y la cantidad de modelos se redujo en un 18%, produciéndose un proceso similar en la categoría de automotores comerciales.

La productividad de la mano de obra, de acuerdo con cifras publicadas por la Asociación de Empresas Fabricantes de Automotores (Adefa), en 1980 había crecido en un 55% con respecto a 1978 y durante este período las empresas terminales anunciaron inversiones para la modernización de sus plantas por un monto del orden de los 1000 millones de dólares.

Paralelamente los precios de las unidades comenzaron a crecer proporcionalmente menos que el nivel de precios tanto mayoristas como al consumidor, representando de un 30 a un 37% menos según los casos, alcanzando en 1980 el valor relativo más bajo del quinquenio anterior.

Asimismo, como el mayor desmentido a la supuesta "destrucción de la industria automotriz", no sólo se produjo un proceso de inversión, modernización y absorción de nueva tecnología, sino que ella sucedió alcanzando niveles récord tanto de oferta como de demanda en 1980, año en que la fabricación nacional y la venta de sus unidades superaron el nivel de los 280.000, casualmente en el año que también alcanzó su nivel más alto la importación de unidades terminadas, con lo cual el monto total de ventas alcanzó las 340.000 unidades en 1980.

Este nivel récord absoluto que implicó la existencia de las mayores opciones que el consumidor argentino haya disfrutado en los años transcurridos desde la iniciación de la producción nacional, no ha sido superado desde entonces, sino que, por el contrario, ha declinado.

Con posterioridad el régimen fue reformado restrictivamente y la importación de automotores suspendida. Actualmente estamos asistiendo a un nuevo intento por parte del actual gobierno de volver a sancionar normas que introduzcan el elemento de competitividad para impulsar una mayor eficiencia y menores costos, tanto a través de la apertura de la importación de vehículos terminados como de un cambio de ciertas normas para la fabricación nacional.

Conclusión

De las estadísticas y consideraciones generales consignadas más arriba, así como de los ejemplos concretos mencionados a los cuales podrían agregarse muchos más, surge claramente que la apertura económica que se realizó en el período 1976-80, lejos de haber causado "la destrucción del aparato productivo", fue un estímulo concreto para impulsar la moderniza-

ción de la industria a través de la inversión y la incorporación de nueva tecnología. A medida que fue pasando el tiempo y se hacía evidente la evolución consignada, el importante proceso de inversión privada, especialmente industrial, fue publicado y comentado en distintas oportunidades (ver diario *La Nación* del 13 de julio de 1986, sección 3^a, artículo titulado "Evolución de las Inversiones Privadas" y el artículo de Jorge Eduardo Bustamante "La apertura de Martínez de Hoz: diez años después", en el diario *Ámbito Financiero* del 9 de octubre de 1990).

Es cierto que la evolución del tipo de cambio en aquel período, tema al que nos referiremos en un capítulo próximo, puede haber disminuido la protección arancelaria más allá de los niveles establecidos en el programa de reducción gradual sobre cinco años que comenzó a tener efecto el 1 de enero de 1979. Algunas industrias pueden haber sufrido una competencia mayor que la esperada sobre un período menor que el previsto inicialmente. Sin embargo, es difícil hacer un juicio absoluto en esta materia, pues se encuentran situaciones muy dispares no sólo entre los diversos sectores industriales, sino también en una misma industria cuyas diferentes empresas tuvieron una evolución distinta de acuerdo con su propia capacidad de iniciativa, de inversión, de asimilación e innovación tecnológica y de asunción del desafío planteado sin querer aferrarse a los privilegios preexistentes.

Es posible también que hubiera sido más conveniente llevar a cabo simultáneamente la reforma financiera y la arancelaria. Las circunstancias no lo permitieron y la primera debió actuar desde mediados de 1977 en una economía fundamentalmente cerrada, que sólo pudo comenzar a abrirse parcialmente a partir de mediados de 1979.

También es verdad que la recesión que posteriormente se produjo por circunstancias internas y externas y que se mantuvo en forma prácticamente continua, aunque con altibajos durante los años siguientes, no permitió que se apreciaran en el mercado en su totalidad los efectos sobre la producción que el nuevo equipamiento y la modernización producida hacía

posible. Por ello la percepción en un primer momento de los resultados de ese reequipamiento no fue tan clara como sucedió después de esfuerzos de reequipamiento en otros períodos anteriores, aunque de características distintas (p.ej.: 1961).

Es indiscutible sin embargo que las empresas que se reequiparon y modernizaron pudieron afrontar en mejores condiciones el período recesivo posterior, pudiendo superar las circunstancias adversas del mercado y la negativa situación económico-financiera en forma que no le fue posible a las que no lo hicieron.

Nuevos cálculos del Producto Bruto Interno que incorporan datos de la economía informal, según fuentes oficiales estiman su nivel actual en un orden de 130 a 140 mil millones de dólares. Este nivel ha estado presente en la economía desde períodos anteriores.

De ser correctas estas cifras, el Producto *per cápita* de la población argentina sería superior a los 4.000 dólares por año, independientemente de los fenómenos de distribución del ingreso ocurridos posteriormente (ver artículo del Lic. Juan C. Olivero, ex director Nacional del INDEC, en la revista *Noticias* de noviembre de 1991, sobre la base de trabajos de Adrián Guisarrí —*Economía Informal, Documento de trabajo N° 4* del Instituto de Estudios Contemporáneos— así como estimaciones de población del INDEC y cálculos sobre el tipo de cambio de paridad en *Carta Económica*).

En la actualidad, a más de diez años del proceso de apertura realizado en 1977-80, y después de que hubiese interrumpido la misma a partir del segundo trimestre de 1981 con un cierre de importaciones y paralización del proceso de reducción arancelaria, el estancamiento económico consecuente y la declinación constante de la inversión que se ha visto en este período (la Inversión Bruta Fija fue del 23% del Producto Bruto Interno en 1980 y fue descendiendo hasta el 8% en 1990), ya no se discute la necesidad de la apertura económica, debatiéndose solamente la conveniencia de su mayor o menor grado o velocidad, o sea la forma de implementación pero no el principio.

En septiembre de 1991 el prestigioso Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI) publicó un trabajo de investigación titulado *El comercio exterior argentino en la década de 1990*. En él se reúnen colaboraciones de diversos especialistas, entre ellos J. Ávila, Juan Bour, Adolfo Canitrot, Eduardo Conesa, Alberto de las Carreras, Enrique Carrier, N. López Isnardi, Luis García Martínez, Carlos Moyano Llerena, G. Nielsen, Jorge Riaboi, Javier Villanueva y Eduardo Zavallá.

Dentro del tema del comercio exterior nacional se analiza tanto el marco mundial y la tendencia hacia la liberalización de los mercados, como los diversos intentos de inserción de la Argentina en aquél. Se presentan diversas propuestas y un anexo estadístico internacional y nacional.

El Dr. Felipe de la Balze tuvo a su cargo la coordinación y de su introducción, titulada "La inserción de la Argentina en el comercio internacional", destacamos los siguientes conceptos.

La productividad y el crecimiento de un país están profundamente influidos por la eficiencia o la calidad con que una sociedad asigna los siempre escasos "factores de producción" a la producción de bienes y servicios. Ello explica cómo sociedades con niveles más o menos similares de disponibilidad de factores tienen tasas de crecimiento muy disímiles.

La baja productividad de la economía argentina no es el resultado de un bajo nivel de inversión sino de una ineficaz asignación de los recursos productivos disponibles y una deficiente incorporación de la innovación tecnológica al proceso económico.

Como causas se mencionan un mercado nacional de tamaño reducido, una economía cerrada con un fuerte sesgo antiexportación, una economía interna fuertemente cartelizada y políticas fiscales descontroladas.

Se destaca que la experiencia internacional confirma que los efectos perniciosos de una defectuosa inserción en el mercado internacional (proteccionismo y sesgo antiexportación)

se agravan cuanto menor es el tamaño del mercado nacional y cuanto más lejos está la economía nacional de las áreas de alto crecimiento.

Es decir, medidas proteccionistas en una economía chica como la argentina afectan adversamente el crecimiento económico en mayor medida que si las mismas fueran implementadas por países como Brasil o México y en mayor grado aún si se compara con el Japón o la Comunidad Económica Europea.

La economía argentina se caracteriza por tener mercados poco competitivos, donde los precios regulados abundan y un fuerte intervencionismo estatal y una maraña regulatoria han distorsionado los mecanismos de asignación.

Se ha creado un verdadero "círculo vicioso", donde el proteccionismo, el estancamiento y la crisis han fortalecido el poder y la capacidad de presión de los *lobbies* y éstos, a través del ejercicio de su poder corporativo, obtienen una cuota creciente de subsidios y privilegios de un Estado omnipresente pero débil y a menudo cooptado por los grupos de interés.

Asimismo, existe una relación directa entre la crisis fiscal y el modelo de la economía cerrada y cartelizada que ha caracterizado la economía argentina.

Finalmente se concluye que la experiencia internacional a través de varios siglos indica que las economías pequeñas y/o que se aíslan del resto del mundo pierden en la carrera tecnológica y ven mermar su crecimiento en comparación con sociedades que saben insertarse en la economía mundial.

Los conceptos antes transcriptos se encuentran en las páginas 62 y 63 de la publicación del CARI anteriormente mencionada.

Entre los cuadros estadísticos incluidos en ella, se destacan dos que comparan a través de los últimos treinta años la inserción de la economía en el comercio internacional de la Argentina con la de un grupo de naciones seleccionadas. En los mismos puede observarse cómo en ese período nuestro país alcanzó en 1980 su máximo coeficiente de apertura (porcentaje de exportaciones e importaciones sobre el PBN). Resulta

interesante también comprobar la evolución al respecto seguida por países de desarrollo intermedio como Australia, Brasil, Chile, España y México. Es asimismo notable el caso de Italia (ver Anexo I, cuadro 31 y 31 bis).

A partir de 1990 y especialmente de 1991 el gobierno ha comenzado a tomar algunas medidas dirigidas a reanudar el proceso de apertura, a estimular la competencia para superar las condiciones de estancamiento y volver a retomar el camino del crecimiento económico.

Las circunstancias actuales presentan algunas características desventajosas y otras más favorables que las que existieron para la experiencia de 1977-80. Entre las primeras podemos anotar que en aquel entonces existía un grado razonable de actividad económica, con un elevado nivel de ocupación y la posibilidad de acceso al crédito interno y externo para el sector privado, todo lo cual facilitaba un proceso de inversión y reequipamiento. Estas condiciones recién se están comenzando a reconstituir ahora. En cambio, existe hoy día un mayor grado de consenso social, político y económico con respecto a la necesidad de la apertura, lo que permite prever una mayor perdurabilidad y continuidad en la ejecución de las políticas.

Este consenso implica el reconocimiento de que la apertura estimula una mejor asignación o concentración de recursos en los sectores más productivos de la economía, incluyendo en este concepto la discriminación entre los propios sectores industriales o entre los segmentos de una misma industria, pero siempre con el propósito de lograr un desarrollo más eficiente y a costos competitivos de toda producción, sea industrial o agropecuaria.

La apertura es, pues, sinónimo de crecimiento y, por lo tanto, de más producción, mejor empleo y nivel de vida más elevado. Al respecto insistimos que debe tenerse bien presente que del nivel de inversión depende el verdadero crecimiento de la economía. Sin aumento en el *stock* del capital reproductivo no hay verdadero crecimiento, aunque puede haber reactivación.

VI - LA REFORMA FINANCIERA

Consideraciones generales

La reforma del sistema financiero imperante constituyó uno de los conjuntos de medidas que fue más debatido tanto en el momento de su sanción como en el curso de su evolución y de los efectos que tuvo sobre el desenvolvimiento económico financiero.

Su descripción está analizada con algún detalle mayor que el posible en esta publicación en el capítulo IX de mi libro titulado *Bases para una Argentina Moderna 1976-80* y en la Memoria del Ministerio de Economía 29-3-1976/29-3-1981, tomo 2, páginas 337/38.

Esta reforma estaba sustentada en la convicción de que una economía no puede crecer si no tiene un régimen financiero fuerte, con el ahorro en moneda local incentivado por la liberación de los intereses, pudiendo protegerse contra los avatares de la inflación para lograr la formación de un sólido mercado nacional de capitales, y un sistema bancario que promueva la competencia para perfeccionarse y modernizarse con el fin de prestar sus servicios más eficientemente.

El nuevo régimen se fundaba en dos principios básicos:

1. Intereses libres, de modo que el mercado asignase los recursos crediticios. Con intereses controlados un negocio es bueno porque se obtiene un crédito (subsidiado), mientras que con intereses libres el crédito fluye hacia las inversiones redituables por sus propios méritos.

2. Libre disposición de los fondos prestables por parte de las entidades financieras, en el entendimiento de que los recursos crediticios se asignan mejor por el libre juego de la oferta y la demanda que con regulaciones oficiales, que en definitiva sólo crean privilegios y discriminaciones.

La reforma se instrumentó a través de dos leyes fundamentales, la Nº 21.495 sobre descentralización de los depósitos y la Nº 21.526 de instituciones financieras, que entraron en vigencia en junio de 1977. Mediante ellas se autorizó a los Bancos a captar depósitos por su propia cuenta en lugar de por cuenta del Banco Central y se estableció un sistema de libertad para las entidades financieras en la determinación de las tasas de interés pagadas a sus depositantes o cobradas a sus clientes por el uso del crédito, incluyendo las modalidades del mismo, tales como tasas, plazos y demás condiciones.

Con este nuevo régimen se eliminaba la posibilidad ampliamente utilizada hasta entonces de obtener de un Banco el privilegio de un crédito subsidiado por su tasa de interés negativa en términos reales y depositarlo en una entidad financiera (no bancaria) no sujeta al tope legal de interés de los Bancos o que actuaba clandestinamente, recibiendo así una tasa más elevada cuyo nivel era la resultante de un mercado enrarecido. Al sujetar a todas las entidades financieras al Banco Central se le otorgaban facultades exclusivas de supervisar y manejar la política monetaria y crediticia; se introducía la competencia entre los Bancos comerciales para la captación de los depósitos (pues su capacidad prestable dependía en adelante del volumen de los mismos y no de redescuentos del Banco Central), así como para la provisión de otros servicios con el fin de promover un sistema financiero armónico y eficiente. Los Bancos comerciales tenían el derecho exclusivo para actuar como intermediarios monetarios, siendo los únicos autorizados a recibir depósitos a la vista. Se introdujeron requerimientos mínimos de reservas y se facultó al Banco Central a remunerarlos y ajustarlos de acuerdo con las necesidades de la política monetaria.

La garantía del Banco Central sobre depósitos en moneda nacional se mantuvo para cubrir los mismos en todas las instituciones autorizadas (ampliándose esta garantía a las entidades financieras no bancarias). Al sistema de garantía de los depósitos, que produjo efectos no deseados, nos referiremos más adelante.

El nuevo régimen englobó en la misma ley en forma orgánica a todas las entidades financieras, clasificándolas en diversas categorías con atribuciones y deberes que variaban de acuerdo con las mismas. Se liberalizaron las restricciones para la transformación de entidades en Bancos y para la apertura de filiales.

El Banco Central debía ejercer la supervisión sobre todo el sistema financiero y se tendía a asegurar un grado suficiente de solvencia de las entidades comprendidas en ella a través de normas dictadas en cuatro áreas: capitales mínimos adecuados, actualizados periódicamente; regulaciones técnicas sobre inmovilización de activos; relaciones entre las responsabilidad patrimonial y los depósitos; y entre aquella y los préstamos (para una somera descripción del régimen financiero preexistente y de los resultados inmediatos de la reforma, ver mi disertación en la 25 Conferencia Monetaria Internacional realizada en México el 22 de marzo de 1978, publicada en el Boletín del Ministerio de Economía N° 235 del 29 de mayo de 1978).

La liberación de las tasas de interés

El régimen preexistente de la fijación de un tope legal a las tasas de interés inferior a la tasa de inflación, conducía a que aquellas fueran negativas en términos reales y otorgaba el carácter de un verdadero subsidio a la recepción de crédito en esas condiciones.

Se ha estimado que la magnitud del subsidio que los beneficiarios de crédito recibieron así en el quinquenio 1970/74 era equivalente a una cuarta parte de la Inversión Bruta Interna. Ello conducía a una mala asignación de los recursos credi-

ticios, que podían así dirigirse a actividades insuficientemente productivas, transformando en rentables negocios que no lo hubieran sido sin ese subsidio. En esta forma, el crédito subsidiado reemplazaba a menudo el capital de trabajo y la demanda de crédito era siempre superior a la oferta, la que era de alguna manera racionada y distribuida según las orientaciones políticas del momento.

La liberación de las tasas de interés tuvo, pues, importantes repercusiones en el funcionamiento de la economía y en la situación de muchos sectores, empresas e instituciones financieras.

Por una parte otorgó un fuerte impulso al ahorro interno, que llegó a representar el 28% del Producto Bruto Interno y permitió afrontar el esfuerzo financiero requerido al iniciarse el proceso.

Por otro lado, produjo un importante impacto negativo sobre las muchas empresas carentes de una adecuada estructura de capital, puesto que existía una desproporcionadamente alta proporción de crédito subsidiado que se tomaba como capital operativo que, al transformarse la tasa de interés de negativa en positiva en términos reales, obligaba a una recomposición y saneamiento de la situación financiera, para lo cual debían reducir su nivel de endeudamiento o aumentar su capital de trabajo, aportando capital o vendiendo activos y mejorando así la relación patrimonio-deuda.

Muchas empresas encontraron dificultades en llevar a cabo esta transformación o continuaron observando comportamientos que habían sido altamente redituables bajo el régimen anterior pero que en adelante ya no lo serían. Entre aquellas empresas que habían sido beneficiarias del sistema de crédito subsidiado, algunas tuvieron renuencia en aceptar la eliminación del mismo y tardaron en adaptarse a las nuevas circunstancias, en que el crédito dejaba de ser un beneficio para convertirse en un insumo más dentro del proceso productivo. De este modo estos beneficiarios que continuaron endeudándose al máximo de sus posibilidades se encontraron al poco tiempo en una situación de sobreendeudamiento o sobreexpansión

que no podía soportar una tasa de interés positiva en términos reales. Paralelamente otros, que no habían podido ser beneficiarios del crédito subsidiado, al producirse una mayor posibilidad de acceso al crédito, se endeudaron fuertemente sin comprender que la nueva característica del crédito también requería, al no ser subsidiado, que las actividades productivas las cuales se dedicaban debían tener una base suficientemente sólida tanto de capital propio como de rentabilidad para poder utilizar el crédito ahora fácilmente disponible en el mercado.

En todo este proceso debe tenerse en cuenta el estado de descapitalización de las empresas a que los había llevado la casi permanente inflación existente en el país en el período de 30 años anteriores a 1975, que había eliminado o restado eficacia a la Bolsa o Mercado de Valores como institución a la cual podían recurrir para hacer frente a sus necesidades de capital mediante la emisión de acciones. Ello había llevado a un proceso de gradual reemplazo de capital propio por deuda financiera en la estructura empresarial y la existencia muy difundida de una situación de sobreendeudamiento que ya no era posible seguir soportando.

A la elevación en el costo real del dinero se agregó el no alargamiento en el plazo de los créditos. A principios de 1976 el crédito bancario casi había desaparecido y las empresas se financiaban a plazos cuasi-diarios en el mercado no institucionalizado. Con la reforma financiera los fondos volvieron al sistema bancario pero se mantuvo la propensión de los ahorristas de no depositar a plazos mayores de 30 días. A fin de corregir estas tendencias se tornaron diversas medidas, que sólo tuvieron efecto parcial, puesto que la solución de fondo solamente podía alcanzarse con un grado mayor de estabilidad monetaria y una reducción sustancial del proceso inflacionario.

Del punto de vista de las instituciones financieras, algunas no advirtieron debidamente que la reforma se insertó en un cambio global de política económica que tendía a crear las condiciones para que los recursos se asignaran libremente en el mercado en un marco de manejo responsable. En ese con-

texto de cambio de reglas económicas, no valoraron suficientemente las nuevas señales o, en algunos casos, supusieron que el nuevo programa sería de corta duración. Las instituciones financieras que permitieron la sobreexpansión crediticia a sus clientes, no parecieron haber comprendido cabalmente el funcionamiento del nuevo sistema.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, hubiera sido deseable una rápida capitalización de las empresas para que pudieran manejarse por las nuevas reglas de juego, reduciendo su proporción de endeudamiento a un nivel menor al generalmente existente. Este proceso se consiguió en algunos casos, como el de aquellos grupos que adquirieron acciones de sus empresas cuando el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro "reprivatizaron" sus elevadas tenencias accionarias en empresas privadas.

La garantía de los depósitos

Este fue un tema muy debatido en ocasión de proyectarse la nueva legislación. La mayor parte de las entidades financieras temían ser desplazadas del mercado de atracción de los depósitos por la competencia de aquellas que, por diversos motivos, pudieran presentar una mayor seguridad al ahorrista. Así, la banca privada nacional temía la competencia de la banca oficial que por sus propios estatutos contaba con el respaldo del Estado, así como de las sucursales de Bancos extranjeros que tenían el de sus casa matrices. Paralelamente las entidades financieras que no alcanzaban la categoría de Bancos temían la competencia de éstos para la captación de los depósitos, para lo cual exigían el otorgamiento de la garantía del Banco Central para los mismos.

Por otra parte, debía tenerse en cuenta que si se deseaba crear un mercado de capital nacional fuerte, estimulando el ahorro en moneda nacional, había que ofrecer cierta seguridad a los ahorristas para que canalizaran sus fondos a través del sistema financiero institucional organizado por la nueva ley, eliminándose así los circuitos financieros irregulares.

Al respecto de este tema tan debatido, debe tenerse presente que coexisten en el mundo básicamente dos sistemas: uno otorga "ex ante", a través de la norma legal correspondiente, la garantía de la autoridad monetaria sobre todo o parte de los depósitos en el sistema; el otro no confiere esta garantía con anterioridad, pero en la gran mayoría de los casos en que se han producido crisis o "corridos" bancarios, la autoridad monetaria oficial ha concurrido a prestar su asistencia para la devolución de los depósitos sin que existiese una garantía previamente establecida o por encima de los límites fijados de antemano. O sea que la garantía se efectiviza para la finalidad principal de sostener al sistema financiero institucionalizado, por encima de los intereses de los depositantes.

En la Argentina el sistema vigente en 1976 era el de la garantía total, puesto que los depósitos eran recibidos por los Bancos por cuenta del Banco Central. Paralelamente, las tasas de interés no eran libres, y los Bancos tampoco competían para captar depósitos pues su capacidad prestable no dependía del monto de éstos sino del cupo que les asignaba el Banco Central.

Para la elaboración del nuevo régimen legal que entró en vigencia en junio de 1977 se había creado una comisión compuesta por representantes de las entidades financieras privadas, así como de las instituciones oficiales de crédito junto con altos directivos o funcionarios del Banco Central. Esta comisión fue la que presentó el despacho final del proyecto de ley al Ministerio de Economía para su elevación al Poder Ejecutivo y en él se recogía el otorgamiento de la garantía de los depósitos a todas las entidades financieras por parte del Banco Central, tanto como respuesta a la presión de todo el sector financiero que lo requería, como por la opinión seriamente fundada por parte del Banco Central de que era necesario otorgar una cierta seguridad a los ahorristas para que dentro del nuevo sistema que buscaba incentivar la formación de un mercado de capitales nacional fuerte, se estimulase el ahorro en moneda nacional, para lo cual había que brindar a estos ahorristas la garantía de los depósitos, que era por otra parte

el sistema al cual estaban acostumbrados bajo los regímenes anteriores.

En el Ministerio de Economía yo no veía en principio favorablemente la coexistencia de un sistema de tasas de interés libres con la garantía irrestricta de los depósitos por parte del Banco Central. Los principios básicos que impulsaban todo nuestro programa, la libertad y la competencia, estaban en abierta contradicción con el otorgamiento de una garantía para el negocio bancario (como para cualquier otro), especialmente si ello iba aparejado con la libertad de contratación de las tasas de interés. Es claro que ésta era una actividad muy especial, con características prácticamente de servicio público, cuya solidez el Estado no podía descuidar. La confianza en el mismo era muy importante y el nudo de la cuestión era si esa confianza la debía proveer el Estado o las propias entidades financieras a través de su actuación responsable.

Paralelamente, otorgábamos una gran importancia a la canalización a través del sistema financiero legal de todo el crédito, con la eliminación de más de 200 entidades financieras clandestinas que se sabía existían. Por otro lado, estábamos proveyendo ahora de un acceso ilimitado a fuentes de crédito con la liberación de las tasas de interés que antes estaba reservado solamente para aquellos privilegiados que podían conseguir el crédito a intereses subsidiados. Ello requeriría un esfuerzo de evaluación por parte de las instituciones financieras para el otorgamiento del crédito en forma responsable a aquellos tomadores que pudieran merecerlo mediante un examen detenido de sus condiciones para absorber dichos créditos. La garantía de los depósitos neutralizaba en gran parte esta responsabilidad, implicando un seguro gratuito a la actividad de las instituciones financieras.

La demanda generalizada de que existiera un sistema de garantía irrestricta para los depósitos se extendió también a la Comisión Asesora Legislativa (CAL), en la cual había repercutido la presión del sector al respecto y parecía no estar dispuesta a sancionar la modificación al régimen financiero propuesto si no contenía esta modalidad.

Por todas estas circunstancias, contrariando mi inclinación, finalmente acepté su inclusión a condición que fuera en una etapa inicial provisoria, para que luego pudiera ajustarse en función de una reforma posterior más limitativa.

Lamentablemente, la responsabilidad que requería la introducción en el mercado del sistema de libertad y la competencia para la captación de depósitos con un régimen de garantía de los mismos, en la realidad no existió en todos los casos.

Una cierta fracción de las entidades financieras no tuvo la madurez necesaria para usar de la libertad con responsabilidad, incurriendo en prácticas crediticias anormales o pagando tasas de interés significativamente más altas que el promedio del mercado con el fin de atraer depósitos, abusando de esta manera del respaldo de la garantía de los mismos. Por su parte, el sistema impulsó a que muchos depositantes tendieran a poner el acento en el interés que se les ofrecía más que en la conducta o responsabilidad patrimonial de las entidades financieras.

Ello produjo dos consecuencias negativas para el sistema: en primer lugar y en perjuicio de la evolución económica general, llevó a las tasas pasivas (las que reciben los ahorristas) a niveles más altos de lo que hubiera correspondido en un sistema de competencia absolutamente libre, sin garantía de depósitos.

En segundo término, indujo a las entidades financieras que habían tomado depósitos a ese alto costo, a recolocarlas a más elevadas tasas activas (las que deben pagar los beneficiarios de los préstamos), lo que sólo podía hacerse entre aquellos que por su situación comprometida estaban dispuestos a pagarlas. Se produjo así un círculo vicioso, ya que agravaba tanto la situación del tomador de crédito cuyo endeudamiento se tornaba mucho más oneroso, como la de la entidad financiera cuya cartera de clientes se deterioraba cualitativa y cuantitativamente. Ante esta situación se fue haciendo más difícil para esas entidades cobrar estos créditos, lo que las llevaba a renovarlos para no evidenciar la morosidad de ciertos clientes y la alta proporción de morosos existente en sus carteras de crédito.

Consecuente con nuestro propósito inicial de modificar el sistema luego de la etapa inicial, se elaboró un nuevo proyecto de ley que fue sancionado en agosto de 1979 (ley 22.051).

Tal como se expresaba en el mensaje de elevación al Poder Ejecutivo que lo acompañaba, los objetivos básicos del régimen de garantía de depósitos son limitar las bruscas alteraciones de la oferta monetaria y crediticia que se pueden producir en un sistema de encajes fraccionarios como consecuencia de retiros masivos de depósitos, así como proteger a la economía de los efectos perniciosos que dicha situación le acarrearía, como lo evidencia la experiencia de otros países. Se manifestaba también que la experiencia recogida desde 1977 en el proceso de reordenamiento y consolidación del sistema financiero aconsejaba ciertas modificaciones del mismo que, sin abandonar sus objetivos principales, permitiese introducir gradualmente un adecuado margen de flexibilidad en él.

Se estableció así que dicho régimen de garantía sería en adelante optativo y oneroso para las entidades financieras. Es decir que para gozar de la garantía, una entidad financiera debía en el futuro adherirse expresamente al sistema y pagar un aporte fijado por el Banco Central, que sería destinado a constituir un fondo cuyos recursos se utilizarían en caso que debiese hacerse efectiva la garantía. El Banco Central quedaba autorizado para establecer auditorías externas a las entidades financieras y a fijar la proporción de los depósitos que quedaría garantizada y el monto de los aportes al fondo.

Esta ley debía entrar en vigencia a los 90 días de su sanción y recién cuando ello sucedió en noviembre de 1979 el Banco Central pudo reducir al 90% la garantía por encima de un nivel mínimo de depósitos, con el propósito de ir gradualmente disminuyéndola de acuerdo con la evolución que aconsejaran las circunstancias .

Este objetivo no pudo llegar a cumplirse pues esta reforma legal, que tuvo una tramitación lenta y dificultosa por la oposición de los intereses creados, cuando finalmente entró en vigor resultó tardía para evitar los efectos no queridos de la garantía total, obligatoria y gratuita de los depósitos. (El día de

la consideración final de esta reforma por la Comisión de Asesoramiento Legislativo –CAL–, tuvo que concurrir personalmente a la reunión para persuadir a los miembros de aprobarla, pues hasta ese momento se inclinaban por su rechazo.)

La crisis financiera de 1980 y sus consecuencias

En marzo de 1980, frente a la situación producida en el Banco de Intercambio Regional –BIR– (el segundo privado en cuanto al volumen de sus depósitos), el Banco Central resolvió su liquidación. Esta disposición tuvo una muy fuerte repercusión pública, ya que los depositantes tomaron conciencia a través de ella de que la autoridad de aplicación estaba dispuesta a hacer cumplir la ley en todos los casos, sea cual fuere la dimensión de la entidad cuestionada y a pesar de las consecuencias que ello pudiere traer aparejado. Esta liquidación sólo podría haberse evitado si hubiera aparecido un auténtico inversor o grupo que contara con los recursos genuinos para integrar el capital mínimo que permitiese el saneamiento y subsistencia del Banco.

En un primer momento la liquidación del BIR produjo una sobre-reacción en el mercado financiero que hizo surgir el riesgo de una caída en cadena de instituciones financieras y empresarias no justificada. Se tomaron entonces con la mayor celeridad medidas tendientes a controlar la situación hasta que el público pudiera apreciarla en su perspectiva adecuada. Se aumentó, consiguientemente, el monto mínimo de los depósitos garantizados y se estableció lo que se llamó una red de seguridad para el sistema financiero instrumentada a través de la circular 1051 del Banco Central.

La pronta adopción de estas medidas evitó mayores perjuicios para la economía en su conjunto. La devolución de depósitos garantizados provocó inicialmente una fuerte expansión de la base monetaria que fue compensada con el efecto contractivo por parte de la Tesorería y de la caída de reservas externas. Sobrevino un clima de inseguridad que, aunque transitorio, tuvo efecto sobre el nivel de las tasas de interés, las que

por otro lado alcanzaron niveles más altos para compensar la incertidumbre creada en el sector externo que motivó fuga de divisas.

En adelante el ahorrista dejó de considerar la tasa de interés como el elemento exclusivo o determinante para la colocación de sus ahorros y se observó un retiro importante de depósitos de entidades en situación comprometida, lo que se aseguró gracias a la creación de la mencionada red de seguridad. Las entidades financieras debieron comprender también su responsabilidad de extremar en adelante los recaudos en el otorgamiento del crédito para evitar perjudicarse al facilitar a sus clientes ya sea a sobreexpandirse o a encarar negocios carentes de rentabilidad suficiente.

En la crisis consiguiente a la decisión del Banco Central tomada con respecto al BIR, tres otras instituciones bancarias (los Bancos de Los Andes —el primero en cuanto al volumen de sus depósitos—, Oddone e Internacional), al enfrentarse a una situación de desconfianza que produjo un abultado retiro de depósitos, debieron tomar importantes fondos bajo el sistema de la circular 1051. Se comprobó que las dos primeras habían estado prestando a los grupos empresarios a quienes pertenecían en violación de las normas establecidas con distintos subterfugios y diversas formas. La tercera funcionó hasta fines de 1979 en forma más normal pero comenzó a prestar en exceso a las empresas del grupo propietario cuando se fue perdiendo la confianza en la solvencia del conjunto. En el caso de estos tres Bancos el gobierno estimó más conveniente intervenirlos antes que liquidarlos, para así determinar su verdadera situación y luego resolver en definitiva su liquidación o alternativamente su posible fusión o venta en caso de que se considerara factible.

Críticas al régimen financiero originadas en la crisis bancaria

La crisis bancaria a que se ha hecho referencia ocasionó muchas críticas. La primera que surgió fue referente a la oportunidad de la decisión del Banco Central, considerándo-

sela tardía y cuestionando el motivo de esta demora. A ello cabe aclarar que en todos los casos, si bien existían rumores en la plaza financiera y el Banco Central tenía la sensación de que podían existir irregularidades, era necesario comprobarlas antes de poder actuar y esta prueba resultó de difícil y larga obtención sobre todo en el caso del BIR y del Banco Los Andes, que eran los Bancos que habían llegado a ocupar los dos primeros lugares en el sistema bancario privado argentino de acuerdo con el volumen de sus depósitos, habiendo crecido vertiginosamente en los últimos dos años al amparo del régimen de garantía de depósitos.

El gobierno era plenamente consciente que al tomar estas decisiones podía causar una situación de inseguridad o de falta de confianza en el mercado financiero que hubiera sido deseable evitar. Quizá desde este punto de vista hubiera sido preferible otorgarle al BIR un apoyo excepcional para intentar salvar el Banco y esto fue lo que precisamente pretendió el accionista mayoritario. Sin embargo optamos por cumplir estrictamente con las disposiciones legales y no encubrir con dineros públicos las falencias de entidades privadas. Luego de haberle dado al Banco las oportunidades legalmente posibles para sanear su situación, al no poder cumplir con ellas continuando en violación de las reglas correspondientes, se adoptó la decisión definitiva. Ello serviría de ejemplo positivo con respecto a la firmeza de la resolución del gobierno de exigir siempre el cumplimiento de la ley, cualquiera fueran las consecuencias.

También se criticó que la devolución de los depósitos requerido por la garantía legal existente y el cumplimiento de la red de seguridad creada por la circular 1051 tuvo como primer efecto la consiguiente emisión, con efectos que podían ser altamente inflacionarios. Sin embargo, estas observaciones no tomaban en cuenta que el Banco Central adoptó consecuentemente una serie de acciones de efecto neutralizante para contrarrestar aquella emisión, variando la política de encaje, adaptando las tasas de interés y efectuando una absorción monetaria mediante letras de tesorería. La emisión forzosa

inicial era una emisión bruta. Pero si se toma en cuenta la emisión neta o sea el resultado del pago de la garantía de los depósitos por una parte y los efectos de las diversas medidas adicionales de política monetaria que el Banco Central adoptó para contrarrestarla, se podrá comprobar que en el segundo trimestre de 1980 la creación de recursos monetarios fue casi la mitad de lo que había sido durante el primer trimestre de 1980. En mayo de 1980, en plena crisis bancaria, la expansión mensual del 1,6% fue la más baja de los tres años anteriores en la misma fecha.

Por otra parte, la decisión del Banco Central, tomada en consulta no sólo con el Ministerio de Economía sino con el propio Presidente de la Nación debido a la gravedad de las consecuencias que se preveían, fue una posición conscientemente asumida luego de una evaluación y seguimiento de la situación durante varios meses.

La liquidación del BIR, medida prevista en la ley como la sanción máxima aplicable y el último paso a tomar cuando hubiesen fracasado las oportunidades para normalizar la situación que se habían concedido anteriormente, y la repercusión que tuvo en el mercado financiero, debió ser seguida inevitablemente por disposiciones referidas a otras entidades. En el caso del Banco de los Andes, del llamado "grupo Greco", hubo que proceder no sólo con respecto al Banco en sí mismo, sino que por ley se dispuso la intervención de más de treinta sociedades comerciales e industriales pertenecientes a dicho grupo.

El Secretario de Coordinación y Programación Económica Dr. Guillermo Walter Klein, el 28 de mayo de 1980 ofreció una conferencia de prensa analizando en detalle la situación del sistema financiero, cuyo texto completo puede encontrarse publicado en el *Boletín Semanal del Ministerio de Economía* N° 340 del 2 de junio de 1980, página 715 y en el diario *La Nación* del 29 de mayo de 1980.

Con el propósito de lograr alguna mayor flexibilidad en las medidas previstas en la ley de entidades financieras 21.526 de 1977 y de aumentar el número de instrumentos a disposición

del Banco Central para hacer frente a estas situaciones, el 13 de agosto de 1980 se dictó la ley 22.267 que, a la par que ratificaba diversas resoluciones tomadas por el Banco Central, disponía que cuando el mismo considerase que la solvencia o liquidez de alguna entidad financiera estuviera seriamente comprometida o comprobare la realización de operaciones prohibidas o limitadas indicadas en la ley, y no se dieran fehacientemente las causales de liquidación previstas en la misma, podría resolver la intervención de estas entidades, con el objeto de contar con mayores elementos de juicio que pudiesen determinar la posibilidad de recuperación, recomposición de cartera y reordenamiento de su eficiencia operativa, a fin de decidir alternativamente sobre la conveniencia de su fusión, venta o liquidación.

Este instrumento legal fue utilizado luego tanto durante nuestro gobierno como en los posteriores, y probó ser eficaz al proveer los medios para que el Banco Central pudiese recuperar la viabilidad de algunas instituciones financieras con su saneamiento y mediante el cambio de propiedad accionaria y dirección con la finalidad de salvar la existencia de entidades financieras y fortalecer el sistema.

La crisis de las entidades bancarias que se inició a fines de marzo de 1980 y sus consecuencias negativas, fueron consideradas por muchos en ese momento y con posterioridad a través de los años como una demostración de la falta de idoneidad y solvencia de la ley de entidades financieras de 1977 y un efecto de lo que se consideraba como una excesiva liberalidad de sus términos.

Un análisis completo de un tema tan importante y complejo excede las posibilidades de la presente publicación. Sin embargo, consideramos como un testimonio de alto valor las opiniones del entonces presidente del Banco Central Dr. Adolfo C. Diz vertidas en el curso de una entrevista con el economista y periodista Lic. Juan Carlos de Pablo publicada en el *Cronista Comercial* del 1 de junio de 1982 titulada "A Cinco Años de la Reforma Financiera", donde se analizan los diversos aspectos de la misma, sus efectos en

aquel momento y sus consecuencias manifestadas con posterioridad.

Puede afirmarse que la reforma financiera de 1977 consiguió canalizar la virtual totalidad de los recursos financieros bajo el sistema legal institucionalizado, contribuyendo eficazmente al proceso de remonetización de la economía.

Con respecto al tema específico de la crisis financiera de 1980 hoy, a algo más de diez años de distancia, una mirada retrospectiva permite afirmar que por encima de las consecuencias negativas que tuvo en el corto plazo, el hecho de que el gobierno mantuviera la firmeza para el cumplimiento de las normas legales en todas las instancias, cualesquiera fueran las consecuencias, era un ejemplo que el país necesitaba para afirmar la credibilidad en sus instituciones y en los regímenes legales consiguientes. El hecho de que esta crisis, que algunos pronosticaban en su momento iba a llegar a una crisis total, no llegó a serla, sino que fue superada en un tiempo relativamente breve, fue la mejor prueba de que el sistema financiero establecido en 1977 era básicamente sano, sus reglas eran buenas aunque evidentemente mejorables a la luz de la experiencia, y que el cambiar un sistema que venía desde años atrás distorsionado por la intervención del Estado y ahogada la iniciativa privada por el excesivo reglamentarismo oficial, tenía que pagar un precio al introducir en el mismo los principios de la libertad, la competencia y la eficiencia basada en el juego del mercado, aunque sujeto a los indispensables controles oficiales.

El establecimiento de un sistema basado en la libertad tiene un precio y hay que estar dispuesto a pagarlo. El aprendizaje de vivir en libertad y de ejercerlo con responsabilidad también es necesario transitarlo y a veces resulta doloroso.

Durante el período de nuestra gestión y bajo las normas establecidas en la reforma financiera que comenzó a aplicarse en junio de 1977 y sus modificaciones, de un total de 60 entidades financieras liquidadas durante dicho período un total de 43 eran entidades que funcionaban con anterioridad a la fecha de entrada en vigencia de la Ley 21.526 de 1977 y otras 15 adicionales estaban también dentro del sistema financiero

aunque operaban en una categoría diferente y sufrieron transformación ya sea de cajas de crédito a compañías financieras o de compañías financieras a Bancos comerciales. Solamente dos sobre un total de 60 entidades nuevas autorizadas a funcionar a partir del 1 de junio de 1977.

En cualquier forma, el hecho de que algunos aventureros o irresponsables intentaron aprovecharse de la libertad otorgada para cometer irregularidades no cambia el concepto enunciado. Es como si se dijera que la existencia de personas que violan la ley inhabilita o descalifica las normas legales vigentes.

Dichos aventureros intentaron aprovecharse del sistema de garantía legal para ofrecer la recepción de depósitos a altas tasas de interés y de esta manera elevarse en el rango de los Bancos de acuerdo con los volúmenes de los depósitos así obtenidos y llegar hasta las posiciones más conspicuas como las de primero o segundo en dicho rango. El resultado fue que sólo encontraron tomadores a las altas tasas de interés a que debían prestar dichos fondos entre aquellas empresas que se encontraban en dificultades y, por lo tanto, su cartera de clientes morosos fue creciendo hasta finalmente hacer explosión en 1980.

Muchas veces se observa en el curso de la historia que cuando se otorga un régimen de libertad partiendo de un sistema estrictamente controlado, el péndulo oscila de un extremo al otro y hasta encontrar su nivel adecuado se producen conductas abusivas y resultados parciales negativos. Esto fue lo que de alguna manera sucedió con el sistema de garantía de depósito: gratuito e irrestricto de la ley de entidades financieras de 1977, en un contexto de libertad de tasas de interés hasta entonces inexistente durante muchos años.

Si bien la garantía de los depósitos en forma completa o parcial establecido en la ley es una práctica que se ha visto adoptada en el mundo entero como una garantía no tanto para los depositantes en sí sino para la fortaleza y vigencia del sistema financiero, hay ejemplos recientes en los Estados Unidos de América, sin contar anteriores europeos que se podrían mencionar, en los cuales aun sin existir un régimen de garantía total las autoridades monetarias y financieras han debido

intervenir con un salvataje que evitase el derrumbe del sistema financiero con los perjuicios generales consiguientes.

Resultados de la reforma financiera

La reforma financiera produjo resultados y consecuencias en el mercado financiero que repercutieron fuertemente tanto sobre las instituciones financieras como sobre los usuarios del crédito. Las entidades financieras, que en adelante ya no eran más simples ventanillas para la distribución del crédito determinado por el Banco Central, sino que podían hacerlo en relación con el monto de sus depósitos, se vieron obligadas a cambiar prácticas y costumbres operativas y entrar en competencia tanto para la captación de depósitos como para la prestación de mejores y más variados servicios a menor costo para los usuarios, tal como el uso de medios electrónicos y de informática, asumiendo tareas de evaluación de riesgos y una mayor especialización en la prestación de servicios.

Por su parte el Banco Central debió reformular sus propios sistemas de trabajo para poder efectuar sus tareas de supervisión de las entidades financieras dentro del nuevo marco operativo y legal, que luego de los años de experiencia iniciales fueron objeto de una nueva reforma de normas técnicas que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1981, introduciendo una modificación sustancial al régimen de superintendencia sobre las entidades financieras que cubría cuatro campos principales:

- a) nuevas normas contables para las entidades financieras;
- b) normas mínimas sobre auditorías externas y controles internos;
- c) nuevo sistema de control de entidades financieras;
- d) nuevo sistema de inspecciones de entidades financieras.

La reforma financiera originó también un proceso de reestructuración del sector en que la mayor libertad del mercado indujo un proceso de transformaciones y fusiones que resultó en una reducción del número de entidades financieras, que descendió de 725 en junio de 1977 a 468 a fines de 1980, o sea una disminución del 35%.

Parte de esta reducción se debió a decisiones del Banco Central que dispuso la liquidación e intervención de 61 entidades, o sea alrededor de un 10% de las que existían.

Paralelamente hubo un ascenso de categoría dentro de la graduación establecida por la ley de entidades financieras, accediendo un determinado número de ellas a la categoría de Bancos, dentro de la cual también había distintas normas en cuanto a las operaciones que podían o no realizar de acuerdo con las exigencias mínimas establecidas.

Consideraciones finales

Considerando la experiencia argentina al respecto durante el período 1977-80, con el desapasionamiento que permiten los años transcurridos desde entonces y con el conocimiento de los problemas vividos, cabe concluir que eran válidas mis dudas iniciales sobre la compatibilidad y coherencia de un sistema basado en la coexistencia de tasas libres de interés con la garantía total y gratuita de los depósitos. Como postulado general, independientemente de la especialización en materia bancaria, si el principio orientador era la libertad con competencia y responsabilidad, estos requisitos no resultaban cumplidos.

La libre competencia no existe estando de por medio tal garantía. Sin embargo, cabe también la reflexión sobre la prudencia de la recomendación del Banco Central, como especialista y responsable del sector, que sostenía entonces que ello era necesario para crear confianza y seguridad en el nuevo régimen y que países que no lo tenían establecido, al producirse una crisis, se veían obligados a efectivizarlo de alguna manera para sostener la viabilidad del sistema financiero general.

Quizás en la situación existente a mediados de 1977 cuando entró en vigencia la reforma financiera, visto con la perspectiva de los años transcurridos, podría decirse que posiblemente faltaba entonces una mayor maduración en todos los sectores intervinientes para que el sistema hubiese sido aplicable sin los inconvenientes que se produjeron después. En efecto:

a) Con respecto a los tomadores de crédito, tardaron un tiempo en asimilar la importancia del cambio que significaba pasar de un régimen de crédito subsidiado con tasas de interés legalmente establecidas que resultaban negativas en términos reales con respecto a la inflación, y que era utilizado sustituyendo al capital de trabajo, a uno de tasas de interés libres que podían ser positivas en términos reales.

b) Del punto de vista de las instituciones crediticias, existieron dos aspectos diferentes: 1. los que podríamos calificar de "aventureros", que decidieron utilizar la etapa transitoria de reacomodamiento del sistema para beneficiarse del mismo creciendo y cometiendo irregularidades, aprovechando en forma indebida la libertad concedida, y 2. la gran mayoría de las entidades financieras y bancarias que no siguieron la misma actitud de los anteriores pero que, con la simplificación y la generalización de las apreciaciones efectuadas con intencionalidad política y de ideología económica que se realizaron en esa época y después, cayeron en la calificación difamante de "patria financiera", sin que su actitud general lo mereciera.

c) La superintendencia que debía ser ejercida por el Banco Central sobre el nuevo sistema debía también adaptarse rápidamente al mismo, lo cual no fue del todo posible debido por un lado a las limitaciones presupuestarias que el propio Poder Ejecutivo le imponía al Banco Central para tomar un mayor número de funcionarios e inspectores mejor remunerados para poder ejercer funciones tan delicadas y, por la otra, a que la actitud de algunos de los integrantes del sistema financiero dificultaba la aplicación del nuevo régimen por los abusos que cometían con respecto a las libertades que se les había concedido.

Anécdotas ilustrativas

Al respecto recordamos dos ejemplos muy salientes: el del Banco de Intercambio Regional (BIR) y el del Banco de los Andes.

El primero resistió tenazmente las diversas inspecciones que le fueron enviadas en el curso del tiempo por el Banco Central que sospechaba la violación de normas que lo ponían en situación irregular, acudiendo a toda clase de influencias políticas y de presiones para neutralizar las mismas. Recuerdo vívidamente el momento cuando el presidente del Banco Central me anunció que se iba a efectuar una inspección completa para poder llegar a tener un panorama definitivo, enviando a cuatro funcionarios de muy alta categoría para efectuar la inspección. El resultado fue que al día siguiente los cuatro renunciaron al Banco Central y pasaron a ser funcionarios jerárquicos del BIR.

Cuando finalmente pudo organizarse una amplia inspección de manera que no pudiera fallar, el presidente y accionista principal del BIR me pidió audiencia, solicitándome tres meses de tiempo, porque en ese momento estaba por abrir una casa del Banco en Washington y podría producir mala impresión la noticia de que el BIR era objeto de una inspección. Por lo tanto me solicitó que le ordenara al Banco Central que suspendiera la inspección por tres meses. Evidentemente yo no podía acceder a tal petición, ni le podía pedir al Banco Central cosa parecida. Al formularle esta reflexión, también le hice ver que con ese pedido se hacía un daño a sí mismo, pues levantaba la sospecha de que tenía algo que esconder y necesitaba de esos tres meses para arreglarlo. Lo invité a que hablase con las autoridades del Banco Central, que felizmente pudieron obtener que firmara una carta en la que él voluntariamente pedía la inspección. Todo esto a mí me costó horas de paciencia de escucharlo a este señor en ese y en otros momentos anteriores, y al Banco Central le tomó muchas más horas todavía. Pero solamente con el pedido voluntario que él firmó pudimos frenar toda esa presión que había montado con el pretexto de que era objeto de una persecución por parte del Banco Central.

Cuando con posterioridad el presidente del BIR entró en negociaciones para transferir el Banco a otro grupo de accionistas, la persona que los encabezaba también me pidió una

entrevista. Expresó que estaba dispuesto a comprometer 20 millones de dólares de inversión para salvar al BIR y al sistema bancario de un "crack". Manifesté interés, le aconsejé que presentase su programa al respecto y que si era algo regular y no fuera de lo ordinario, se lo aceptaríamos. El mismo grupo mandó realizar una auditoría, de la cual surgió que la brecha que había que cubrir no era de 20 millones de dólares sino de 200 millones. De nuevo me visitó dicha persona para manifestarme que frente a esta situación nada se podía hacer si no había una ayuda del Estado. Al preguntarle cuál era esa asistencia que pedía, resultó finalmente que pretendía que el Banco de la Nación Argentina y el Banco Nacional de Desarrollo se hicieran cargo de la cartera morosa del Banco de Intercambio Regional.

Evidentemente ello implicaba hacerle un regalo con dineros públicos a un grupo particular. Yo tenía conciencia que si caía el BIR podía producirse una crisis financiera, pero para evitarlo, por más perjudicial que resultase, no podíamos usar los dineros de Bancos oficiales para solucionar el problema de un Banco privado. De manera que mi respuesta fue negativa.

Con respecto al Banco de los Andes, en medio de presiones políticas de toda índole que enaltecían la supuesta función revitalizadora que el grupo accionista había realizado sobre todo en la provincia de Mendoza otorgándole una artificial bonanza debido a una absorción monopólica de diversos sectores económicos (especialmente el vitivinícola), fue necesaria una investigación detectivesca por parte de las autoridades del Banco Central para poder rastrear la formación de numerosas sociedades anónimas constituidas por los mismos accionistas del Banco bajo nombres supuestos y con intervención de diversos personeros, al solo objeto de que se les pudiera otorgar el crédito apetecido. Cuando se pudo completar esta larga y difícil investigación resultó que prácticamente la totalidad de la cartera crediticia del Banco estaba tomada por empresas pertenecientes al grupo accionista propietario del mismo.

En el caso de otros Bancos, se llegó a descubrir oficinas montadas separadamente en que se preparaban carpetas de

clientes inexistentes que eran presentados luego al Banco para el otorgamiento de créditos a favor de estas personas etéreas, que beneficiaban directamente al grupo a quien pertenecían las acciones del Banco.

He referido estas anécdotas con la finalidad de intentar transmitir al lector el ambiente enrarecido en que debíamos actuar. Evidentemente habían intereses en juego muy grandes, originados en situaciones surgidas muchas veces al margen de la ley y que pretendían ser convalidadas a través de las presiones políticas y del temor a que se produjese una crisis bancaria y financiera.

Había que tener una gran fuerza de convicción y de principios para afrontarlas, aun sabiendo las consecuencias negativas que podrían producirse, como efectivamente sucedió.

Por ello, cuando se emite juicio sobre problemas como los suscitados por la reforma financiera, deben tenerse presentes las circunstancias del momento en que había que actuar y las dificultades y limitaciones para este accionar, para poder así adecuar el juicio teórico a las realidades del país y del caso.

Con posterioridad, los miembros del Directorio del Banco Central fueron objeto de una persecución desatada quizá por el impacto negativo que estos hechos tuvieron en la opinión pública, generalizados y no suficientemente tamizados para distinguir lo circunstancial de actuaciones individuales irregulares, del funcionamiento global de un sistema. La irracionalidad de esta actitud persecutoria pudo evidenciarse cuando fueron acusados ante la Justicia Penal, por una parte, de no haber cumplido con suficiente rigor con sus deberes y obligaciones de superintendencia e inspección de Bancos y, por la otra, por los accionistas y directivos de las entidades financieras sancionadas de haber incurrido en abuso de autoridad.

Conclusión

Debo reconocer que la crisis bancaria de 1980 fue posiblemente el episodio más negativo que tuvimos que afrontar en todo el curso de la ejecución de nuestro programa económico.

Al respecto no era fácil imaginar previamente, no sólo la deformación del sistema de garantía por parte de los aventureros, sino incluso que algunos Bancos de larga tradición actuaran con ligereza. Sobre todo porque no debe olvidarse que la garantía de los depósitos se hacía efectiva una vez que la entidad financiera entraba en crisis, camino que conducía a la pérdida del capital de los accionistas y su desplazamiento de la conducción.

Si hubiera que repetir la reforma financiera con la experiencia adquirida, seguramente habría que retocar algunos de sus aspectos teniendo en cuenta que debía aplicarse sobre una sociedad afectada por causa de la inflación y la intervención del Estado. Normas idealmente buenas pueden resultar equivocadas por no adaptarse al medio en que deben actuar. De todos modos es fácil emitir juicio después de los hechos. Lo difícil es poder prever las situaciones emergentes cuando se cambian bruscamente las reglas de juego que han determinado durante muchos años conductas y actividades económico-financieras.

Estas son las realidades que surgen de toda transformación estructural de la economía que pasa de un sistema viciado por los controles y la intervención del Estado asfixiantes, a uno de libertad para estimular la competitividad y la eficiencia. Lamentablemente siempre se tropieza con personas o grupos que no saben o no quieren ejercer con responsabilidad la libertad otorgada y cuyo ejemplo se esgrime con una generalización descalificante para todo el régimen.

Sin embargo, las apariencias no deben engañarnos y los episodios circunstanciales que han debido ser superados no deben empañar el juicio en cuanto a los méritos del sistema en general y, sobre todo, con respecto al principio de la libertad como motivador eficaz de la actividad económico-financiera.

Es posible que el régimen establecido en la ley de entidades financieras de 1977, en especial con referencia a la garantía gratuita e irrestricta de los depósitos bancarios por el Estado en un contexto de libertad de tasas de interés, introducido

en un mercado desacostumbrado a la misma, hubiera debido ser preparado con mayor gradualismo para su aplicación.

El sistema de garantía optativa no gratuita (remunerado con carácter de seguro) y limitada de la ley 22.051 de agosto de 1979 pudo haber sido preferible aunque quizá no posible en 1977.

Probablemente ni los beneficiarios del crédito, ni las entidades financieras en gran parte, ni el propio Banco Central como autoridad de superintendencia, estaban preparados para una aplicación poco gradual del nuevo sistema. Posiblemente se hubiese requerido un tiempo de aprendizaje o de transición.

Pero es también cierto que el régimen financiero vigente en 1977 debía ser reformado urgentemente para poder otorgar viabilidad financiera a una reforma estructural de la economía argentina basada en los principios de libertad responsable, apertura y competencia con la eliminación de subsidios, privilegios, monopolios y demás deformaciones estructurales existentes, que trababan la modernización y el crecimiento de la economía.

Con posterioridad, las diversas reformas introducidas en el sistema financiero a partir del segundo trimestre de 1981 por los gobiernos que sucedieron al del presidente Videla, no lograron conformar un régimen coherente, idóneo y eficaz para promover el crecimiento de la economía argentina y su producción en todos los sectores.

Las grandes y abruptas devaluaciones monetarias que se sucedieron destruyeron la confianza en la moneda nacional, perjudicando a los que habían colocado sus ahorros en ella y motivando la virtual desaparición del ahorro local como fuente de crédito. Entonces se recurrió nuevamente a los "redescuentos" del Banco Central para proveer a los Bancos de disponibilidades para el crédito, con el consiguiente efecto inflacionario. La licuación de pasivos, junto con la nueva recurrencia a los *swaps* y seguros de cambio, completaron la deformación del sistema financiero. Renacieron los sistemas financieros "paralelos" que llegaron a adquirir una importancia

sustancialmente mayor que los mecanismos bajo control del Banco Central. Las tasas de interés tanto nominales como reales alcanzaron niveles nunca vistos en los tiempos modernos (ver cuadro 30 del Anexo I). La inflación, la recesión y la declinación de la inversión dominaron desde entonces la escena.

Es cierto que el contexto internacional de altas tasas de interés a partir de 1982 introducía un elemento altamente negativo. Pero ello no modifica el hecho de que la política económico-financiera interna, con excepción de principios de 1982 dirigida por aquellos que más habían criticado el sistema de 1977, no fue capaz de implantar un régimen financiero orgánico y apto para la existencia del crédito necesario para financiar las actividades económicas del país.

Con respecto a la garantía de los depósitos, sucesivas modificaciones la fueron limitando, hasta que el 3 de octubre de 1991 el directorio del Banco Central aprobó la Resolución N° 478, a raíz de la cual el sistema ha quedado reducido a un nivel poco importante. El nuevo régimen, difundido a través de la circular A-1881 del 11 de octubre de 1991, disminuye la garantía hasta cubrir solamente U\$S 1.000 por persona en el curso de 12 meses.

Se constituye un Fondo Especial Limitado con U\$S 50 millones en Bonex 1989 a valor nominal, para hacer frente a la garantía de los depósitos con los aportes a cargo de las entidades financieras adheridas al sistema que ingresen a partir de la fecha de dicha resolución y con las reservas que excedan al respaldo necesario dispuesto por la ley de convertibilidad. La garantía de los depósitos a cargo del Banco Central se limitará hasta la concurrencia de dicho fondo. Si estos recursos no resultan suficientes, serán prorrateados entre los depositantes en relación con la magnitud de cada imposición. Este prorrateo será de aplicación sólo cuando el porcentaje resultante sea superior al 10%. De ello se deduce que el respaldo de la garantía puede incluso llegar a ser inferior a los U\$S 1.000.

Se prevé la posibilidad de que el Banco Central acuerde con otras entidades financieras que —contra la cesión sin responsabilidad de la cartera del Banco liquidado— se hagan car-

go total o parcialmente de los depósitos hasta los montos cubiertos por la garantía.

Este régimen, que prácticamente desmonta el sistema de la garantía oficial de los depósitos, se ha sancionado en el contexto de la situación actual, en que una elevada proporción (alrededor de la mitad) de los depósitos totales están en dólares (los cuales no gozan de la garantía oficial), mientras que por ser optativo existen sucursales de Bancos extranjeros que no están adheridos (por considerar que no lo necesitan) y los Bancos oficiales tienen reconocida en sus estatutos la garantía del Estado.

Sin perjuicio de ello, algunas opiniones sostienen que en el futuro los Bancos interesados podrán estudiar la conveniencia de constituir un régimen privado de garantía de depósitos.

VII - LA DEUDA EXTERNA

El tema de la deuda externa ha dado lugar a una infinidad de debates, afirmaciones y conclusiones en el transcurso de la década de 1980 muchas de las cuales, a causa de las dificultades que surgieron en esa época, no contaron con la objetividad, el desapasionamiento y la debida perspectiva histórica que hubiera sido de desear.

Para emitir un juicio válido sobre acontecimientos políticos, económicos o sociales de importancia, es indispensable colocarse en las circunstancias del momento en que se produjeron los hechos juzgados y su desenvolvimiento, así como los condicionamientos a que estuvieron sujetos. A este fin consideramos necesario aclarar los siguientes aspectos fundamentales:

1 - La verdadera naturaleza del problema del endeudamiento externo.

2 - Las circunstancias que motivaron su crecimiento en la década de 1970 (especialmente su segunda mitad) y la magnitud absoluta y relativa que alcanzó.

3 - El destino que se le dio a los recursos provenientes del financiamiento externo que originó al endeudamiento.

4 - Las causas que llevaron a la situación de crisis de la deuda externa.

5 - Las perspectivas futuras para esta crisis una vez superada la emergencia.

1 - La verdadera naturaleza del problema del endeudamiento externo

Los gobiernos tienen tres grandes fuentes de recursos para financiar las inversiones requeridas para promover el desarrollo de sus respectivas naciones: 1. Los provenientes del régimen impositivo; 2. Los originados en operaciones de crédito tanto interno como externo; 3. Los resultantes de las ventas de bienes y servicios de las empresas públicas o, más específicamente, la diferencia entre los ingresos y gastos corrientes que deben realizarse para producir esos bienes y servicios; en otras palabras, el ahorro corriente de las empresas públicas.

En los dos primeros casos los recursos provienen del ahorro presente o diferido de la población.

En el primero, es un ahorro forzoso exigido por el Estado, que quita una parte de lo que el individuo puede gastar para canalizarlo hacia las finalidades del gasto público decididas por el gobierno.

En el caso del crédito, tanto interno como externo, el ahorro ya no es forzoso sino voluntario. El crédito interno proviene de la capacidad y voluntad de ahorro de la población nacional. Cuando el crédito local es insuficiente para satisfacer el volumen de las inversiones requerido por el crecimiento, se recurre al financiamiento externo mediante títulos u otras formas de crédito público cuyos deudores son los ahorristas o inversores financieros del exterior, que complementan o agrandan así la capacidad de ahorro y de inversión nacional. La devolución posterior del crédito externo requerirá la consecuente generación del ahorro interno, o sea es una forma de postergar en el tiempo este último cuando el mismo es insuficiente.

Todas las fuentes de recursos tienen obviamente su límite. Con respecto a los impuestos, será aquél determinado por la presión tributaria que puede soportar al país. En cuanto al crédito interno, el techo estará establecido por el tamaño del mercado local de capitales. Para el financiamiento externo lo será el nivel que deberá reconocer una administración prudente de la capacidad de repago del país, así como la confianza a su respecto existente en los mercados financieros internacionales. La generación de ahorros corrientes en las empresas

públicas está también limitada por los niveles tarifarios o de precios que no es posible sobrepasar sin afectar excesivamente el resto de las actividades económicas o el nivel de vida. Cuando estas empresas actúan en competencia puede ser el propio mercado el que fije el límite e incluso la posibilidad de generar ahorros corrientes.

A los recursos públicos para financiar el desarrollo, obviamente deben adicionarse los privados —que pueden llegar a ser importantes— provenientes de la inversión privada directa, nacional o extranjera.

Tanto para el sector público como para el privado, cierto tipo de inversiones nunca son ni deben ser pagadas en su totalidad con ahorros corrientes o utilidades, sino que una determinada proporción debe ser financiada mediante el crédito. Las inversiones benefician no sólo a la población del presente, sino también a la del futuro. Además, es conveniente que se pague una parte de las obligaciones cuando la inversión ya esté rindiendo sus frutos. En la esfera privada un promedio general indica que los proyectos de inversión se financian con 30% de recursos propios y 70% provenientes del crédito.

El endeudamiento externo no es pues, entonces, un instrumento condenable en sí, sino por el contrario, indispensable si se quiere lograr el crecimiento de países en desarrollo, que normalmente presentan una escasez de capital y crédito local. Al respecto, en un artículo publicado por dos expertos en materia financiera externa, William H. Bolin y Jorge del Canto (“LDC DEBT; beyond crisis management” en *Foreign Affairs*, junio-agosto 1983), se recuerda que “ninguna nación ha pasado de ser subdesarrollada a industrializada sin flujos de créditos continuamente crecientes, aun cuando siga políticas lúcidas para estimular la formación local de capital y atraer la inversión directa extranjera. Ser ‘en desarrollo’ es estar endeudado. Los países de desarrollo intermedio son estructuralmente importadores de capital cuya productividad en su uso es alta. Cuantos más recursos naturales y humanos tenga el país, mayor necesidad tiene de obtener préstamos para desarrollar los mismos”. Todas las naciones actualmente industria-

lizadas, incluidos los Estados Unidos, han seguido este camino.

El criterio usualmente aceptado respecto del servicio normal de la deuda externa no es el de repagar la misma para que ella disminuya, sino atender puntualmente los intereses y hacer frente a las amortizaciones de capital con nuevos créditos. De no ser así, se transformaría a un país que requiere ser un importador de capital para poder crecer, en un exportador neto de capital, lo que conspiraría contra sus posibilidades de desarrollo.

Una nación puede tener un endeudamiento externo creciente en términos absolutos, pero deberá cuidarse de dicho incremento y su estructura de plazos esté en relación con su capacidad de atender al servicio de la deuda a través del aumento de su producción o, mejor aún, de sus exportaciones. De acuerdo con lo expuesto, deberá separarse lo que corresponde al servicio de los intereses, de lo que constituyen amortizaciones de capital. En una situación normal y sana, el país deberá poder pagar los intereses con los recursos corrientes y luego, a través de lo que se llama la "administración" o "manejo" de la deuda externa, contratará nuevos créditos externos para repagar las amortizaciones de los anteriores.

Esto disminuye mucho la magnitud del problema y lo ubica en su verdadera perspectiva.

2 - Las circunstancias que motivaron el crecimiento de la deuda externa en la década de 1970 (especialmente segunda mitad) y la magnitud absoluta y relativa que alcanzó

En los momentos iniciales de su formación y crecimiento, los países de desarrollo intermedio encontraron la mejor fuente de financiamiento externo a través de la colocación de títulos de la deuda pública (bonos) a largo plazo en los mercados financieros de los países industrializados. Los ahorristas se transformaban en acreedores de los países al adquirirlos y los Bancos solamente actuaban como intermediarios de estas operaciones. La crisis de 1930 y los incumplimientos consecuentes terminaron con esta práctica.

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y con el nacimiento de los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo regionales (para América latina el BID), el crédito internacional disponible provenía principalmente de los mismos, dirigido sobre todo al financiamiento de proyectos específicos y con mayor preocupación para solucionar los problemas de los países de bajos ingresos que los de desarrollo intermedio. Además, se recibían créditos de las naciones industrializadas a través del financiamiento de la exportación de bienes de capital por instituciones de crédito o de garantía oficial del mismo. Existía una menor proporción de créditos originados en los Bancos comerciales, con plazos más cortos y tasas de interés más elevadas.

Con las dos crisis del petróleo desatadas en 1973 y en 1979 el panorama cambió fundamentalmente. A partir de la primera el precio del petróleo se cuadruplicó y luego del segundo shock llegó a un nivel diez veces superior al existente antes del primero. El resultado fue una enorme afluencia de dinero a las arcas de los países exportadores de petróleo, quienes no podían absorberlo ni invertirlo a pesar de sus grandes esfuerzos por llevar a cabo proyectos de desarrollo e importaciones aceleradas, traducándose entonces en elevados superávits en su balanza de pagos.

El peso de esta gran liquidez internacional así creada amenazaba con crear graves problemas y la solución que encontró mejor aceptación fue la de confiar estos excedentes de fondos a los grandes Bancos comerciales occidentales. Estos debían recolocarlos en aquellos mercados financieros donde encontrarán tomadores que fueran capaces de absorberlos, que eran especialmente los países de desarrollo intermedio.

En referencia con este proceso que fue denominado "reciclaje de los petrodólares" conviene recordarles a aquellos que juzgan los acontecimientos pasados a la luz de las circunstancias presentes que entonces no eran evidentes, que en esa época tanto los gobiernos como las instituciones financieras internacionales, así como los países prestatarios lo apoyaron y aplaudieron como un medio de solucionar el problema creado por los grandes superávits de la balanza de pago de los países

exportadores de petróleo y lograr su canalización para fines útiles para aquellas naciones y actividades que mejor podían absorberlas e invertir las, las cuales antes carecían de posibilidades de financiación externa en esas magnitudes (recuerdo perfectamente las reuniones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en que me tocó participar, en las que el llamado problema del "exceso de liquidez financiera internacional" y sus posibles soluciones fue tratado con gran seriedad y preocupación).

Durante la llamada "década del desarrollo", de 1960, se insistía continuamente en la existencia de una "brecha" (*gap*) entre los recursos necesarios para financiar el crecimiento económico-social y las disponibilidades existentes para tal fin. Este problema recién encontró solución (aunque parcial) en el proceso de reciclaje de los petrodólares descripto. Cabe observar, por otra parte, que si estos recursos financieros no hubiesen sido utilizados por las naciones de desarrollo intermedio en esa época, nunca más hubieran podido hacerlo, pues con posterioridad a 1981 los excedentes de la balanza de pagos de los países de la OPEP desaparecieron con la declinación del precio del petróleo (en 1980 el saldo positivo de la cuenta corriente de la balanza de pagos de los países exportadores de petróleo superó la cifra de 114 mil millones de dólares, mientras que en 1982 y 1983 pasó a ser negativo en 2,2 y 27 mil millones de dólares, respectivamente).

La Argentina no escapó a la situación general arriba transcrita. Como país de desarrollo intermedio, en la posguerra no había logrado un acceso a las grandes fuentes de financiamiento internacional en la medida necesaria para impulsar su desarrollo económico. Esta situación cambió con el reciclaje de los petrodólares, y el volumen del mercado de eurodólares se multiplicó por diez en un decenio. Si la Argentina hubiera mantenido una evolución de su deuda externa similar al crecimiento del mercado financiero internacional hubiera podido alcanzar teóricamente los 50.000 millones de dólares en esa década. Sin embargo, nuestro país no estuvo presente en forma significativa en los mercados financieros internacionales

en la primera mitad de la década del setenta, dado que sus problemas internos deterioraron significativamente su crédito y sus posibilidades de acceso a dichas fuentes de financiamiento externo.

A partir de la aplicación del programa económico anunciado el 2 de abril de 1976 la situación se revirtió favorablemente y la creciente confianza internacional que despertó el mismo le permitió acceder en las mejores condiciones de plazo e interés al crédito tanto de los grandes organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (con plazos de hasta veinte años), así como de Bancos comerciales del exterior que generalmente integraban consorcios a tal efecto (*syndicated loans*) y de los mercados financieros internacionales en las monedas más diversas (eurodólares, marcos alemanes, francos suizos, yenes japoneses) para la colocación de títulos o bonos del Estado (con plazos de hasta diez años).

Una gran parte del financiamiento obtenido se contrataba con un interés referido a la tasa interbancaria variable de Londres (LIBOR), al cual se le adicionaba un plus cuya magnitud reflejaba la mayor o menor confianza que gozaba el tomador del crédito en las finanzas internacionales. En 1976 el margen promedio de la tasa de interés anual por sobre el LIBOR para la Argentina fue del 1,875%, el cual fue declinando año por año hasta llegar al 0,6198% en 1980 (en este año el Banco de la Nación Argentina y el Banco de la Provincia de Buenos Aires obtuvieron créditos con un margen del 0,50%).

Para juzgar debidamente el crecimiento de la deuda externa argentina en el período que estamos examinando deben tenerse en cuenta varios factores:

a. En las estadísticas internacionales cuando se publican cifras referentes a la deuda externa generalmente comprenden sólo la del sector público, excluyendo la privada. En la Argentina no es así y las publicaciones del Banco Central incluyen tanto la deuda externa pública como la privada, lo que a primera vista puede aumentar su nivel en comparación con la de otros países.

b. La deuda externa argentina, según es publicada habitualmente por el Banco Central, surge de encuestas rutinarias que el mismo realiza pero que a través de los tiempos se le han ido incorporando diferencias metodológicas que, por ejemplo, no permiten una simple y estricta comparación entre su monto al 31-12-75 y el 31-12-80. La deuda externa argentina existente a principios de 1976 resulta, pues, subestimada si se la compara con los resultados de encuestas realizadas a partir de 1978, porque a partir de esta época el Banco Central amplió los conceptos encuestados incorporando toda la deuda a menos de un año de plazo antes excluida, incluso la comercial y la contable entre subsidiarias en el país de empresas internacionales y sus casas matrices.

En la Memoria del Banco Central de 1979 (páginas 85/6) se deja constancia que más de 3.300 millones de dólares del aumento que registra la estadística al 31-12-79 corresponden a dichas operaciones comerciales hasta un año de plazo, originadas en un significativo aumento del valor del comercio internacional tanto debido al volumen del mismo como al deterioro del dólar como moneda mundial.

La misma Memoria del Banco Central de 1979 (página 86), adicionalmente explica que la incidencia de estos vencimientos de corto plazo en la balanza de pagos "debe analizarse teniendo en cuenta que una proporción significativa de las obligaciones comerciales —y seguramente también una proporción de los préstamos financieros— tienen carácter rotativo" (o sea que se liquidan y luego vuelven a renacer al terminarse unas operaciones comerciales y contratarse nuevas).

Por otra parte, la deuda hacia fines de 1980 incluía declaraciones de créditos ya cancelados pero no informados como tales al Banco Central. Según estimaciones oficiales de septiembre de 1981, la sobrestimación resultante llegaba a los 4.000 millones de dólares, que significaba casi la mitad de los más de 8.000 millones de dólares que, según los datos del Banco Central, había sido el aumento neto de la deuda declarada por el sector privado en 1979/80.

c. En cuanto a la composición de la deuda externa por capital, o sea su distribución entre el sector público y el sector privado, según las cifras del Banco Central el mismo ascendía al 31-12-75 a 4.021,3 millones de dólares para el sector público y a 3.853,8 millones de dólares para el sector privado, lo que hace un total de 7.875,8.

Al 31-12-80, la correspondiente al sector público se había incrementado a 14.459 millones de dólares y la del sector privado a 12.703 millones de dólares o sea un total de 27.162 millones de dólares. Según estas cifras el aumento correspondiente entre estas fechas fue de 10.437,7 millones de dólares para el sector público y 8.849,2 millones de dólares para el sector privado o sea un total de 19.286,9 millones de dólares. Estas cifras son en dólares corrientes. Si se tomaran dólares en valor constante de 1980 el total de la deuda externa al 31-12-75 es equivalente a 12.363, o sea que el aumento en la deuda externa bruta entre dicha fecha y el 31-12-80 en lugar de ser de 19.286,9 millones de dólares corrientes es de 14.799 millones de dólares constantes de 1980 (ver cuadros 32 y 33 del Anexo I).

d. Las estadísticas sobre la deuda externa que publica el Banco Central tanto del sector público como del privado, la clasifican en financiera y comercial. Esta última corresponde a operaciones de importación como las arriba mencionadas.

Como en dichas estadísticas la proporción mayor de la deuda externa aparece bajo el rubro de financiera, se ha afirmado con ligereza que dicho endeudamiento correspondía simplemente a operaciones financieras especulativas. Ello implica desconocer que este rubro incluye no sólo los créditos destinados a capital en giro sino también los que se originan en la adquisición de bienes de capital e inversiones físicas, lo cual no está discriminado en las estadísticas oficiales. Sin embargo, la mayor parte de esta deuda que aparece sin discriminar correspondió precisamente en ese período a la financiación de la adquisición de equipamiento para las empresas públicas y privadas o para el financiamiento de la obra pública. Es que las buenas condiciones de interés y plazo, debido a la confian-

za en la evolución económica argentina, permitieron reemplazar el clásico crédito del proveedor (los llamados créditos "atados") por el financiero otorgado al comprador nacional de dichos bienes y actividades, que se conseguía en mejores condiciones que el primero y con la libertad de elegir el origen de los bienes y su adjudicación sin quedar atado al proveedor del crédito. De manera que lo que fue una gran ventaja se intenta hacer aparecer en esta forma como un inconveniente.

e. Una deuda externa no puede decirse que sea "alta" o "baja" como concepto absoluto, pues dichos términos son relativos o sea que se refieren a un patrón o índice de comparación. Aunque existen diversos criterios al respecto, quizás el más aceptable sea el de tomar el volumen de las exportaciones anuales en comparación con el monto total de la deuda externa neta (deuda bruta menos reservas internacionales) o el servicio de la deuda pública argentina. Esta última, sin embargo, puede inducir a engaño puesto que con la gran elevación de los intereses que se produjo a principios de la década de 1980 (ver cuadro 29 en el Anexo I), una parte importante de las mismas constituye en realidad una amortización acelerada de capital. Es decir, una proporción del monto nominal de intereses representa en realidad la corrección de la capacidad adquisitiva de la moneda o ajuste monetario por inflación. Con respecto a la otra comparación que usualmente se toma o sea con el Producto Bruto Interno ella también adolece de ciertas fallas por la variación que puede estar sujeto este cálculo de acuerdo con la forma que se realiza para los diversos países.

En cualquier forma y dejando de lado las observaciones que se han hecho sobre los cambios de metodología en las estadísticas del Banco Central, tomando únicamente las cifras oficiales tal como han sido publicadas, puede observarse que mientras al 31 de diciembre de 1975 la deuda externa neta de la Argentina era equivalente a dos veces y medio el volumen de las exportaciones de ese año, al 31 de diciembre de 1980 la relación existente era precisamente la misma (ver gráfico 34 del Anexo I). O sea que si bien es cierto que la deuda externa

se incrementó durante nuestra gestión, también se elevó la capacidad de pago del país a través del aumento de sus exportaciones (200% en el período 1976-81). Es decir, que pudo aprovecharse el aumento del financiamiento que los mercados internacionales ofrecían, para capitalizar al país en distintas obras y equipamientos a que nos referiremos más adelante, pero manteniéndose dentro de la capacidad de pago del mismo pues el coeficiente mencionado es de un nivel razonable a tales efectos.

Si se tomase el servicio de la deuda pública externa argentina como porcentaje del valor anual de las exportaciones de bienes y servicios como patrón de comparación, se puede observar que mientras a fines de 1970 era de 21,5%, en 1980 representaba 16,6%, o sea había disminuido. Para Brasil los porcentajes correspondientes en esos años eran del 24,1% y 31,9%, mientras que para México eran del 12,5% y 34%, respectivamente (cifras del *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1982 publicado por el Banco Mundial, cuadro 13, páginas 157-8 y cuadro 15, páginas 160-1).

En cuanto a la relación con el Producto Bruto, las comparaciones serían las siguientes (según el mismo *Informe sobre el Desarrollo Mundial* de 1982 arriba citado):

Argentina:	1970: 7,6%;	1980: 7,2%
Brasil:	1970: 7,2%;	1980: 16,4%
México:	1970: 9,7%	1980: 20,6%

3 - El destino que se les dio a los recursos provenientes del financiamiento externo que originó el endeudamiento

Nos hemos referido ya en capítulos anteriores al gran atraso que existía en la Argentina por falta de inversión en la infraestructura económico-social y en la industria, así como en la modernización del equipamiento tanto de las empresas públicas como de las privadas.

Fue precisamente este el destino especial al que se dedicó el financiamiento externo en ese período, sobre todo en el

sector público. En el sector privado también fue utilizado en proporción importante para estas inversiones.

Es por ello que resultan totalmente incorrectas las manifestaciones que se han realizado al más alto nivel político afirmando que los recursos obtenidos del financiamiento externo fueron malgastados en forma irresponsable sin dejar una "contrapartida" en el país, influyendo así negativamente —según esa tesis— en los problemas posteriores sin haber obtenido un real provecho del endeudamiento en que se incurrió.

En el período 1976-80, precisamente, pudieron aprovecharse las condiciones favorables del crédito internacional que se han referido más arriba, a raíz del reciclaje de los petrodólares, para impulsar el crecimiento del país a través de la realización de importantes obras públicas en sectores de tanto retraso como el existente en materia de centrales hidroeléctricas, térmicas y nucleares, líneas de transmisión eléctrica, gasoductos, caminos, puentes, obras portuarias, dragado de acceso a puertos y vías navegables, sistemas modernos de telecomunicaciones, reequipamiento ferroviario, de la marina mercante y de la aviación comercial, así como el de la mayor parte de las empresas de servicios públicos, comprendiendo adicionalmente rubros de carácter social (además de las Obras Sanitarias) como el importantísimo reequipamiento médicoquirúrgico en todo el país y la incorporación de moderno instrumental educacional y de administración, tales como los sistemas de informática y de computación, así como otros adelantos científico-técnicos.

De acuerdo con cifras oficiales (a las que se ha hecho referencia en capítulos anteriores) la inversión pública realizada en el período 1976-80 alcanzó el históricamente elevado nivel de 50.000 millones de dólares.

Gran parte de estas inversiones llevaban un componente físico de bienes importados. Precisamente el aumento de la deuda externa pública argentina en el quinquenio 1976-80 de alrededor de 10.000 millones de dólares (ver cuadro 32 en el Anexo I) es equivalente a la quinta parte de la inversión pública realizada en el período, nivel inferior al internacional-

mente aceptado con respecto al componente importado de los proyectos de inversión pública.

Aun para aquellos rubros en que no existió la importación física de bienes, los recursos del exterior contribuyeron a financiar actividades que significaron una importante sustitución de importaciones o promoción de exportaciones. Es el caso típico de la exploración y explotación de petróleo y gas. El ejemplo más evidente en nuestro país es la ya referida triplicación de las reservas comprobadas de gas natural entre 1977 y 1980, cuyo valor puesto en superficie excede ampliamente el volumen del endeudamiento incurrido en este sector (esta es la contrapartida, o sea el activo frente al pasivo).

Para que no queden dudas al respecto y para explicitar mejor el ejemplo que se ha dado con respecto al gas natural, si los 425.000 millones de metros cúbicos en que se incrementaron se valorizan al precio que se pagaba el gas que se importaba de Bolivia, reducido el 1/6 de ese valor por lo que cuesta extraerlo, se arriba a una cifra de 10.000 millones de dólares nada más que en reservas comprobadas de gas puesta sobre tierra, o sea mucho más que el endeudamiento externo de todo el sector de hidrocarburos, incluyendo el petróleo. Esta es pues, otra forma de contrapartida de la deuda externa (o sea activo menos pasivo), aun en sectores donde no hay componentes físicos de importación.

También el sector privado se benefició con el financiamiento externo para la instalación de nuevas plantas industriales y reequipamiento de las existentes, en rubros tan diversos como el metalúrgico, siderúrgico, celulósico, textil, petroquímico, cemento, aceites, vegetales, así como para un amplio reequipamiento y modernización en bienes de capital (recuérdese el récord de importaciones de éste rubro para el quinquenio 1976-80 y especialmente en 1980). La mejora cualitativa en la inversión privada va desde la revolución que implicó la introducción de la informática y de la computación en gran escala hasta el crecimiento de la importancia del sector servicios para llevar adelante el progreso tecnológico.

En el Anexo II figura transcripta la última parte de un artículo publicado en el diario *La Nación* los días 22, 23 y 24 de

agosto de 1982 titulado "Martínez de Hoz explica la deuda externa", donde he consignado con todo detalle no sólo el origen y características en cuanto a plazos e intereses de los créditos del financiamiento externo obtenido, sino también el destino rubro por rubro que se le dio (véase cuadro 28 del Anexo I). Allí se enumeran las obras y equipamientos que se realizaron en el sector público.

En cualquier forma, cuando en los discursos políticos se sostiene reiteradamente que la deuda externa argentina contraída en el período 1976-80 no tiene contrapartida en inversiones, para evidenciar lo erróneo de esta afirmación basta con echar una mirada a la larga lista de obras, desde el complejo de Zárate-Brazo Largo, las centrales hidroeléctricas de Salto Grande, Futaleufú y Planicie Banderita y la Planta de Gas de General Cerri que estaban paralizadas en marzo de 1976, pasando por las mencionadas en el Anexo II, hasta aquellas que el propio gobierno que formuló esas críticas ha inaugurado, como las Centrales hidroeléctricas de Alicurá, Los Reyunos, Río Grande, la Central Nuclear de Embalse, el Puente Foz de Iguazú-Puerto Iguazú, el puerto de San Antonio Este, la línea de alta tensión Alicurá-Abasto, el Mercado Central de Buenos Aires, la electrificación del Ferrocarril Roca, gran parte de las nuevas centrales telefónicas y unas cuantas obras más, todas las cuales sólo fue posible realizar gracias al financiamiento externo.

Conclusión

El aumento de la deuda externa argentina en el período 1976-80 impulsó el proceso de capitalización del país, tanto en el sector público como en el privado. Fue este endeudamiento externo, tan cuestionado, el que hizo posible una importante inversión en obras públicas fundamentales para recuperar el atraso en nuestra infraestructura económico-social, así como el reequipamiento requerido para la modernización y mayor eficiencia productiva de las empresas públicas y privadas, junto con el reequipamiento militar.

Aunque las grandes inversiones en la infraestructura económica son de lento retorno, es indiscutible que proporcionan las condiciones para mejorar y ampliar la capacidad productiva del país. Iguales conceptos son aplicables al petróleo y al gas, así como a la modernización del equipamiento de las empresas públicas y privadas.

Sin el acceso a los mercados financieros internacionales, en las mejores condiciones del momento gracias a la confianza suscitada en ellos por la ejecución del programa económico del 2 de abril de 1976, no hubiera sido posible llevar a efecto las inversiones que se han detallado.

Debe recordarse nuevamente que si no se hubieran aprovechado las óptimas condiciones existentes entonces, a partir de 1981, con la desaparición de la fuente de financiamiento proporcionada por el reciclaje de los petrodólares, no hubiera sido posible ya disponer del financiamiento correspondiente y dichas obras y el reequipamiento no hubieran podido realizarse en el período posterior.

4 - Las causas que llevaron a la situación de crisis de la deuda externa

A partir del segundo shock petrolero de 1979, las condiciones económicas y financieras cambiaron fundamentalmente. La extraordinaria elevación del precio del petróleo (diez veces el vigente antes de 1973) originó graves problemas en las economías industrializadas, encareciendo sus costos de producción y causando recesión. A fines de 1982 la tasa de desempleo en las mismas sobrepasaba 10% con 32 millones de personas desocupadas en Europa occidental y alrededor de 10 millones en los Estados Unidos.

Desde 1980 se produjo, pues, una variación de las condiciones económicas y financieras en el mundo, causada por una conjunción no fácilmente previsible de factores negativos, tales como la fuerte y larga recesión e inflación en los países industrializados, su contracción como mercados importadores de los productos de los países en desarrollo, la fuerte

baja de los precios de exportación de estos últimos junto con el incremento de los precios de sus importaciones y una inusual alza de las tasas de interés internacionales, con la declinación del volumen del comercio mundial y el recrudecimiento del proteccionismo por parte de las naciones desarrolladas. Todo ello afectó seriamente las posibilidades de los países de desarrollo intermedio de hacer frente al servicio normal de la deuda externa que habían contraído.

En este cuadro influyeron además circunstancias muy especiales como la que se produjo cuando, luego de la asunción de su cargo por el presidente Reagan, el nuevo presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Paul Volcker, con la finalidad de reducir la inflación en ese país, impulsó un fuerte incremento en las tasas de interés, con una pronunciada elevación de la tasa preferencial —*prime rate*— que repercutió inmediatamente sobre las tasas internacionales, especialmente en la tasa interbancaria de Londres (LIBOR) al cual estaba ligada la mayor parte del financiamiento argentino (ver cuadro 29 del Anexo I).

Se configuró así una situación que ha sido calificada con toda justicia como la mayor crisis y la más larga recesión de la economía mundial desde 1930, producida por la conjunción excepcional de la serie de factores negativos enumerados.

En el ya mencionado informe del Fondo Monetario Internacional (World Economic Outlook 1983, pág. 69) se calcula que del total del incremento en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de los países en desarrollo importadores de petróleo, más de un tercio es atribuible al alza de los pagos netos por intereses y otro tercio lo es al deterioro de los términos de intercambio.

El carácter generalizado de las circunstancias mencionadas, con consecuencias fuera del alcance de la decisión de los países deudores afectados, se comprueba con la gran variedad de los países involucrados, con economías de muy distintas características y también con políticas económicas diversas.

La lista de estas naciones asciende a más de cuarenta, de

las cuales las más importantes son quince si se incluye a Turquía, que fue la primera que inició la serie en 1979 seguida, entre las que tenían en curso renegociaciones de la deuda externa con Bancos comerciales en 1982-83, por Polonia, Rumania, Yugoslavia, México, Argentina, Brasil, Venezuela, Perú, Chile, Uruguay, Ecuador, Cuba, Costa Rica, Nicaragua y Honduras. Los vencimientos de la deuda externa en curso de renegociación en 1982-83 de estas naciones ascendían a la cifra de 100.000 millones de dólares.

Lo antedicho no implica desconocer que, además de la situación internacional apuntada, en cada uno de estos países han existido circunstancias o políticas económicas internas que han aliviado o agravado los factores internacionales generales, permitiendo o no acuerdos más fácilmente negociables o recuperaciones más rápidas o más lentas.

En la Segunda Conferencia Internacional sobre "La Política Económica Argentina 1946-83" realizada en Toledo en mayo de 1984 (a la cual nos referiremos en el último capítulo de esta publicación), el economista Larry A. Sjaastad observó que para la Argentina el servicio de su deuda externa sólo se transformó en un problema a partir de la enorme alza en las tasas de interés internacionales en términos reales además de nominales, vinculados a la recuperación del dólar por la política de Estados Unidos posterior a 1980 y los efectos negativos de la guerra del Atlántico Sur. Aclaró además, que si bien era cierto el crecimiento de la deuda externa argentina durante el gobierno del presidente Videla, "es también un hecho que la severidad de la crisis corriente de la deuda externa es en gran parte una consecuencia de las desastrosas políticas seguidas por sus sucesores".

5 - Las perspectivas futuras para esta crisis una vez superada la emergencia

Hemos sostenido que la crisis de pagos externa de los países de desarrollo intermedio a que hemos hecho referencia es una crisis de iliquidez y no de insolvencia.

A partir sobre todo del mes de agosto de 1982, cuando México declaró su inhabilidad para hacer frente al servicio de su deuda externa, se generalizó esta crisis que fue extendiéndose a los países ya mencionados y que fue encarado en un primer momento con un proceso de renegociación de la deuda para superar la emergencia producida y salvar al sistema financiero internacional de un colapso total.

El proceso que siguió en los años siguientes ha sido descrito y analizado en mi artículo que apareció en el diario *Ámbito Financiero* los días 19 y 20 de diciembre de 1984, cuya última parte está transcrita en el Anexo III.

En la actualidad, a través de los esfuerzos que ha realizado nuestro país, sobre todo últimamente con el cambio realista de su política económica interna a partir de mediados de 1989, nos estamos acercando a la posibilidad de generar por un lado mayores recursos externos al aumentar nuestras exportaciones tanto para poder importar lo necesario para el desarrollo, desenvolvimiento y crecimiento de las actividades económicas en el país, como para hacer frente a los pagos requeridos por la deuda externa. Ello ha hecho posible que la Argentina pueda próximamente negociar su acceso a un crédito de facilidades extendidas del Fondo Monetario Internacional y acogerse eventualmente al llamado Plan Brady que otorga soluciones más amplias.

Además, últimamente la Argentina también ha tomado el camino ya iniciado por otras naciones sudamericanas como Chile y México de ir disminuyendo el volumen de su deuda externa a través del mecanismo de aceptación de títulos de la deuda pública nacional en pago de una determinada proporción de las empresas públicas que se privatizan.

La declinación de las tasas de interés internacionales producida en los últimos años (ver cuadro 29 del Anexo I) ha significado una importante reducción en el volumen necesario para el servicio de la deuda externa.

A fines de septiembre de 1991 el ministro de Economía declaró que al confirmarse esta evolución favorable, a través de una reestructuración global de la deuda externa la Argentina

dispondrá de los fondos necesarios para hacer frente a pagos anuales posibles para el país por su monto y cumplir así normalmente los compromisos externos.

Todo ello demuestra cómo, quizá, desde la asunción del nuevo gobierno en 1983, con una mejor política económica interna y un manejo de las negociaciones de la deuda externa más realista en lugar del estilo adoptado de estéril confrontación, se hubiera podido lograr resultados más efectivos, en la forma en que es posible que se obtengan ahora.

6- La fuga de capitales y los viajes al exterior

Más de una vez se ha dicho que la deuda externa argentina se debe a la fuga de divisas y a los viajes al exterior.

En ambos casos se confunde stock, que es deuda contraída con alguna contrapartida, con "flujo" de capitales que se refleja en la balanza de pagos y con transacciones corrientes, o sea pagos por turismo en el exterior que se financian con ingresos corrientes.

La deuda externa argentina existiría aunque no hubiese habido en el país "fuga de divisas". Ya me he referido al origen del financiamiento externo.

Si se revisan las cifras correspondientes a las reservas internacionales argentinas, se comprobará que, superado el momento de desconfianza producido por la crisis bancaria a fines de marzo de 1980, las reservas volvieron a crecer hasta agosto de ese año inclusive y empezaron a declinar cuando comenzó la incertidumbre creada por las condiciones en que se realizó la renovación presidencial en el último trimestre de 1980 y primer trimestre de 1981. (A este respecto ver los comentarios en el capítulo siguiente sobre la política cambiaria en este período.)

Los acontecimientos posteriores al cambio de gobierno a fines de marzo de 1981, las grandes y abruptas devaluaciones realizadas, la pérdida de confianza interna e internacional en los mercados financieros por la desviación de la política económica que se había seguido en los cinco primeros

años del proceso, explican ampliamente lo sucedido después.

El ahorro en moneda argentina, que había sido fomentado por la liberación de las tasas de interés efectuada por la reforma financiera de 1977 y alcanzó un promedio de 23% del Producto Bruto Interno entre esa fecha y 1980, sufrió drásticamente cuando las grandes devaluaciones hicieron perder la fe del ahorrista en la palabra del gobierno, declinando fuertemente a partir de entonces.

Así se fue reemplazando el ahorro en el país en moneda argentina por el ahorro en el exterior en divisas extranjeras.

Con respecto a los viajes al exterior, deseo dejar sentados dos conceptos básicos:

1. No es "malo" que un argentino pueda viajar internacionalmente. Por el contrario, es una forma de romper nuestro aislamiento mental y tecnológico, poder comprobar el progreso de otros países que no se han quedado estancados como el nuestro, educar por el ejemplo de lo que se ve y estimular para hacer lo mismo en nuestro país.

Los argentinos no tienen por qué ser ciudadanos de segunda clase en este mundo moderno que no tiene fronteras y no tienen por qué estar condenados al aislamiento y al atraso. Sería de desear que todos ellos pudieran tener la oportunidad de viajar y así mejorar su nivel cultural y tecnológico. Más de un industrial ha resuelto reequipar y modernizar su fábrica después de haber tenido la oportunidad de ver lo que sucede en otros países.

2. Afirmar que la deuda externa se debe en gran parte a los gastos de viaje es confundir un "gasto" que se pagó al contado o en un plazo corto con un "inversión" que se financia con un crédito del exterior.

3. El deseo de viajar que sintieron los argentinos para ponerse al día y salir de su atraso quedó nuevamente evidenciado en diversas ocasiones con posterioridad a 1985, cuando los aviones estuvieron otra vez repletos de ávidos viajeros que por diversas causas vieron favorecidas su posibilidad de viajar. Existe, sin embargo, una diferencia: durante los años de la

así llamada "Plata Dulce" (¿sería preferible la Plata "amarga"?) había libertad cambiaria y el equipaje que traía el viajero podía entrar legalmente (ciertamente debe reconocerse que hubieron abusos en cuanto a cantidades). Con posterioridad, sin embargo, los controles, reglamentaciones y limitaciones existentes sólo sirvieron para fomentar la corrupción sin detener la "importación".

VIII - EL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN MONETARIA

La evolución hasta fines de 1978

La lucha contra la inflación tuvo durante nuestra gestión características muy particulares, tanto por el *altísimo nivel* al que había alcanzado al iniciarse la misma, como por el *largo período* durante el cual había existido en el país.

Durante un tiempo de alrededor de treinta años, con algunos períodos de excepción, los argentinos se habían habituado a convivir con la inflación y aun más que ello, se habían visto necesitados de aprender las reglas para poder sobrevivir en el persistente cuadro inflacionario.

La instrumentación de las medidas de liberalización anteriormente mencionadas en cierta forma retardó nuestra lucha contra la inflación, puesto que algunas de ellas sólo podían evidenciar resultados positivos en un plazo mediano, mientras que en el corto término su efecto sería negativo puesto que incidían en el proceso de realimentación del crecimiento de los precios, tales como la liberación de las tasas de interés y de los alquileres, la eliminación de beneficios impositivos que configuraban verdaderos subsidios a los contribuyentes, de subsidios directos a las tarifas de los servicios públicos y a los precios de ciertos productos (combustibles), junto con la eliminación del control de precios y de los impuestos a la exportación.

Por otra parte, esa misma estructura que se quería modificar era un factor que contribuía a hacer posible la perpetua-

ción de la inflación. En especial la existencia de una economía cerrada, con sectores en los que prácticamente no había competencia o ésta era sumamente limitada, dificultaban el logro de la estabilidad.

Durante 1976 y 1977, una serie de situaciones heredadas como las que originaron el déficit fiscal, los swaps, los seguros de crédito a la importación, así como el sector externo, contribuyeron a la creación de dinero. Esto incidió en las tasas de inflación de 1977 y parcialmente en las de 1978. En ese año el sector público dejó de ser un factor expansivo, pero en cambio el sector externo contribuyó a la expansión de la oferta monetaria más allá de lo que se previó inicialmente al existir un importante saldo favorable en la balanza comercial, que no podía ser equilibrada por insuficientes importaciones y que llevaba al Banco Central a comprar en el mercado divisas no demandadas, sosteniendo así el tipo de cambio (por cada divisa que adquiría el Banco Central debía emitir los pesos correspondientes). El superávit del sector externo se convirtió así en impulsor de la inflación debido a la acumulación de reservas en una economía aún sin suficiente apertura externa (en 1979 el 85% de la expansión monetaria tenía su origen en el sector externo).

Por ello el programa de pautas cambiarias y tarifarias renunciadas que se puso en aplicación a partir del 1 de enero de 1979 tenía un doble propósito: por un lado, lograr un mayor equilibrio en las cuentas externas, lo que favorecería una reducción en el impulso inflacionario y, por la otra, promover la modernización y reequipamiento del aparato productivo del país que permitiera alcanzar una estructura económica competitiva.

Al mismo tiempo de llevar adelante el ataque a la inflación y a la reducción de costos, tuvimos también que ir realizando la *contención de la expansión monetaria en un proceso difícil de remonetización de la economía*, porque el coeficiente de liquidez que encontramos estaba en un nivel muy bajo. O sea, que los activos monetarios del sector privado, que a comienzos de la década del 40 representaban el 60 por ciento del

producto bruto interno, y cuando nos hicimos cargo en 1976 estaban al nivel del 9 por ciento, gradualmente fueron elevándose hasta alcanzar el 26 por ciento, en medio de un proceso de reducción de la expansión monetaria.

Mientras la tasa de expansión de los recursos monetarios en los primeros tiempos de nuestra gestión era de más del 300% anual, para los doce meses anteriores a enero de 1980 estaba en un nivel del 186% y al año siguiente, el que terminó en enero de 1981, se redujo en 100 puntos, al 86 por ciento, o sea que aquí también se alcanzó un progreso importante.

Era necesario asimismo lograr un *cambio de mentalidad en el ciudadano argentino acostumbrado a vivir en un permanente proceso de inflación*. Ello abarcaba tanto al consumidor como al productor agropecuario e industrial y al comerciante, al obrero, al profesional y a los mismos gobernantes.

El pico del 920 por ciento anual de crecimiento del índice de precios al por mayor existente a comienzos de nuestra gestión de gobierno, y un nivel mensual correspondiente a marzo de 1976 de un alza del 54 por ciento de los precios mayoristas para ese solo mes, que anualizado representa un 17.000 por ciento, descendió en una primera etapa bastante rápidamente, para luego estancarse alrededor de un nivel anual del 150 por ciento.

Ello se explica por la incidencia de los factores antes mencionados que realimentaban el proceso, así como por las *propias expectativas inflacionarias de la población, indebidamente altas*, que actuaban como un factor adicional de reciclaje.

A mediados de 1978 en general todo el país, las autoridades militares y nosotros mismos, considerábamos que habíamos tenido bastante éxito en todo el programa, no así con la inflación. La gran presión era que había que "hacer algo" con ella.

Era necesario quebrar ese piso del 150% anual que parecía imperforable. Después de los estudios correspondientes a cargo del Banco Central y su discusión y meditación por parte de los miembros del equipo económico, el presidente decidió

mantener una reunión con la Junta de Gobierno o sea con los tres Comandantes en Jefe y sus asesores para exponerles las opciones posibles de adoptar al respecto. Les explicamos que el sistema más tradicional era el de la restricción monetaria total y que el otro camino posible, que quizá podría sorprender porque era algo menos conocido, consistía en tomar como variable de ajuste el tipo de cambio.

Es decir, uno era el modelo de moneda activa con severa restricción de la oferta monetaria sin fijación del tipo de cambio. El otro consistía en mantener el sistema vigente de dinero pasivo, o sea un control no del total de la oferta monetaria sino sólo de los medios de pago de origen interno, con flujo libre de capitales con el exterior y tasas de interés, así como un tipo de cambio fijo. La novedad que se incorporaba era del anuncio anticipado del ajuste del tipo de cambio a producirse sobre un período determinado de meses, con una gradual reducción en el ritmo de ajuste de la paridad cambiaria.

La decisión de la Junta fue contundente en el sentido que no estaba dispuesta a aceptar una recesión generalizada, que consideraba altamente inconveniente desde todo punto de vista. En la Argentina existe una gran renuencia hacia la recesión. En muchos de sus procesos de estabilización, se habían sufrido grandes recesiones muy dolorosas por restricción monetaria. Recuerdo que cuando me tocó asumir el Ministerio de Economía por vez primera en mayo de 1963, había un atraso de cinco meses en el pago de los sueldos de la administración pública, que pudimos poner al día con un gran esfuerzo gradualmente de junio a octubre de ese año, fecha en que se celebraron las elecciones que ponían término al gobierno de ese entonces. El año anterior, en 1962, se habían llegado a pagar los sueldos de la Administración Pública con Bonos, política que había resultado de una gran impopularidad.

La resultante de estas y otras experiencias había dejado en nuestro país una verdadera hipersensibilidad contra una recesión generalizada y aunque a mediados de 1978 ése no era todavía el caso, se consideraba prudente no volver a repetir esas experiencias pasadas. Por otra parte, el pasar a esa altura del

programa de un tipo de cambio fijo a uno flotante cuando aún no había sido dominada la inflación, podría resultar, según la expresión popular, como "cambiar de caballo en el medio del río", con el riesgo de ahogarse en el intento.

Explicamos también claramente en ese momento que adoptando como variable de ajuste al tipo de cambio poníamos el peso del esfuerzo en el sector exportador. Sin embargo, estimando que podían lograrse los objetivos en un término relativamente corto, en virtud de que dicho sector estaba pasando por un buen momento, el sacrificio podría resultar aceptable, con beneficio también para el mismo al contribuir a dominar la inflación que era perniciosa para todos los sectores de la economía.

Lo importante era que el período de ajuste debía ser corto. En general estos programas de ajuste pueden tener éxito si se cumplen en un plazo breve, pero si el mismo se prolonga la presión se torna insoportable pues el esfuerzo impuesto resulta excesivo e inconveniente.

Por otra parte, con este sistema se cumplía con un objetivo que había sido largamente reclamado especialmente por los sectores industriales. Se nos decía que con la gran cantidad e importancia de reformas que se estaban realizando al mismo tiempo, existía una cierta inseguridad en la evolución de las variables económicas que impedía proyectar la actividad empresarial sobre un plazo razonable. Se nos pedía que proporcionáramos ciertas orientaciones o pautas para guiar la conducta de los sectores productivos.

El sistema cambiario de 1979 - 1980

El programa que finalmente se adoptó consistía en el pre-nuncio, a partir del 1 de enero de 1979 y por un período de ocho meses, de la evolución de cuatro pautas que servirían para proporcionar el horizonte de certeza reclamado: 1. el ajuste de la paridad cambiaria; 2. el ajuste de las tarifas de los servicios públicos; 3. la expansión monetaria interna y, 4. el ajuste salarial.

La evolución que siguió el nuevo sistema no pudo ser tan corta ni tan manejable como había sido previsto, por diversos motivos. En primer lugar el programa debía ser anunciado sobre el fin del año 1978 para entrar en aplicación el 1 de enero de 1979. En la última quincena de 1978, sin embargo, la situación internacional derivada del conflicto limítrofe con Chile obligó a que el discurso de fin de año en que debía anunciar el nuevo programa se adelantase al 19 de diciembre. Lo que ni el ministro ni ninguno de sus colaboradores previó fue que las medidas destinadas a dar un horizonte de certeza que habían pedido los mismos agentes económicos, que no establecía un control de precios, al anunciarse con anticipación desencadenarían una reacción no imaginada. Dada la prevención propia de una sociedad con una mentalidad todavía enferma por la inflación, y habiéndose conocido diez días antes de su entrada en vigencia, esos mismos agentes económicos aprovecharon los diez días de anticipo involuntario para aumentar, entre la fecha del discurso y el 1 de enero de 1979, un 20 a un 30% la mayor parte de los precios para ponerse a cubierto de cualquier circunstancia, lo que introducía un comienzo desfavorable para el nuevo sistema.

Como consecuencia, el mes de enero de 1979 terminó con un aumento en el nivel de precios mayoristas del 10% y de los precios al consumidor de casi el 13%, provocando la inquietud general de que se había reavivado el proceso inflacionario. En conocimiento de que ello iba a suceder en virtud del movimiento de precios ya aludido que se había detectado, el 4 de enero de 1979 se dictó la Resolución N° 6 del Ministerio de Economía que disponía integrar en el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) un grupo de encuestadores que debía proporcionar a la Secretaría de Estado de Comercio la información sobre la evolución de los precios. Dicha Secretaría debía evaluar especialmente aquellos casos en que la variación de precios de los productos denotase desvíos en relación con los ajustes cambiarios y tarifarios prenunciados, concentrando su estudio sobre los incrementos de precios que en relación con los vigentes al 15 de diciembre de 1978 hubiesen

superado la evolución del tipo de cambio. Si de dichos análisis surgía que los aumentos de precios en cuestión respondían a factores ajenos a variaciones en los precios de los insumos, la Secretaría de Comercio debía proponer la aplicación anticipada de algunas de las etapas de la reforma arancelaria a los fines de nivelar el abastecimiento del mercado, así como toda medida conducente a evitar abusos de posiciones en el mercado incompatibles con una situación de pleno abastecimiento del mismo o de determinados sectores productivos que, aun contando con capacidad ociosa, podrían estar en condiciones de responder ante una mayor demanda con incrementos de precios en lugar de perseguir el objetivo de maximizar sus volúmenes de venta. De esta manera se pretendía corregir las posibles distorsiones que pudieran crear las variaciones de precios de aquellos productos que se encontrasen protegidos con altos aranceles de importación.

Esta resolución, que fue muy criticada por los sectores afectados, resultaba sin embargo indispensable para intentar disciplinar de alguna manera las mentalidades y las conductas empresariales para evitar el reciclaje indebido de condiciones inflacionarias.

Poco más de dos meses más tarde, un nuevo factor, esta vez de orden internacional, vino a perturbar el desenvolvimiento del sistema. En efecto, en marzo de 1979, con la caída del Sha de Irán se produjo el segundo shock petrolero con un importante aumento de los precios, no sólo del petróleo sino de todas las demás materias primas y productos que reaccionaron en cadena frente a tan brusca elevación del costo de la energía.

Debido a ello, durante los primeros ocho meses de 1979 existió un elevado margen para el aumento de los precios internos, sin que el nivel declinante del ajuste cambiario establecido por las pautas prenunciadas llegara a afectarlo.

Se produjo así una divergencia entre el ritmo de crecimiento de precios internos y el ajuste de la paridad cambiaria, que llevó a un fuerte reclamo de los sectores productivos para que se cerrara la llamada "brecha cambiaria" o se recuperara el

supuesto "retraso cambiario" a través de una devaluación o de un más rápido ajuste cambiario.

Durante este período manifestamos con insistencia que esta situación era excepcional que no podía perdurar y que no debía pretenderse convalidar todo aumento de precios internos a través de un ajuste de la paridad cambiaria.

Señalamos repetidas veces como un error de enfoque el querer identificar o indexar el ajuste de la paridad cambiaria al ritmo del aumento del nivel de precios internos. Ello implica intentar fijar una equivalencia entre dos indicadores que reflejan cosas distintas. Mientras la paridad cambiaria es el resultado de diversos factores que influyen en su nivel, tales como la situación de la balanza de pagos, las corrientes comerciales, los movimientos de capital, las tasas de interés internacionales e internas, así como las expectativas sobre estas variables y sobre la situación política interna e internacional, el nivel de los precios internos es solamente uno de los factores que influyen en la paridad cambiaria sobre todo por medio de los flujos de comercio internacional de un país.

La indexación del ajuste de la paridad cambiaria con la evolución de los precios internos estimula un reciclaje de la inflación a través del efecto de las devaluaciones sobre el crecimiento de los costos. Todo aumento de costos es automáticamente trasladado a los precios, lo que a su vez exige una nueva devaluación para que los precios de la producción nacional no queden descolocados en su posibilidad de competencia en los mercados internacionales. Sólo sería posible evitar esta mutua interacción entre devaluación y precios, si una situación fuertemente recesiva impidiera transitoriamente la elevación de los precios por una drástica caída de la demanda.

Una devaluación solamente puede producir efectos favorables para un determinado sector que la reclama si este pudiera conservar sus beneficios para sí y evitar que pasen también a otros sectores. La transferencia generalizada a los precios de una fuerte devaluación anula inmediata o gradualmente los aparentes efectos benéficos de la misma al aumentar los costos de producción y retornar a una relación costo/precio que

puede ser incluso peor que el anteriormente existente. Al producirse el ajuste hacia la convalidación de un nivel más elevado de precios se da un nuevo e inexorable impulso a la espiral inflacionaria.

Existen múltiples ejemplos en el mundo de desvinculación entre la evolución de los precios internos y el tipo de cambio. En épocas recientes, países industrializados como Alemania, Francia (Plan Barre) Gran Bretaña y Estados Unidos, así como en Sudamérica, Chile, Uruguay y aun Brasil han adoptado ajustes de paridad cambiaria menores que el ritmo de elevación de los precios. Asimismo, un proceso de estabilización conduce a menudo a un revalúo de la moneda. Los cambios estructurales introducidos por nuestro programa con respecto a la unificación del mercado cambiario, la eliminación de los derechos de exportación, la rebaja de aranceles, así como la elevación de los precios internacionales relacionados con las exportaciones argentinas implicaban un movimiento en la relación dólar/precios hacia un nuevo nivel más bajo de equilibrio.

En el contexto inflacionario en el que se había vivido hasta entonces en el país, la actividad productiva estaba acostumbrada a lo que podría llamarse el proceso del "suma y sigue". Es decir cada uno aceptaba el precio de su proveedor de materia prima o de insumos o de bienes intermedios sin discutirlos, lo incorporaba a sus costos y lo pasaba en sus precios al eslabón posterior, y el que debía comercializar o exportar el producto terminal acababa pidiendo una devaluación o un reembolso porque sus costos no eran competitivos.

Esta era la actitud que procurábamos modificar. Había un techo dado por el nivel arancelario y por el cambiario. Era necesario realizar el esfuerzo inverso para lograr la reducción de costos. Cada uno debía discutir con su proveedor el nivel del precio de sus insumos y de materias primas en relación con el precio del mercado que lograba para su producto. Esto era esencial. Evidentemente era más cómodo el sistema anterior, pero debía hacerse un intento serio para llegar a operar una verdadera reducción de los costos en toda nuestra economía si

queríamos ser competitivos en lo interno y en lo internacional.

La reducción de costos

Nuestra política implicaba la decisión, en el contexto del programa antiinflacionario, de no convalidar los crecimientos de precios por vía del ajuste de la paridad cambiaria sino, en cambio, exigir un esfuerzo de reducción de costos por parte de las unidades productivas a través del mecanismo de la competencia.

En el mercado argentino existían, por cierto, muchos sectores en los cuales había escasa posibilidad de competencia en un esquema de economía cerrada, con la existencia de controles de todo tipo, de precios, de cambios y otros. El programa de 1976 había llevado adelante su objetivo de liberación que resultó en la eliminación total de todos estos controles, incluyendo el de los precios y el de los cambios, y esta liberación requería la existencia de una mayor competencia en el mercado.

En este esquema la competencia reemplaza el control directo de precios por el Estado, exigiendo una acción del sector productivo para adaptar sus costos en consecuencia.

Éramos los primeros en reconocer que el Estado debía dar el ejemplo en este esfuerzo de reducción de costos. En efecto, gran parte de su alto nivel es responsabilidad directa del Estado en lo que se ha dado en llamar el "costo argentino", causado por la ineficiencia y la obsolescencia de la infraestructura económica y de los servicios públicos que encarecen significativamente la producción industrial y agropecuaria. A ello se había dirigido fundamentalmente nuestro esfuerzo de inversión pública para mejorar y modernizar toda la infraestructura económica, tal como se ha descripto en el capítulo correspondiente. Además considerábamos que el Estado también debía contribuir a este proceso de reducción de costos en el campo impositivo, tarifario, arancelario y financiero, lo que tendría el efecto de mejorar la relación costo-precio sin los efectos

negativos que podría traer aparejada una devaluación mayor.

En un mensaje dirigido al país el 10 de julio de 1980, anunciamos una serie de medidas a ese respecto, entre las cuales cabe destacar la generalización del IVA (Impuesto al Valor Agregado) ampliando la base impositiva al incorporar la casi totalidad de los bienes y servicios y la eliminación de 23 impuestos, la mayor parte de los cuales afectaban la producción (12 de ellos gravaban específicamente al sector agropecuario, incluyendo el 4% de la producción), así como diversas contribuciones a cargo de las empresas como el 15% sobre los salarios del aporte jubilatorio patronal y el 5% sobre los salarios para el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda). Además de eliminar estos verdaderos impuestos al trabajo que contribuían a un encarecimiento de los costos, al reemplazar los ingresos que recibía el sistema previsional o de viviendas por montos equivalentes provenientes de la generalización del IVA, se introducía como efecto adicional la eliminación de la posibilidad de la alta evasión existente en estos campos. Con ello se mejoraba tanto la recaudación previsional y aquella para la construcción de viviendas, como el aliciente existente para el pago de una parte del salario extraoficialmente, fuera de planilla (o sea "negro").

Otra ventaja del nuevo sistema era que el IVA es deducible de los productos que se exportan mientras que los impuestos derogados no lo eran. Ello tenía efectos prácticos similares a una devaluación sin sus inconvenientes.

Al generalizarse el IVA se facilitaba su control para disminuir la evasión, reduciéndose la competencia desleal existente en muchos sectores y disminuyendo la distorsión de los precios relativos al consumidor. Se preveía una importante y mayor recaudación al disminuir la evasión.

Al sustituirse un impuesto al trabajo asalariado por un impuesto al valor agregado se favorecía así la eliminación de la discriminación que beneficiaba a la empresa que evade sus obligaciones legales y se permitía normalizar situaciones irregulares en materia de salarios. También se actuaba contra el aspecto negativo de algunas formas de "cuentapropismo",

cuando se adopta esa modalidad de trabajo para evadir cargas sociales. Ya hemos destacado en un capítulo anterior que el trabajo "por cuenta propia" no es en sí mismo condenable, pudiendo ser incluso más eficiente (por ejemplo, cuando se adapta mejor a tareas sin continuidad).

Las medidas de orden tarifario, o sea referentes a tarifas de servicios públicos, comprendían la reducción de los incrementos mensuales que gravaban a los consumos industriales de electricidad y de gas, además de ciertos beneficios que implicaban un menor costo para las industrias electro-intensivas y las plantas que formaban parte de conjuntos productivos integrados y aquellas que autogeneraban su energía. Para las industrias grandes consumidoras de gas también se aprobaba un cuadro tarifario que acentuaba la reducción progresiva en las tarifas con el propósito de beneficiar a las economías de escala.

En el orden arancelario, se derogaron todos los gravámenes extra-arancelarios existentes, en su mayor parte destinados a ciertos fondos especiales para determinados sectores, contribuciones que gravaban tanto a la importación como a la exportación. De esta manera se sinceraba el nivel de protección nominal al establecido en el régimen propiamente arancelario. A estas ocho contribuciones que se derogaban, se agregaba la eliminación de las tasas de estadística y de arancel consular, que al ser reemplazados sus fondos específicos por aquellos provenientes del presupuesto general, permitía eliminar la intervención consular en las facturas de importación, lo cual beneficiaba la agilización de los trámites relacionados con las importaciones.

En todos los casos de gravámenes eliminados las finalidades a que estaban destinados serían atendidas en el futuro a través del Presupuesto Nacional sobre la base del principio de su universalidad.

Asimismo, se disponía la reducción a cero de los aranceles de importación a los insumos no producidos en el país, cuyo máximo se encontraba en el 10%. También se reducía a cero el arancel correspondiente a una serie de elementos no producidos localmente en materia de instrumental médico-quirúrgi-

co y de investigación científica, drogas y elementos culturales en general.

Paralelamente se eliminaba el tratamiento diferencial en la aplicación de impuestos internos a bienes importados con el fin de emparejar su situación con los productos nacionales.

También se reducía la protección para la importación de vehículos utilitarios de doble tracción, considerándolos como un insumo importante para el sector agropecuario. El mismo tratamiento se preveía para los vehículos destinados a los servicios públicos de transporte internacional de pasajeros y de carga como una manera de abaratar el costo del transporte.

Con el fin de evitar la competencia desleal en determinados tipos de importaciones, se sancionó una ley anti-dumping, con su decreto reglamentario, que reconocía la experiencia recogida durante el proceso de apertura realizado.

En síntesis, todas estas medidas estaban destinadas a reducir los costos internos. Por un lado mejoraban la situación de los precios finales de exportación con respecto a la paridad cambiaria, así como para aquellos productores que competían con la importación. Por el otro, la reducción de cargas sociales e impuestos constituía una disminución importante de sus costos, especialmente la reducción a cero de insumos importados y la eliminación de los gravámenes extra-arancelarios.

Estas disposiciones eran acompañadas por otras de orden financiero que estaban inspiradas en la misma finalidad.

En materia cambiaria, se estableció que el ajuste de la paridad se estabilizaría en un 1% mensual a partir de entonces.

En el mensaje dirigido al país del 10 de julio de 1980 insistimos en la necesidad, pues, de reducir costos como método más efectivo que las fuertes devaluaciones, que resultan contraproducentes al propagar el impulso inflacionario a toda la economía. Reconocimos que era cierto que estábamos poniendo un techo con la reforma arancelaria y con el ajuste cambiario, pero considerábamos que ello podría afrontarse con éxito si las empresas hicieran un verdadero esfuerzo para discutir los precios con sus proveedores de materia prima y de insumos y ajustar sus propios costos en

un proceso de racionalización empresaria que era también indispensable realizar.

Con posterioridad a haber dejado mis funciones en el Ministerio de Economía, muchos empresarios industriales me reconocieron personalmente que cuando realmente fueron puestos con la espalda contra la pared por la reducción del techo arancelario y cambiario, consiguieron rebajar sus costos hasta un 30%. Frente a la pregunta de por qué no lo habían hecho antes, la contestación unánime era que mientras se pudiese transferir los mayores costos a través de una devaluación o de un reembolso, no había aliciente para realizar el esfuerzo correspondiente. Solamente cuando eso ya no era posible porque el sistema no convalidaba más con inflación la falta de ajuste de los costos, entonces ya no se podía continuar como antes: o se efectuaba el ajuste o se enfrentaban graves dificultades.

Hubieron así empresas que no creyeron en la continuidad del programa y les fue mal. Otras creyeron, se ajustaron y les fue bien. Esto es parte de la vivencia y de la actitud mental y personal que no puede ser proporcionado por un modelo económico, pero que se basa en la realidad argentina y en la experiencia vivida.

Por ello, el preanuncio anticipado del ajuste cambiario con una reducción progresiva del mismo, que en aquella época se llamaba comúnmente "la tablita", para tener éxito debía estar acompañada por los empresarios en general con un gran esfuerzo de reducción de costos. La realidad es que costó mucho que los agentes económicos se apartaran de la posición generalizada con respecto a la indexación simplista entre la evolución de los precios internos y el ajuste de la paridad cambiaria.

Los resultados logrados hacia fines de 1980

Hemos recordado ya que en los comienzos de la aplicación de la "tablita", en los primeros ocho meses de 1979, se había producido una gran discrepancia entre ambas curvas, porque

con el alza de los precios internacionales inducidos por el shock petrolero de marzo de 1979 los precios internos habían podido aumentarse con independencia del ajuste cambiario. Pero había que darse cuenta también que en realidad, si los precios internacionales se habían elevado bastante, el nivel de paridad cambiaria necesario para exportar era distinto que el existente a principios de 1979. Por lo tanto, al hacer los cálculos con respecto al supuesto "retraso cambiario" de esos primeros ocho meses del año, debía tomarse en cuenta también el alza de los precios internacionales, así como las rebajas arancelarias y del tipo de cambio que permitía importar insumos a menor costo. La brecha entre la evolución de los precios internos y la paridad cambiaria no era, pues, lo que aparecía por la comparación simplista de los mismos, sino bastante menor.

Debe recordarse, asimismo, que aunque la paridad de la moneda argentina se fijaba en relación con el dólar, ésta no es la única divisa en que se concretan operaciones comerciales y financieras en la Argentina. Al respecto, el dólar pasó tanto por períodos de apreciación y revalúo como de depreciación frente a otras monedas de uso internacional como el marco alemán, la libra esterlina, el yen japonés y el franco suizo o francés, lo que también repercutía sobre la situación argentina.

A partir de septiembre de 1979, con la estabilización de los precios internacionales, la concreción de la mayoría de las correcciones estructurales y un funcionamiento de la economía argentina más integrada con la internacional, se comenzaron a percibir los efectos positivos que la eliminación de la falta de competencia en un mercado de economía cerrada tenía sobre el grado de estabilidad monetaria.

Desde entonces, mes a mes, los índices de precios mayoristas y minoristas comenzaron gradualmente a descender en tal forma que para el año calendario de 1980 el índice de precios mayoristas fue del 57,5% (compárese con el 54% mensual de marzo de 1976) y el de precios minoristas del 87,6%. Más aún, si se toma el cuarto trimestre de 1980 *anualizado* y des-

contando los efectos de la generalización del IVA (que fueron menores), se comprueba que el incremento en el índice de precios mayoristas fue del 26% y el promedio de éste con el aumento de precios al consumidor fue del 38,8%.

Precisamente en este último trimestre del año 1980, el ritmo de ajuste de la paridad cambiaria más el 1,5% de inflación internacional representaba, anualizado, el 37%. O sea que la convergencia entre la evolución del ajuste de la paridad cambiaria y el del incremento de precios se había logrado.

Es evidente que estos resultados no se obtuvieron sin imponer ciertos sacrificios a diversos sectores de la economía. Sin embargo, considerábamos que ello era en aras del interés general y que eran transitorios, con la finalidad de lograr un resultado definitivo y mejor para todos como era el de terminar con el flagelo inflacionario, logrando una estabilización que no fuera artificial sino que pudiera mantenerse por estar basada en factores reales como lo era un cambio en la estructura de costos.

Sin embargo, se produjo una gran sensibilización respecto de este tema. La "tablita" llegó a transformarse prácticamente en una mala palabra, y seguramente porque el esfuerzo resultó demasiado prolongado las críticas arreciaron en toda forma para lograr torcer la determinación política de llevar el programa a cabo.

Las críticas al sistema cambiario de 1979 - 1980

La crítica que se efectuó contra el sistema cambiario utilizado en los años 1979-80 se dirigió tanto a sus aspectos doctrinarios como a sus efectos prácticos.

En primer lugar se nos acusó de utilizar el instrumento cambiario en forma incoherente con los principios de libertad, de la economía abierta y de mercado. Al respecto, cabría simplemente recordar que el sistema del "patrón oro" clásico, que nunca ha sido acusado de no conformarse a dichos principios, fue precisamente un régimen de tipo de cambio fijo y dinero pasivo. Es necesario no confundir el sistema utilizado para fijar el tipo

de cambio con el régimen de libertad del mercado cambiario. Tanto un tipo de cambio fijo como uno flotante o libre son ambos absolutamente coherentes con los principios centrales de libertad y competencia. Uno es la determinación del valor nominal del tipo de cambio con o sin pronunciamiento de niveles, pero con un programa de control de recursos monetarios sólo de origen interno. El otro es el control total de la oferta monetaria sin fijación oficial del tipo de cambio, dejando que las fuerzas del mercado lo establezcan (a veces en forma absoluta y a veces de manera limitada como en la llamada flotación "sucia").

Por otra parte, el sistema de tipo de cambio nominal ha sido el procedimiento que ha tenido mayor vigencia histórica tanto en la Argentina como en el resto del mundo. Además, se considera generalmente que es muy difícil salir de una situación altamente inflacionaria con un tipo de cambio libre, por la volatilidad e inseguridad que sus variaciones traen aparejadas. Es posible que en una situación en que el sistema económico en nuestro país hubiese estado más abierto y estabilizado, nuestra elección acerca de la forma de fijación del tipo de cambio hubiese sido distinta.

Se objetó asimismo que hubiésemos utilizado herramientas estructurales (los aranceles) para obtener la contención de precios. Sin embargo, si bien la política de reducción arancelaria tiene evidentemente como propósito básico el de lograr el progreso, el incentivo para la modernización y la mejora de la eficiencia industrial introduciendo el factor de la competitividad, inevitablemente trae como consecuencia una contención de la posibilidad de la elevación de los precios en virtud de la competencia que introduce en el sistema.

También se nos enrostró el haber utilizado la política cambiaria como un instrumento para obtener la contención de la inflación. De allí surgían los argumentos aduciendo que el tipo de cambio estaba "retrasado" y que este supuesto retraso debía ser recuperado para permitir una mejor evolución económica. Sin embargo, los términos "retrasado" o su contraparte "adelantado", lo mismo que "alto" o "bajo", son relativos y no absolutos. O sea si el tipo de cambio está retrasado lo es en relación con

algo o sea con un patrón o medida de referencia que se considera normal o adecuado. Al respecto se suele relacionar la llamada "paridad de equilibrio" o compararlo con el promedio del tipo de cambio de un período pasado que, como toda utilización de las estadísticas, dará resultados diferentes según sea el período que se tome como base para dicha comparación.

La verdad, en última instancia, es que lo que se quiere expresar con esas afirmaciones es que un determinado tipo de cambio tiene un nivel insuficiente para obtener la cantidad de divisas o de moneda nacional requeridas para que las operaciones económicas de compra venta, de inversión, de exportación o de importación sean redituables para el que las hace.

O sea, que una operación efectuada a un mismo tipo de cambio, que no es rentable para unos lo puede ser para otros, según sea el nivel de los costos de cada uno. Y éste es el verdadero fondo de la cuestión. Bajo este aspecto la discusión sobre el tipo de cambio nominal encubre muchas veces un problema que es en realidad estructural como el de los costos de producción, de industrialización, de comercialización, transporte, energía, etcétera.

Además un tipo de cambio "alto" podría llegar a convalidar cualquier costo por elevado que sea y neutralizar cualquier nivel de protección arancelaria por bajo que sea, constituyéndose así en una protección infinita.

Desde este aspecto existe muchas veces confusión al centrar la discusión en el tipo de cambio "nominal", cuando en verdad lo que realmente interesa es el tipo de cambio "real", que depende de la conjunción de otros factores o variables para determinarlos.

Un tema que también es conveniente aclarar es el de la llamada "inflación reprimida". Se nos ha hecho una crítica, que considero injusta, al afirmar que los resultados reflejados en el descenso de los índices de precios se lograron a través de una inflación "reprimida". Al respecto creemos que nuestro esquema con libertad de precios, con libertad de salarios, con libertad del mercado de cambios y flujos de capitales, con libertad de tasas de interés, con libertad de alquileres y con li-

beralización del comercio exterior, no puede compararse con experiencias anteriores que adoptaron un tipo de cambio fijo que resultó sobrevaluado, y que paralelamente no existían ninguna de estas libertades para las otras variables que he mencionado. Esto sucedió, por ejemplo, con el llamado programa de "inflación cero" del ex ministro Gelbard. En el caso del Ing. Álvaro Alsogaray, quien ha sido uno de los que más han aducido esta supuesta "represión", las dos veces que fue ministro de Economía (1959-61 y 1962) heredó un tipo de cambio "flotante" que inmediatamente transformó en "fijo" como parte de su programa de estabilización, manteniéndolo así durante los casi dos años de su gestión, o sea totalmente *fijo*, más fijo que nuestra tablita que por lo menos se iba elevando gradualmente. En esos períodos, no existió la liberalización del comercio exterior como en el nuestro y no había libertad de salarios ni de tasas de interés, ni de alquileres. O sea que sería más apropiado hablar de inflación "reprimida" en estos dos casos anteriores que en el nuestro, donde todas las variables estaban libres salvo una. Si partimos de la base que siempre hay que controlar una de estas variables, llámense recursos monetarios, tipos de cambio, precios, salarios o intereses, mientras los demás estén libres no se puede hablar de inflación reprimida.

También debe de señalarse que el supuesto "retraso" afectaba a todos los sectores por igual, lo que no sucedió con las prácticas de tipo de cambio diferenciales y los derechos de exportación que nuestro programa había desechado y que perjudicaban notablemente al sector agropecuario. Además, si el tipo de cambio se consideraba "retrasado" para las exportaciones, también lo estaba para las importaciones, lo que abarataba el costo de las mismas para los bienes de capital (maquinarias, equipos), insumos y materias primas requeridas por todos los sectores económicos.

Finalmente, cabe destacar que las numerosas críticas que recibió la política de estabilización de los años 1979-80 nunca explicaron o hicieron explícitos cuáles eran los costos de las alternativas posibles, ni señalaron los sectores que sufrirían

postergaciones en sus ingresos y cómo se superarían los efectos negativos que afectarían a importantes segmentos tanto del sector privado como del público. Es decir, la crítica no se hacía cargo de las dificultades que presentaba el problema real: seguir reduciendo fuertemente la inflación en la Argentina de 1979-80.

La respuesta que hemos dado a las críticas recibidas no implica que desconozcamos, tanto en aquella época como ahora, el esfuerzo y el sacrificio que se imponía a determinados sectores. Repito que considerábamos que era válido pedir este esfuerzo en forma transitoria y que esta transitoriedad debía ser lo más corta posible.

El final del sistema cambiario de 1979 - 1980 y la devaluación del 2 de febrero de 1981

Lamentablemente circunstancias sobrevinientes alargaron en demasía el período durante el cual debió funcionar esta experiencia. La crisis originada en la liquidación de una entidad financiera a fines de marzo de 1980, ya mencionado en el capítulo de la reforma financiera, produjo a partir de abril de 1980 una situación de desconfianza que tardó varios meses en ser superada.

Era nuestra secreta esperanza, no manifestada públicamente, que a partir del segundo trimestre de 1980 pudiéramos ir liberalizando el sistema, abriendo gradualmente los márgenes de intervención del Banco Central en el mercado de cambios o sea de ventas y compras, a un nivel máximo y mínimo, pudiendo llegar el tipo de cambio a flotar entre dichos límites. Era una época propicia para comenzar con ello, al coincidir con los ingresos de la exportación de la cosecha gruesa. Como corroboración de este pensamiento, precisamente no se había puesto término fijo a la "tablita" anunciada que finalizaba el 30 de marzo de 1980.

La crisis originada por la liquidación del Banco de Intercambio Regional y la situación sobreviniente causó uno de los daños más grandes a todo nuestro programa económico,

quizás el mayor, no sólo en este aspecto cambiario sino también en otros, de los cuales el principal era que por primera vez aparecía el elemento de desconfianza.

Para el mes de julio de 1980 esta desconfianza en materia financiera había sido ya superada y volvimos a considerar la posibilidad de introducir alguna modificación importante en el sistema cambiario vigente. Desafortunadamente una nueva circunstancia impidió tomar tan importante paso. En efecto en ese mes se comenzó a discutir en el ámbito de las altas autoridades de las Fuerzas Armadas la sucesión del presidente Videla que debía terminar su mandato a fines de marzo de 1981. No hubo unanimidad entre las tres Fuerzas para la designación del sucesor y una situación de incertidumbre y nuevamente de desconfianza se produjo durante tres meses. Tampoco fue totalmente resuelto cuando, a principios de octubre, se designó finalmente al general Viola para el cargo de Presidente a partir de la fecha prefijada, pues la elección no resultó por unanimidad como preveía el reglamento que se habían autoimpuesto las Fuerzas Armadas, debido a la oposición de la Marina al candidato designado.

En julio de 1980 habíamos decidido postergar la determinación de una posible modificación en el sistema cambiario hasta que, una vez electo el nuevo presidente y en coordinación con él, pudiésemos programar la transición entre el gobierno saliente y el entrante para lograr en esa forma la mayor confianza y la mejor solución. Sin embargo, una vez designado el nuevo presidente, en un proceso debilitado que tampoco contribuyó a crear más confianza, ello ya no fue posible y el largo período de seis meses de transición que transcurrió entre el 1 de octubre de 1980 y el 31 de marzo de 1981 hasta que el nuevo presidente asumió sus funciones, originó nuevos motivos de incertidumbre que impidieron cualquier modificación sustancial que requería la más absoluta confianza de la opinión pública y de los mercados para que pudiera tener éxito y no efectos negativos.

No es usual la existencia de períodos tan dilatados entre la elección de un nuevo presidente y su asunción del poder. Ello

surgió de la aplicación de los reglamentos que se habían autoimpuesto las Fuerzas Armadas y que a la luz de las circunstancias entonces existentes y más aún visto ahora a la distancia, resultaron altamente inconvenientes.

Se ha observado en muchas partes del mundo cómo se apuraron los cambios de autoridades para evitar precisamente situaciones de incertidumbre en cuanto a las nuevas políticas que se adoptarán, sabiendo que las autoridades salientes ya no tienen un poder efectivo al respecto. Recuérdese la transición entre los presidentes Giscard D'Estaing y Mitterrand en Francia que tuvieron que acelerar la transferencia del poder porque se produjo una seria corrida cambiaria. Cuando asumió el presidente Reagan sucediéndolo al presidente Carter, lo hizo a los dos meses y medio de electo, nombrándose un equipo de transición para que preparara el camino junto con las autoridades salientes durante el período intermedio.

En nuestro país se consideró que no existiría problema con una transición tan larga porque no se estaba transfiriendo el poder de un partido a otro distinto, sino que era un simple cambio de hombres designados por las mismas Fuerzas Armadas que habían decidido que, para evitar personalismos, los presidentes debían durar un período determinado y luego ser reemplazados por otros.

Lamentablemente, este cambio de presidentes se producía en el peor momento, cuando estábamos en las fases finales más difíciles del ciclo de nuestra gestión. Acabábamos de salir de la crisis bancaria y financiera y arreciaban las críticas contra la etapa final de la aplicación del sistema cambiario de la "tablita". El mismo, aunque ya estaba mostrando sus frutos favorables, necesitaba mantenerse hasta poder llegar a la solución de gradualmente abrir los márgenes de intervención del Banco Central para alcanzar una especie de flotación, sin que fuese necesario una brusca devaluación que sólo produce efectos negativos al transferirse a los precios sin solucionar los problemas que se quieren corregir sino, por el contrario, agravándolos por efecto del reciclaje del proceso inflacionario que se produce.

En algún momento tomé sobre mí mismo la responsabilidad de recomendarle al presidente Videla que le propusiese a la Junta permanecer en su cargo uno o dos años más hasta terminar este ciclo tan difícil. Mi argumento era que no debíamos echar sobre los hombros de un nuevo presidente las dificultades del momento, pues él no tenía ninguna vivencia directa de su manejo ni quizá tampoco la experiencia ni la convicción de los que ya estábamos con el manejo de los problemas desde hacía cinco años. De esta manera se hubiese asegurado la continuidad necesaria para terminar con el ciclo prometido por el Proceso al iniciarse. El presidente Videla, sin embargo, me contestó que él no podía pedir eso a sus camaradas porque podría interpretarse que él tenía una ambición política personal. Mi respuesta fue que él era la última persona, por su equilibrio y su personalidad, de quien podía sospecharse tener ambiciones personales y que si ello no se hacía se llegaría a perjudicar todo el esfuerzo realizado hasta entonces y poner en peligro los propios resultados generales del Proceso. A ello me contestó también el presidente Videla que el período de seis meses de transición que las Fuerzas Armadas habían establecido iba a ser positivo y no negativo, porque permitiría trabajar durante el mismo a las autoridades salientes con las entrantes, pudiendo así transferirles todas las experiencias que habíamos vivido para que la transición fuese lo más fluida y lo más positiva en cuanto a aprendizaje, para no repetir errores pasados y sacar las mayores enseñanzas posibles de las mismas, logrando así la mayor continuidad posible. De esta manera se evitarían errores y se rectificaría todo lo necesario.

Infortunadamente no sucedió así y durante el período de transición de seis meses que transcurrió desde la designación del nuevo presidente hasta su asunción, no nos resultó posible establecer una adecuada coordinación con quienes debían desempeñar funciones ejecutivas en la administración entrante. El presidente designado, general Viola, no designó inmediatamente sus nuevos colaboradores, ni siquiera un equipo de transición con quienes hubiésemos podido dialogar y transfe-

rir nuestras experiencias de acuerdo con lo previsto. Recuerdo que el brigadier Lami Dozo, entonces secretario general de la Fuerza Aérea y luego miembro de la Junta Militar, me había expresado alguna vez que era necesario establecer un período de transición de 18 meses impuestos por la propia Junta Militar comprendiendo los últimos seis meses de la gestión del presidente Videla y el primer año del nuevo gobierno para asegurar la continuidad de políticas que las Fuerzas Armadas se habían propuesto. Nada de esto fue posible lograr y nada se hizo para preparar una transición ordenada del poder.

Por el contrario, el presidente designado, general Viola, mantuvo un gran silencio, pero era un silencio oficial y no un silencio real, porque en privado recibía a mucha gente y les daba a entender más o menos que alguna satisfacción iba a dar a los intereses sectoriales que presionaban tanto por el tema del tipo de cambio como el de la protección arancelaria u otros, con lo que creaba una expectativa fenomenal porque no definía las soluciones sino simplemente dejaba entrever que estaba dispuesto a otorgar alguna satisfacción a dichos intereses. Debido a esta situación y a la incertidumbre creciente que se estaba produciendo con respecto a la política del nuevo gobierno, se comenzó a perder reservas de divisas que entre septiembre y diciembre de 1980 redujeron su nivel de 9.470 millones de dólares a 7.684 millones de dólares.

Frente a esta situación, a principios de diciembre de 1980 un sábado a la mañana, a pedido mío el presidente Videla convocó a una reunión con el general Viola en la residencia Presidencial en Olivos, en la cual yo describí la situación expresando que faltaban cuatro meses para la entrega del poder, el preuncio cambiario establecido por "la tablita" se terminaba el 31 de diciembre de 1980 y existía una gran incertidumbre sobre lo que sucedería después. Propuse, pues, que estableciésemos un programa de transición de seis meses que abarcara los últimos tres meses del gobierno del general Videla y los primeros meses del gobierno del general Viola, de común acuerdo, con ello podríamos lograr una transición gradual del sistema cambiario de la "tablita" mediante una aper-

tura progresiva como ya he mencionado, lo que permitiría eliminar la desconfianza existente y otorgar al nuevo gobierno tres meses iniciales de tranquilidad, para que luego tomase su decisión en cuanto a la política a seguir de ahí en adelante de acuerdo con la evolución que hubiese acontecido.

Por pedido del propio general Viola yo había tenido conversaciones periódicas con él durante el año 1980 en casa de un amigo común que nos reunía de noche en comidas que se sucedían más o menos una vez por mes. En ellas el general Viola había llegado a decirme que me daba la seguridad que su política cambiaría no iba a variar demasiado de la nuestra, que podría hablarse de un punto más o menos de devaluación, pero no más de eso, puesto que él también deseaba lograr la estabilidad sin grandes saltos. Por ello yo creí sinceramente que íbamos a poder convenir con el general Viola una política de transición conveniente y propuse esa solución a principios de diciembre de 1980.

En la reunión mencionada el general Viola nos pidió unos días para pensar la cuestión y luego nos contestó que el gobierno del presidente Videla podía tomar las medidas que le pareciese oportuno con toda libertad hasta el 31 de marzo de 1981, pero que él no deseaba comprometerse con una política común de transición sino asumir el gobierno y adoptar una política propia recién entonces.

Debimos adoptar entonces una decisión a raíz de la cual establecimos un sistema algo distinto que debía entrar en vigencia el 1 de enero de 1981 hasta fines de marzo. Ella implicaba reajustar un poco "la tablita" para el primer trimestre de 1981, en forma que indicase de alguna manera el ajuste que considerábamos que debía seguirse. Establecimos así un límite mínimo y uno máximo para la oscilación del tipo de cambio, abriéndose gradualmente los límites de intervención del Banco Central para comprar o vender divisas (el tipo comprador contado se incrementaba en un 1% mensual, y el vendedor de regulación en un 2% mensual). En Enero de 1981 hubieron momentos en que el tipo de cambio osciló sin tocar los límites de intervención, de manera que no estábamos lejos del

equilibrio deseado y de hecho oscilando en una especie de flotación sucia.

Esto era precisamente lo que yo le había propuesto al general Viola que hiciéramos para los primeros meses del año 81 o sea esa apertura gradual para lograr una transición en el sistema cambiario sin grandes sobresaltos ni abruptas devaluaciones. Traté inútilmente de convencerlo de que ello sería altamente favorable tanto para su gobierno como para el país porque eliminaría las expectativas cambiarias indebidas, pudiendo luego el nuevo gobierno adoptar su política cambiaria definitiva con la confianza necesaria que produciría su programa de gobierno una vez anunciada.

Lo cierto es que, al no haber voluntad por parte del general Viola para seguir este camino, a medida que se iba acercando la fecha de transmisión del mando, sin conocerse cuál iba a ser el gabinete del general Viola, ni su ministro de Economía, ni la política económica o cambiaria que adoptaría, y sabiéndose en cambio que no había ningún contacto ni intercambio de experiencias entre las autoridades salientes y las entrantes, fue incrementándose la incertidumbre afectando así lo que considero que es el elemento principal para cualquier política económica, o sea la confianza. El mejor programa económico, aunque fuera perfecto desde el punto de vista técnico, si no goza de la confianza de la opinión pública no puede tener éxito y en esos momentos en la Argentina se perdió la confianza. La gente se dio cuenta de que el nuevo gobierno iba a alterar de alguna manera la política cambiaria sin saber exactamente cómo sería realmente la nueva. La certeza de la modificación iba acompañada por la incertidumbre de cuáles serían las nuevas reglas de juego, o sea la peor de las combinaciones posibles.

Ante esta situación, y frente a la creciente desconfianza que se producía que afectaba la situación del mercado de cambios que comenzaba a acusar los efectos negativos con la consiguiente pérdida de divisas, propuse al presidente Videla que aceptase mi renuncia como ministro de Economía y se designase una persona sugerida por el futuro presidente Viola para

que de esa manera la opinión pública pudiese ir conociendo los próximos lineamientos de su política económica y eliminar la incertidumbre y la desconfianza. Expresé mi opinión que, de seguir así, podría producirse un verdadero desastre. Por un lado se perderían varios miles de millones de dólares de las reservas que todavía eran abundantes (7.000 millones de dólares al 31 de diciembre de 1980) afectándose el nivel de depósitos a plazo fijo en pesos argentinos por su transferencia en divisas y desalentando la renovación de créditos contratados en moneda extranjera. Por el otro, para evitar la fuga de divisas, el sistema financiero elevaría cada vez más la tasa de interés para poder retener sus depósitos en pesos. Sin embargo, existiendo desconfianza, ello tampoco impediría la fuga de divisas y provocaría en cambio una fuerte recesión en el país que duraría varios años con el siguiente perjuicio para la evolución de la actividad económica.

El presidente Videla no quiso aceptar mi renuncia, ni el general Viola aceptó sugerir el nombre de un ministro de Economía, ni siquiera anunciar quién iba a ser su ministro una vez que asumiese el gobierno. Otra alternativa que yo había propuesto anteriormente, pero que tampoco fue aceptada, era de que el período del presidente Videla terminara el 31 de diciembre de 1980 para evitar esta incertidumbre que ya entonces se preveía con sus consecuencias negativas. Sin embargo, la decisión de ajustarse a la estrictez de los reglamentos militares ya establecidos para determinar la fecha y forma de la transferencia del poder de un gobierno a otro impidió la posibilidad práctica de esta solución.

Finalmente a fines de enero, cuando era evidente que la situación se deterioraba, el presidente Videla pudo convencer al general Viola de aceptar que se conversase sobre el tema. Para ello este último nombró como emisario al Dr. Lorenzo Sigaut, pero advirtiendo expresamente que eso no significaba que éste iba a ser su ministro de Economía, con lo cual le quitaba mucha autoridad.

Nuestra intención era procurar llegar a un acuerdo que permitiese anunciar como decisión conjunta del gobierno saliente

y del entrante una política cambiaría que tendría vigencia durante un determinado período, suficiente para devolver la tranquilidad al mercado. La condición impuesta por el Gral. Viola era que nosotros le propusiéramos varias soluciones y que él elegiría una. Al respecto, después de una primera reunión mía con el Dr. Sigaut, éste mantuvo varios encuentros con el presidente del Banco Central, Dr. Diz. La propuesta que nosotros propiciábamos era anunciar una nueva "tablita", en la cual se irían abriendo los límites de intervención del Banco Central durante seis meses —período que se amplió a ocho meses (hasta el 30 de agosto de 1981) por iniciativa del propio Dr. Sigaut— para que durante el mismo se fuese llegando a una especie de equilibrio. Recuérdese que ya teníamos una cierta convergencia en el último trimestre del año 1980 en que la devaluación más la inflación internacional había coincidido con el aumento del índice de precios. Si se seguía ese procedimiento, considerábamos que se podía llegar a un tipo de cambio de equilibrio sin grandes saltos devaluatorios, para evitar efectos inflacionarios muy negativos sin mejorar sustancialmente la situación de los diversos sectores al generalizarse su transferencia a los precios. Esto es lo que hubiéramos hecho nosotros si hubiéramos seguido en el Ministerio un año más.

Finalmente el Gral. Viola eligió una solución sugerida por el Dr. Sigaut, que era incorporar a la propuesta nuestra una devaluación adicional inmediata del 10%. A mi juicio este era el peor de los remedios, porque el 10% en sí mismo no solucionaba nada y constituía un elemento que se traduciría en factor de desconfianza. Pero la condición que imponía el Gral. Viola era que la elección de la fórmula la haría él. La decisión debía ser anunciada conjuntamente por los dos Presidentes —el saliente y el entrante— para llevar a la opinión pública la confianza de que esa solución acordada era la que cumpliría el nuevo gobierno una vez que asumiese, para detener así la fuga hacia el dólar y la elevación de las tasas de interés.

De esta manera yo sacrificaba mis convicciones y también mi situación personal, pero lo hacía creyendo que con ello

contribuiría a la continuidad del sistema y a la tranquilidad y al bienestar del país.

El acuerdo final fue logrado en un almuerzo entre el presidente Videla y el Gral. Viola el día lunes 2 de febrero de 1981, cuyo resultado se dio a conocer a través de un comunicado de la Secretaría de Información Pública de la Presidencia cuyo texto era el siguiente:

"En la fecha, el Banco Central de la República Argentina dio a conocer el régimen que regirá hasta el 31 de agosto de 1981. El mismo consiste en el anuncio de los tipos diarios de cambio a los que dicha institución estará dispuesta a intervenir en la compra o venta de dólares estadounidenses, en caso de que el mercado así lo requiera.

"Los tipos correspondientes al día 3 de febrero de 1981 implican una devaluación del peso del 10 por ciento con respecto a los vigentes en el día de la fecha. A partir de esa fecha, el tipo vendedor de intervención crece a un ritmo mensual del 3 por ciento y el comprador a un ritmo mensual del 2 por ciento durante febrero y marzo y del 3 por ciento en los meses subsiguientes.

"Lo resuelto constituye una decisión adoptada de común acuerdo entre las autoridades actuales y futuras del gobierno nacional".

El Banco Central dio a conocer la circular RC 929 consignando en un cuadro la devaluación diaria correspondiente entre el 1 de febrero y el 31 de agosto de 1981.

El compromiso asumido era que esa tarde el Gral. Viola también anunciaría él, o a través de un vocero, su apoyo a la solución acordada.

En honor a la verdad histórica debo manifestar aquí lo que hasta ahora no había expresado públicamente: el Gral. Viola no cumplió con lo acordado, pues viajó esa misma tarde a su estancia en Concordia y sus colaboradores, en lugar de apoyar al comunicado de la Presidencia, se dedicaron a decir que ello era "un invento de Martínez de Hoz".

Con ello, el remedio resultó mucho peor que la enfermedad. Habíamos roto el compromiso de la tablita al hacer una

devaluación del 10% y la desconfianza se transformó en total, incrementándose la fuga de divisas y la elevación de las tasas de interés.

En cualquier forma, pudimos llegar al 27 de marzo de 1981, último día hábil de nuestra gestión, sin decretar un feriado cambiario y conservando un nivel de reservas de algo más de 5.000 millones de dólares (la cifra más alta de los tiempos modernos en la Argentina), y sin recurrir a medidas como el seguro de cambio y los swaps, medidas gravosas que nosotros habíamos heredado de nuestros predecesores y que nuestros sucesores a su turno también adoptaron.

Cuando el Dr. Sigaut fue anunciado ya como futuro ministro del Gral. Viola, pocas semanas antes del cambio de gobierno —demasiado tarde— no tuvo oportunidad realmente de interiorizarse de todo y nuestro contacto fue prácticamente nulo, porque no lo dejaban hablar con nosotros. Incluso cuando quiso comprometer a algunos de los miembros de nuestro equipo para que lo acompañaran en su gestión, le llegó la orden de parte del Gral. Viola, a través de otro general, que “del equipo de Martínez de Hoz no debe seguir ninguno”. O sea, se quería producir un corte drástico en la continuidad. Esto trascendió, esto se supo, la desconfianza empezó a ser total, ya no había incertidumbre, había certeza de que iba a haber un cambio brusco.

Para terminar con este episodio, voy a relatar una anécdota que tampoco he hecho pública hasta ahora. En la mañana del domingo 29 de marzo de 1981, día de la transmisión del poder, ya había asumido sus funciones el nuevo presidente, Gral. Viola, y estábamos esperando el momento en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno para que el Gral. Viola tomara el juramento a sus ministros. Diez minutos antes se me acerca el Dr. Sigaut y me dijo que venía a pedir la opinión a la única persona que podía darle un consejo desinteresado, puesto que se iba del Gobierno: “¿Qué haría usted el lunes en mi lugar cuando llegue al Ministerio de Economía, con respecto a la política cambiaria?” En primer

lugar, le contesté, cumpliría con la palabra empeñada, o sea el compromiso de seguir hasta el 31 de agosto con la tablita anunciada el 2 de febrero. Si él o el Presidente considerasen que eso era ya imposible, entonces mi segunda recomendación fue de "flotar", porque con respecto a la tercera opción, que era devaluar, nadie podrá tener la seguridad del nivel correspondiente: ¿diez, veinte, treinta, cuarenta, cincuenta por ciento? ¿Quién sabe cuánto? Ello podría causar una incertidumbre total. Si no quería cumplir con la tablita comprometida, con la "flotación" se pagaría un costo mucho menor.

Mi consejo no fue seguido y el 2 de abril de 1981 el Dr. Sigmund anunció una devaluación del 30%. Ello fue de nuevo fatídico porque desató un clima de desconfianza total. A los dos meses tuvo que devaluar otro 30%, después tuvo que desdoblarse el mercado cambiario en uno comercial y otro financiero, etc. Y al término del año la devaluación que había acumulado era del 350% en términos nominales. En términos reales resultó ser del 124%.

Si el juicio de los críticos en marzo de 1981 era que el tan pregonado "atraso" cambiario era de alrededor del 30%, suponiendo que ello fuera así o aun algo más, entre un 30 y un 50% y en ello residían todos los males de nuestra economía, cabe preguntarse ¿por qué no quedó todo solucionado con estas devaluaciones?

Entre tanto, las exportaciones que se decía fueron tan perjudicadas por nuestra política cambiaria del último período, hasta 1988 no pudieron superar ni siquiera en términos nominales —el nivel que alcanzamos, superior a los 8.000 millones de dólares en 1980 y 9.000 millones de dólares en 1981 (gracias a la cosecha sembrada en 1980).

Para terminar, en los diez años siguientes, del 31 de marzo de 1981 al 31 de marzo de 1991, la moneda argentina se devaluó en casi 3,9 mil millones por ciento (casi 39 millones de veces). En el mismo período, el índice de precios al consumidor se elevó en casi 3,4 mil millones por ciento (casi 34 millones de veces) y el índice de precios mayoristas en

más de 3,1 mil millones por ciento (más de 31 millones de veces).

Ello muestra que al transferirse el efecto de las grandes devaluaciones a los precios, en términos reales no se consiguió un aumento sustancial del tipo de cambio, ni mucho menos solucionar los problemas económicos del país. Sólo se logró destruir la moneda argentina y desarticular el sistema financiero, descolocándose cada vez más a la producción nacional (agropecuaria e industrial) en cuanto a la competitividad de sus costos.

IX - QUINCE AÑOS DESPUÉS

Transcurridos más de quince años desde el anuncio del programa económico el 2 de abril de 1976, la mirada retrospectiva efectuada en los capítulos anteriores permite observar con mayor claridad ciertos aspectos que iluminan los resultados de la gestión realizada, así como extraer de esa experiencia valiosas conclusiones para ser aplicadas al futuro desenvolvimiento del país y de las políticas que lo orientarán.

Si ello resulta útil y aprovechable, la finalidad de esta publicación se habrá cumplido.

La difícil transferencia del gobierno a principios de 1981

Con posterioridad al término de los cinco años de la presidencia del general Videla y, por lo tanto, de mi gestión al frente del Ministerio de Economía, se desataron una serie de críticas, la mayor parte inspiradas en motivos políticos, que atribuían todos los males que sufría el país al Dr. Martínez de Hoz y su programa económico.

Por creer en el principio de que no hay nación fuerte sin una moneda estable habíamos exigido al país un esfuerzo considerable para quebrar la espiral inflacionaria que tuvo su efecto culminante en el último año y medio anterior al 29 de marzo de 1981. Así llegamos a que en el último trimestre de 1980 el promedio anualizado del índice de precios mayoristas y minoristas fue inferior al 40%.

Sin embargo, aquellos sectores más afectados por este esfuerzo que, como hemos explicado, se prolongó durante un

período mayor al previsto y a lo conveniente, alzaban persistentemente su voz contra el llamado "atraso cambiario", que se transformó en un tema casi obsesivo de la discusión pública aun después de que la brecha había dejado de existir por la convergencia entre el ajuste cambiario y la evolución de los precios.

Todos los demás aspectos del programa económico cuya amplitud y variedad ha sido descripta en los capítulos anteriores, parecían haber caído en el olvido, como si no hubieran sucedido.

En mayo de 1984, bajo el patrocinio de la Fundación Ortega y Gasset, se realizó en Toledo la Segunda Conferencia Internacional sobre "La Política Económica Argentina 1946-80" (que continuaba así la primera que abarcaba el período 1880-1946 llevada a cabo en St. Antony's College, Oxford, en julio de 1981).

Participé en sus reuniones con otros ex ministros de Economía y autoridades económicas argentinas de la época bajo estudio, junto con un grupo de destacados economistas extranjeros invitados a tales efectos.

Las exposiciones efectuadas en ella fueron reunidas en una publicación editada por Guido Di Tella y Rudiger Dornbusch (*The Political Economy of Argentina, 1946-83* - The Macmillan Press in association with St. Antony's College, Oxford).

Los economistas que tuvieron a su cargo emitir juicio sobre el período 1976-81, dedicaron su atención exclusivamente a la experiencia cambiaria de 1979-80, con exclusión del resto del Programa Económico de 1976-80, confirmando así lo arriba expresado.

A este respecto destaco las siguientes opiniones.

Larry A. Sjaastad (profesor de Economía de la Universidad de Chicago y del Instituto Internacional de Estudios para Graduados de Ginebra), asignó el "fracaso" del plan del 20 de diciembre de 1979 ("la tablita") en lograr una más rápida reducción de la tasa de inflación, al hecho de que la apertura del mercado de capitales había sido previa y no

contemporánea con una apertura significativa del mercado de bienes.

Feliciano Hernández Iglesias (profesor de Economía en la Universidad Politécnica de Madrid), contrariamente a lo sostenido por Rudiger Dornbusch (profesor de Economía en el Massachusetts Institute of Technology - MIT), consideró que "sobre la base de los hechos en sí mismos no parece cierto que las políticas de Martínez de Hoz resultaron una gravosa carga sobre los gobiernos siguientes. El plan de estabilizar los precios a través de la fijación del valor nominal del tipo de cambio fue derrotado por el propio país. Nunca creyó en él y posiblemente nunca lo deseó... Su más importante efecto negativo fue precisamente que sirvió de pretexto infundado para las políticas de las administraciones subsiguientes".

A todo ello contribuyó también la forma traumática en que se realizó el cambio de autoridades el 29 de marzo de 1981 referido en el capítulo anterior, después de ese largo período de seis meses desde la designación del nuevo presidente. Lejos de lograr una transferencia coordinada del gobierno como se había planeado, sólo sirvió para crear un clima de incertidumbre y desconfianza que motivó una "fuga de divisas" (transferencia de activos financieros argentinos al exterior) y la consiguiente elevación de las tasas de interés por el sistema financiero nacional en su esfuerzo por retener los depósitos en moneda argentina en el país.

En aquella época alertamos vanamente sobre el peligro de que con ello se estaban sembrando las semillas de la recesión y estancamiento que con posterioridad asolaron el país y cuyas consecuencias aún perduran.

El cambio de rumbo impuesto por las nuevas autoridades a partir de abril de 1981 afectó seriamente la confianza que había ganado el Proceso en la opinión pública y en los mercados nacional e internacionales.

Se ha dicho que la declinación de la economía argentina a partir de entonces se debe a factores que ya estaban incubados o incubándose antes de marzo de 1981. Aun si por hipótesis se aceptara que ello fuera parcialmente cierto, cabe preguntar-

se si después de más de diez años puede seguirse sosteniendo esa tesis.

En efecto, entre abril de 1981 y junio de 1989 se sucedieron cuatro presidentes y ocho ministros de Economía, la mayor parte de los cuales se declararon partidarios de una política económica diametralmente opuesta a la nuestra. Si ello fue así, ¿por qué no consiguieron rectificar lo que consideraban estaba mal y encaminar la economía debidamente? ¿O no será que esas políticas que aplicaron al cambiar el rumbo fueron las causantes de un proceso de rebrote de la inflación, estancamiento, recesión y declinación de la inversión de una magnitud y longitud que no se había visto antes en el país?

Deben reconocerse, por cierto, los factores adversos que han influido en la economía mundial desde 1981. Pero creo que con una acción de política económica nacional diferente a la que en general se siguió, dichas circunstancias podrían haberse enfrentado con más éxito.

Considero que el análisis objetivo y desapasionado de los datos económicos aportados en la presente publicación demuestra que la Argentina globalmente creció y se modernizó durante el período de nuestra gestión. También queda en evidencia la falsedad de las consabidas muletillas de que “se destruyó el aparato productivo del país” —cuando en realidad se lo modernizó—, o de que “la deuda externa argentina no tuvo contrapartida en inversiones” (ya hemos demostrado su inexactitud citando las obras e inversiones realizadas gracias al financiamiento externo obtenido).

Por supuesto que el Programa Económico de 1976 no alcanzó a completar todos sus objetivos, ni fue perfecto en su realización y se cometieron errores, como es humano, al adoptar medidas destinadas a lograr modificaciones estructurales profundas y cuyos efectos eran difíciles de prever con exactitud en su magnitud y en el tiempo.

En el curso de los capítulos anteriores he procurado analizar las orientaciones y reformas más importantes que se llevaron a cabo o se intentaron, las dificultades que encontraron en su ejecución, los efectos no queridos que algunas de ellas pro-

dujeron, el error que resultó de aplicar medidas en principio idóneas a una realidad que no estaba aún madura para recibirlos.

Tanto durante el período 1976-80 como con posterioridad, nuestra gestión fue criticada por los estadistas por aquello que hicimos y por los no estadistas por lo que no alcanzamos a hacer.

Incluso algunos liberales dogmáticos nos enrostraron habernos apartado en algunos casos de lo que ellos consideraban de cumplimiento ineludible si se creía en el principio básico de la libertad.

Al respecto, desde el primer discurso del 2 de abril de 1976 anunciando el nuevo Programa Económico, manifesté claramente que una reforma estructural profunda como la que nos proponíamos efectuar en una economía como la argentina, distorsionada por tantos años de estatismo, economía cerrada e inflación, requería una gran dosis de pragmatismo. No podíamos pretender cambiar todo de la noche a la mañana sin tener en cuenta la tremenda resistencia inercial que encontraríamos en la organización misma del Estado, de las corporaciones sectoriales, de los intereses adquiridos y de las mismas mentalidades.

En el ejercicio del gobierno, la mayor parte de las veces se hace lo posible aunque no sea exactamente lo deseable. Sería muy fácil si todo consistiera en aplicar simplemente los principios de un catecismo.

No se trata de conformarse con aceptar una solución intermedia, sino de ir gradualmente progresando en el camino hacia la meta o modelo deseado. El mantenimiento con firmeza, convicción y continuidad de esta "tendencia" es lo que vale.

El Ing. Álvaro Alsogaray fue uno de los que más críticas nos formuló en su momento por habernos supuestamente apartado de la "pureza" exigida. Pero cuando asumió el presidente Menem y adoptó una orientación que lo apartaba de las viejas fórmulas fracasadas en la Argentina para orientarse hacia un cambio moderno de apertura progresista y desestatizante, el mismo Ing. Alsogaray afirmó que no predicaba la

aplicación del "modelo liberal perfecto", que constituye una "abstracción", sino que sostenía el "postulado de la tendencia", que lo que importaba era el "movimiento", el "encaminarnos" hacia el modelo deseado (ver su artículo "La Economía Popular de Mercado" publicado en el diario *La Nación* del 3 de septiembre de 1989).

En nuestra tarea de gobierno, a medida que a partir de abril de 1976 se fue sincerando la economía de los múltiples engaños y limpiando las telarañas que encubrían la realidad, se fue logrando gradualmente un cierto consenso entre los diversos sectores de la población que al principio no existía.

A comienzos de 1976, una opinión todavía bastante generalizada en círculos políticos, económicos y sociales consideraba que la estatización, la inflación y la economía cerrada eran medios idóneos para impulsar el desarrollo del país. En ese entonces, para algunos era casi un crimen de lesa patria predicar la función subsidiaria del Estado, la privatización, las ventajas de la apertura de la economía y los beneficios de estabilidad monetaria.

Nuestra prédica al respecto fue constante y casi agotadora. A medida que se pudo ir comprobando —tanto a través de casos puntuales que servían de ejemplo como por la tendencia general de la economía— la conveniencia de abandonar los modelos antiguos y asumir la modernización, se iba notando un verdadero cambio en la mentalidad, que era el requisito indispensable para concretar y asegurar el cambio en los hechos.

El país entero fue comprendiendo que se le ofrecía otro modelo para lograr la elevación del nivel de vida de sus habitantes y su mejor bienestar, junto con la grandeza de la Nación.

Si las metas y las reglas de juego se proponen con claridad y continuidad, se crea la confianza necesaria en la población para asumir el esfuerzo requerido.

Habiéndose llevado a cabo la parte más difícil en el período 1976-80, si hubiese existido una continuidad en la acción emprendida en los años subsiguientes, tanto las medidas ya

tomadas como las semillas sembradas hubieran producido sus frutos con rapidez creciente.

Lamentablemente, y a pesar de los propósitos que inspiraron el Proceso de 1976, la continuidad no se mantuvo luego de la terminación de la Presidencia del Gral. Videla. Muy por el contrario, se efectuó un viraje de casi 180 grados, con la consiguiente pérdida de confianza de la población por falta de cumplimiento por las Fuerzas Armadas de la palabra empeñada.

Ahorristas, trabajadores, jubilados, todos los que vivían de un ingreso fijo o aquellos cuyo nivel de ingresos estaba vinculado con las reglas de juego establecidas y habían asumido compromisos financieros en divisas, se vieron burlados y afectados por la transferencia de ingresos que se produjo a raíz del nuevo manejo financiero y cambiario.

Las grandes y abruptas devaluaciones, como ya se ha visto, sólo sirvieron para proporcionar un espejismo de solución fácil para luego impulsar la elevación de la espiral inflacionaria, la pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda y, por lo tanto, de los ingresos de la población y de los sectores auténticamente productivos.

El cambio de política fue total. El esfuerzo de privatización languideció. La apertura se cercenó. Las importaciones se limitaron, se reimplantaron los controles de precios, de cambios y de intereses, renaciendo los mercados paralelos o negros y las tasas de interés negativas en términos reales. La inflación volvió a ser ascendente al dejar de constituir una prioridad su reducción. Los pasivos se licuaron, el crédito desapareció y la indexación de los aumentos de salario nominales con el índice de precios impulsó la espiral inflacionaria.

Los seguros de cambio y otras medidas tomadas para compensar los efectos negativos que las devaluaciones habían causado en las empresas que se habían endeudado en divisas extranjeras creyendo en la palabra oficial, llevaron finalmente a la estatización o asunción por el Estado de la deuda externa privada (aproximadamente la mitad de la deuda externa total), con el consiguiente beneplácito de los acreedores y el deterio-

ro de la posición externa nacional. Por las mismas razones el Estado también asumió la deuda externa de la mayor parte de las empresas estatales.

El Ministerio de Economía, en virtud de que fue acusado de concentrar un exceso de poder durante 1976-80 fue desmembrado, separándose todo lo referente a Obras y Servicios Públicos en otro ministerio (con la consiguiente falta de unidad para consolidar el equilibrio entre los ingresos y los egresos de los sectores involucrados) y se crearon los Ministerios de Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Comercio, de Industria y de Finanzas (finalmente denominado de Economía y Finanzas para tratar de aparentar una mejor presencia). El resultado fue la pérdida de unidad y coherencia de conducción en todo el ámbito económico, transformando en permanente árbitro de los problemas al Presidente, cuyas otras ocupaciones y la propia naturaleza de sus funciones impedían el ejercicio de la capacidad de decisión requerida a tales efectos.

La última etapa del Proceso de Reorganización Nacional

El reemplazo del Gral. Viola como Presidente por el Gral. Galtieri a fines de 1981, dio lugar a un intento de éste, con su ministro de Economía, Dr. Roberto Alemann, y un excelente equipo del cual formaban parte varios colaboradores del período 1976-80, de retomar las orientaciones de política económica originales de 1976, con los ajustes y adaptaciones necesarios.

Infelizmente el conflicto del Atlántico Sur, ocurrido a principios de abril de 1982, tronchó su continuidad. La renuncia del Gral. Galtieri como Presidente al término del conflicto el 30 de junio dio comienzo a la última etapa del Proceso.

Las Fuerzas Armadas, habiendo tomado la decisión de abandonar el poder convocando a elecciones, perdieron autoridad de gobierno, convicción y toda posibilidad de seguir seriamente con el proceso de transformación. La política económica de esta etapa siguió los lineamientos generales mencio-

nados al describir el cambio de orientación producido a partir del 31 de marzo de 1981.

La presidencia del Dr. Alfonsín

Con el gobierno que asumió en diciembre de 1983, bajo la presidencia del Dr. Raúl Alfonsín, volvieron la ideología y las fórmulas que habían sido superadas en 1976. Renacieron así las prácticas estatizantes, la economía cerrada, los controles de precios y de cambios, los derechos de exportación a los productos del agro, poniéndose fin al proceso de desregulación de la economía.

El "peso de la deuda externa" fue la gran muletilla que seregonaba para justificar la paralización a todo esfuerzo innovador, sin caer en la cuenta que una mejor política económica interna hubiera permitido afrontar con más éxito las desfavorables condiciones externas. Por otra parte, ello no pasaba de la declamación, puesto que no se efectuaron desembolsos importantes para el servicio de la deuda externa, ni siquiera para el pago de los intereses, con lo cual el argumento carecía de fundamento.

Mientras el propio Presidente inauguraba obras públicas iniciadas en el período 1976-80 con financiamiento externo, al mismo tiempo repetía en sus discursos en todos los foros internos y aun internacionales que la deuda externa argentina había sido contraída sin contrapartida en obras o equipamiento.

A fines de marzo de 1981 la deuda externa total era de 29.587 millones de dólares de los cuales 17.170 millones correspondieron al sector público y 12.417 millones al sector privado. Al 31 de diciembre de 1981 las cifras correspondientes eran U\$S 20.024 millones y U\$S 15.647 millones respectivamente (sumados eran U\$S 35.671 millones). Con la estatización de la deuda externa privada en 1982 el Estado se hizo cargo de este último y desde entonces el crecimiento de la deuda externa total, llegó a 61 mil millones de dólares a fines de 1990. Este crecimiento fue prácticamente originado en la

refinanciación del capital y la acumulación de intereses impagos sin que, ahora sí, hubiese contrapartida concreta que exhibir por el mismo.

La fuerza del proceso inflacionario, que llevó a los índices de precios al 200% de incremento para el mes de julio de 1985 (lo que implica una tasa anualizada que supera 50 millones por ciento), obligó finalmente a la adopción del denominado Plan Austral, basado en el cambio de la denominación de la moneda, el desagio de la indexación convenida en los contratos y los controles de precios, esgrimidos como instrumentos temporarios para dar tiempo a realizar las reformas de fondo requeridas.

Al anunciar personalmente el Plan Austral, el presidente Alfonsín manifestó que la necesidad obligaba a adoptarlo a pesar de tener la conciencia de que podría implicar un costo político negativo para el partido gobernante.

El error de esta apreciación fue una demostración más de desubicación política con respecto a la realidad del país y de su opinión pública. En efecto, a pesar de los sacrificios exigidos, en las elecciones de renovación parlamentaria de noviembre de 1985 el gobierno recibió un apoyo en la votación que confirmó el anhelo de la población de lograr la estabilidad y el mejoramiento de su nivel de vida, con independencia del discurso ideológico.

La falta de cumplimiento de las reformas de fondo prometidas en el Plan Austral motivó su fracaso y un rechazo electoral de la población al partido gobernante en las elecciones de renovación parlamentaria de 1987.

Esta tendencia fue abrumadoramente confirmada en las elecciones presidenciales de mayo de 1989, que dieron el triunfo al candidato opositor Dr. Carlos Menem. A raíz de la hiperinflación desatada y la falta de capacidad para dominar la situación demostrada por el gobierno del Dr. Alfonsín, éste se retiró de la presidencia con seis meses de anticipación a la terminación de su período constitucional, motivando así la asunción anticipada de la responsabilidad presidencial por el Dr. Menem en julio de 1989.

Cuando una vez asumida la presidencia el Dr. Menem anunció decididamente el cambio de orientación de la política económica, demostró su percepción política de que se había ido produciendo un cambio de mentalidad en la población. En efecto, ésta había advertido finalmente el fracaso de las fórmulas estatizantes y ultraproteccionistas en proporcionar las soluciones adecuadas para lograr un mayor bienestar acorde con el progreso mundial. También había comprendido la influencia negativa de la inflación en su nivel de ingresos al disminuir la capacidad adquisitiva de la moneda y provocar una inestabilidad monetaria que anulaba las posibilidades de crédito, impedía materialmente la programación de inversiones sobre plazos razonables y la misma posibilidad de las personas de satisfacer sus necesidades diarias más elementales.

La experiencia de la hiperinflación de mayo-junio-julio de 1989, con aumento de precios por hora en el mismo día y la aguda escasez de artículos de primera necesidad (recuérdese los asaltos a los supermercados y almacenes), había llevado al imperativo de terminar con la inestabilidad y la inseguridad.

La población se sentía frustrada y hastiada de los discursos político-ideológicos estériles y exigía concretamente la satisfacción de sus aspiraciones de una calidad de vida que pudiese contar con la disponibilidad adecuada de medios de comunicación, transportes, energía eléctrica y combustibles, vivienda, asistencia médico-hospitalaria, educación y seguridad.

Para el analista político esto no debía resultar ninguna sorpresa. La influencia de las ideas y de las medidas llevadas a cabo —aunque sea en forma incompleta por la falta de continuidad— durante el período 1976-80, surge claramente si se comparan las plataformas de los partidos políticos que intervinieron en las elecciones generales de 1973 con aquellas de 1983. Podrán advertirse así cambios de lenguaje, de

concepción y hasta de mentalidad. Esta tendencia se fue acentuando en las elecciones de renovación parlamentaria de 1985, de 1987 y finalmente en las presidenciales de 1989.

El nuevo proceso de privatización

En la parte final del capítulo sobre privatización se ha mencionado ya el comienzo de la evolución que hubo al respecto con algunas iniciativas oficiales a partir de 1986 y especialmente de 1987, aún bajo la Presidencia del Dr. Alfonsín. Aunque no llegó a concretarse ninguna importante, el cambio de las ideas ya se insinuaba.

Con la asunción de la presidencia por el Dr. Menem, el gobierno tomó una orientación decidida al respecto. En ello influyó, sin duda, no sólo las circunstancias ya comentadas sino la absoluta carencia de recursos públicos para hacer frente a la propia operación de las empresas del Estado (y por lo tanto de los servicios públicos más elementales), cada vez menos eficientes y más costosos, sin contar sus necesidades de inversión. En la mayor parte de ellas, dichos recursos no alcanzaban siquiera para efectuar una razonable tarea de mantenimiento, con los consiguientes efectos negativos sobre los servicios prestados.

En agosto de 1989 el Congreso Nacional sancionó la ley 23.696 de Reforma del Estado sobre la base del proyecto enviado por el Poder Ejecutivo. En la misma se declaró en "estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y la situación económico-financiera de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, así como las entidades autárquicas y empresas o entidades del Estado o mixtas bajo sus diversas formas jurídicas.

La ley facultaba al Poder Ejecutivo Nacional para proceder a la privatización total o parcial, o a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones en obras cuya gestión se encuentre a su cargo, o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propie-

dad perteneciera total o parcialmente al Estado, que hayan sido declaradas "sujetas a privatización" por el Poder Ejecutivo con aprobación por ley del Congreso.

En su articulado la ley establecía las normas de procedimiento y modalidades previstas a tales efectos, incluyendo un programa de propiedad participada para los empleados de los entes a privatizar, así como para los usuarios de los servicios prestados por los mismos y los productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituyese su actividad.

La misma ley contiene un anexo con la lista de estas empresas o concesiones de servicios cuya privatización quedaba aprobada por ella, así como la transferencia a jurisdicciones provinciales o municipales mediante convenio de la parte de Obras Sanitarias de la Nación correspondiente al Gran Buenos Aires que no fue transferida en 1979-80, y las rutas nacionales de interés provincial y redes de distribución de Gas del Estado.

El análisis detallado de las disposiciones de esta ley excede los límites de la presente publicación. Sin perjuicio de que se pueda disentir con algunas de sus disposiciones, cabe señalar como positivo el hecho de que se haya sancionado la ley y puesto en marcha un amplio proceso de privatización.

Con ello se intentaba flexibilizar los métodos, adoptando algunas previsiones que facilitan el proceso tal como la posibilidad de que el Estado absorba pasivos de las empresas o entes a privatizar y la aceptación de títulos de la deuda externa como forma de pago de parte del precio.

Durante 1990 se concretaron dos importantes privatizaciones mediante llamado a licitación pública: la de ENTEL (Empresa Nacional de Telecomunicaciones) y la de Aerolíneas Argentinas, aunque en ambos casos la presencia entre los grupos adjudicatarios de empresas extranjeras* estatales o semi-estatales le quitaron el carácter estricto de "privatización".

Como toda experiencia inicial, estos dos casos se enfrentaron con muchas dificultades. Sin embargo, a pesar de las críti-

cas que puedan formularse a algunos de sus aspectos, el simple hecho de que se hayan concretado inició un rumbo positivo y afirmó la autoridad del gobierno.

La experiencia recogida en estos primeros casos sirvió para perfeccionar procedimientos futuros. Era necesario dotar de la mayor transparencia posible a las operaciones. El Banco Mundial, por su parte, otorgó un crédito específico para facilitar el proceso y permitir la posibilidad de la contratación de consultoras nacionales e internacionales para la preparación de las condiciones y pliegos de las correspondientes licitaciones.

Las privatizaciones iniciales incluyeron medios de difusión como dos canales de televisión y dos prominentes radiodifusoras, la rehabilitación de caminos por peaje, la venta del 30% del capital accionario que el Estado poseía (a través de Fabricaciones Militares) en las empresas satélites de Petroquímica Bahía Blanca, la licitación de área petroleras secundarias y principales, cuya acción privatizadora en el área petrolera se ha visto ahora reforzada con el anuncio de octubre de 1991 del lanzamiento del llamado "Plan Argentina" que hemos mencionado en el capítulo correspondiente.

En 1991 el proceso privatizador se aceleró y antes de finalizar el año deberá ponerse en marcha la empresa privada adjudicataria del llamado "Ferroexpreso Pampeano" (5.200 km del ferrocarril de Rosario a Bahía Blanca con importante influencia en toda la zona cerealera). En esta área deberán concretarse también otras concesiones de diversos ramales.

En el sector de energía ha comenzado el proceso de privatización de SEGBA, habiéndose separado la distribución de la generación de energía eléctrica. Para Gas del Estado el proceso es algo más lento. En ambos casos, en momentos de escribir estas líneas, se está a la espera de la sanción por el Congreso del marco regulatorio de los procesos.

Con respecto al área del Ministerio de Defensa, se tomó la decisión de privatizar las fábricas que industrializaban productos de uso civil, reservando para las Fuerzas Armadas la

administración de la producción de los elementos de utilización militar.

ELMA (Empresa Líneas Marítimas Argentinas), la terminación del monopolio estatal del reaseguro (INDER) y la venta de edificios e inmuebles del Estado, sus organismos y empresas, integran también el programa de privatización.

La enunciación anterior, que no agota la lista de privatizaciones en marcha, se ha efectuado como ejemplo de la amplitud del espectro del proceso privatizador en curso.

Según declaraciones oficiales, el mismo deberá estar completado para fines de 1992.

Es indudablemente importante apurar la marcha de las privatizaciones, tanto para lograr cuanto antes su objetivo de transferirlas a la administración privada más eficiente, como para aliviar al Estado (y por lo tanto al contribuyente) de tener que cargar con los aportes que requieren sus déficit operativos y sus inversiones.

Sin embargo, la urgencia no debe obstar a que se insista en efectuar el proceso en la mejor forma posible, tanto con respecto al cuidado que debe ponerse en la confección de los pliegos de las licitaciones para evitar problemas que dificultaran o retardaran la adjudicación, como en poner especial énfasis en tener en cuenta el interés del usuario, que ha sido por tantos años olvidado y sacrificado. Por ejemplo, es más importante poner el acento en la eficiencia y reducción de costos del servicio que se transfiere, que en el monto del precio que el Estado cobrará por su enajenación. De otra manera, con tarifas elevadas y sin advertir mayor eficiencia, el usuario dudará de los beneficios de la privatización.

Debe asegurarse además una verdadera competencia entre los oferentes en una licitación (evitando los monopolios de hecho), como también que la empresa estatal, una vez privatizada, pueda ser realmente competitiva en su área.

En algunos casos debe tenerse en cuenta normas legales que puedan dificultar la privatización, como en el caso de ELMA ciertas disposiciones de la Ley 20.447 de Marina Mercante.

La nueva política de apertura económica

Durante 1990 se tomaron las primeras disposiciones para promover una nueva apertura económica, que se tradujeron en una sucesión irregular de medidas parciales, sin la fuerza necesaria para convencer de la irreversibilidad y la profundidad de la orientación impulsada.

Después de la segunda escalada inflacionaria en menos de dos años (enero-febrero 1991) y de la puesta en marcha del nuevo plan económico y de la adopción del sistema de convertibilidad monetaria en marzo - abril, surgió claramente la evidencia de la inutilidad de seguir propiciando la devaluación de la moneda como solución de los problemas argentinos. La estabilidad cambiaria que el Ministerio de Economía propulsaba a través del esquema de convertibilidad monetaria requería indispensablemente para su éxito que paralelamente se implementase una coherente y persistente política de reducción de costos (respecto de este tema véanse mis dos artículos: "Las cinco "C" de la economía argentina: costos, competencia, continuidad, confianza y crecimiento" y "Es la hora de los costos - el tipo de cambio no es el problema", publicados en el diario *La Nación* del 15 de marzo de 1987 y del 15 de agosto de 1991, respectivamente).

Los acuerdos sectoriales o concertación de precios entre el gobierno y los sectores privados han sido siempre de duración efímera. La única solución permanente es un serio esfuerzo de reducción de costos, tanto por parte del sector público como del privado y la creación de condiciones de competencia en el mercado, para lo cual es necesario implementar una política de apertura económica, cuyos fundamentos se han expuesto en la parte final del capítulo sobre ese tema de esta publicación.

Luego de las resistencias sectoriales iniciales, y cuando se hizo evidente la firmeza de la decisión política en este sentido, los propios grupos que antes se oponían tenazmente a ello en defensa de sus intereses fueron reconociendo que debían

dirigir sus esfuerzos no ya a lograr una nueva devaluación sino a obtener una generalizada reducción de costos en la economía argentina. Al respecto debe destacarse el mérito de haber resistido a las presiones y asegurado la orientación correcta al mismo Presidente de la Nación y a las autoridades económicas.

Podría decirse que en un contexto de estabilidad política y económica se están descubriendo las ventajas de la apertura.

Al tiempo de escribir estas líneas (octubre de 1991), el camino de la apertura se ha iniciado nuevamente, aunque falta todavía un largo trecho a recorrer. Junto con ello se advierten ya los primeros indicios de estabilidad.

Para el período de seis meses de mayo a octubre de 1991 el promedio mensual aritmético de incremento de los precios mayoristas fue del 0,55%, y el correspondiente a los precios al consumidor fue 2,16%, lo que representa un nivel anualizado del 7% y 29%, respectivamente.

El incremento de las importaciones de ciertos sectores ha impulsado un descenso de los precios que, junto con la nueva estabilidad, ha permitido el renacimiento del crédito y el aumento de las ventas de los productos de fabricación nacional.

Esta política de apertura con la reducción de aranceles ya comentada y la rebaja de los derechos de exportación (que debe completarse hasta su eliminación), el proceso de privatización en marcha, la eliminación del control de precios, ciertas desregulaciones cambiarias y otras referidas a las inversiones extranjeras, la reanudación del pago de los intereses de la deuda externa, la reapertura de los mercados financieros internacionales para la colocación de títulos privados argentinos, la perspectiva de la firma de un acuerdo de facilidades extendidas con el Fondo Monetario Internacional, la eventual posibilidad del ingreso al Plan Brady, así como la reinserción internacional del país en el mundo del progreso, han comenzado a crear un cierto clima de confianza, que aunque debe aún afirmarse, es un comienzo promisorio.

Lo dicho no significa desconocer las dificultades que todavía deben vencerse, las más importantes de las cuales están

representadas por el logro de un cierto equilibrio fiscal y la reducción del gasto público, la mejora en el nivel de ingresos tributarios que esté basada en la reducción de la evasión impositiva y en la simplificación del sistema más que en el aumento de la carga tributaria a través de la creación de nuevos gravámenes.

A ello debe añadirse el alineamiento de los gobiernos provinciales en el esfuerzo de austeridad y disciplina fiscal y la regularización de la actuación de los Bancos oficiales provinciales y su privatización.

Las reformas que deben introducirse en los regímenes laborales y previsionales y en el sistema portuario, son ejemplos importantes que son también símbolos y realidades ineludibles de una política que debe cumplirse sin demoras para lograr que comience nuevamente un proceso sostenido de inversión y de crecimiento económico.

Todos estos rubros son como las piezas de un mecanismo de relojería. Bastará que uno solo de ellos no funcione o lo haga mal, para que se ponga en peligro el éxito de todo el programa y de la acción de gobierno.

X - EPÍLOGO

En los últimos párrafos de mi libro *Bases para una Argentina Moderna - 1976 - 1980*, publicado a fines de 1981, afirmaba que los "resultados del programa económico anunciado el 2 de abril de 1976 demuestran, con sus aciertos y sus errores, con sus logros y sus metas no alcanzadas plenamente, que los principios básicos en que se fundó son los que deben orientar nuestra acción futura".

Hoy, a más de quince años de su puesta en marcha y al término del examen retrospectivo realizado, considero que los hechos transcurridos entre su finalización y la actualidad demuestran el acierto del juicio antes transcrito.

La evolución del mundo en los últimos años también lo confirma.

Con independencia de una cuantificación de las metas alcanzadas entonces, creo que el logro más importante del programa de 1976 es el de haber desatado un proceso de cambio de mentalidad que fue produciéndose en los diversos sectores del país, hasta que hoy día puede decirse que existe un cierto consenso positivo sobre los postulados fundamentales (véase mi artículo "Cambio de mentalidad en el país" publicado en el diario *La Nación* del 26 de diciembre de 1990).

En 1976 predicábamos desde el gobierno la necesidad de desestatizar y desregular la economía, así como las ventajas de la apertura económica y la estabilidad monetaria.

Faltó la continuidad en la política para que esa docencia y las medidas tomadas en consecuencia pudieran rendir plenamente sus frutos en lo inmediato.

El ejemplo de lo sucedido en Chile demuestra lo que hubiese sido posible en la Argentina de haber gozado de dicha continuidad.

Puede aducirse con alguna razón que al gobierno de facto de las Fuerzas Armadas, a pesar del consenso de opinión pública que tuvo al hacerse cargo en marzo de 1976, le faltaba la legitimidad política para pretender lograr un cambio duradero tan importante en la estructura económica del país. También puede decirse que en Chile se obtuvo algún tipo de legitimación con la reforma constitucional que se efectuó (aunque no puede compararse la firmeza del presidente Pinochet con la debilidad de la última etapa del Proceso de nuestras Fuerzas Armadas, ni la comprensión y racionalidad del presidente Aylwin con la acción persecutoria del presidente Alfonsín que impidió que se adoptara antes una política de reencuentro y de grandeza como la que está efectuando de alguna manera —aunque todavía incompleta— el presidente Menem).

Sin embargo, cuando el presidente Videla hablaba públicamente de “los herederos del Proceso” era evidente que tenía in mente algún tipo de fórmula de legitimación política que permitiría la consagración por las vías constitucionales de las grandes reformas económico-sociales que se estaban llevando a cabo. Quizás el país no estaba aún maduro para ello y por eso fue posible que se quebrase la continuidad a fin de marzo de 1981 y que la falta de esa continuidad tronchara el tiempo requerido para la legitimación política que pudo haber sucedido.

A pesar de todo ello y del apartamiento de sus principios en el período intermedio, el cambio de mentalidad se fue produciendo gradualmente en la población sobre la base de las experiencias vividas y fue finalmente ella misma la que comenzó a exigir a sus dirigentes la efectivización concreta de este cambio a través de la acción de gobierno.

Cuando la dirigencia política captó el mensaje, que fue traducido con fuerza progresivamente creciente a través de diversas jornadas electorales, puede decirse que con ello podía comenzar a vislumbrarse la posibilidad de que la Ar-

gentina retomase el camino de la prosperidad y el progreso perdidos.

El grado de autoridad política que tiene el presidente Menem al impulsar el cambio desde el propio Partido Justicialista y con los votos de gran parte de la población independiente, así como el acercamiento de las posiciones en lo económico social que se advierte en un sector importante del Partido de la Unión Cívica Radical, permiten alentar la esperanza de que se está logrando en el país ese consenso indispensable sobre algunos puntos básicos de coincidencia en estas cuestiones.

Esta tendencia de entendimiento es la que está primando en los países más avanzados del mundo, así como en otros que han sufrido experiencias traumáticas como los de Europa Central y Oriental.

Es de desear que todo ello influya para consolidar el grado de consenso necesario para asegurar la continuidad de las políticas de modernización, crecimiento y progreso en la Argentina.

ANEXOS

Reforma arancelaria**Evolución histórica**

Arancel/Período	Antes Nov. 76	24 Nov. 76 (Dec.3008/76)	Abril 78	Abril 79 (Res. 1634/78)
Mínimo	0	0	0	0
Máximo	210	100	100	83
Medio *	55	41	33	24
1º más frecuente	5	5	10	10
2º más frecuente	80	65	65	44

* Promedio simple, no toma en cuenta la importancia relativa de las posiciones según el valor importado.

Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo 2, pág. 54.

Reforma arancelaria

Evolución del arancel promedio * Por industria

	Antes Dto. 3008	Dto. 3008	Dic.78 Res. 1634
Alimentación y bebidas	112,91	69,56	17,91
Textil	127,78	70,10	40,00
Madera	91,38	57,61	22,81
Papel	48,88	34,93	21,41
Químicos	51,79	38,00	21,86
Minerales	65,93	44,52	25,55
Industrias Metalúrgicas	74,34	52,21	32,78
Maquinarias	60,14	48,40	31,15
Otras	95,30	64,36	32,67

El promedio es un promedio simple de los promedios de los capítulos arancelarios que componen dicha industria

Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3676 - 29/3/81, tomo 2, pág. 54.

Escala de agregados económicos (Resolución del Ministerio de Economía 1634/78)

	Esca- 1979				1980				1981				1982				1983				1984
	ene.	abr.	jul.	oct.	ene.	abr.	jul.	oct.	ene.	abr.	jul.	oct.	ene.	abr.	jul.	oct.	ene.	abr.	jul.	oct.	ene.
Grupo 1. Bienes de Consumo, excluidos los clasificados en Grupo 2.																					
1	65	64	63	62	61	60	58	56	54	52	50	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30
2	75	74	73	72	70	68	66	64	62	60	58	56	54	52	50	48	46	44	41	38	35
3	85	84	83	82	80	78	76	74	72	70	68	66	64	61	58	55	52	49	46	43	40
Grupo 2. Alimentos, Bebidas y Tabaco																					
1	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	24	22	20	18	16	14	12
2	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	34	32	30	28	26	24	22	20	18	16	14
3	52	51	50	49	48	46	44	42	40	38	36	34	32	30	28	26	24	22	20	18	16
Grupo 3. Bienes Intermedios																					
1	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	28	26	24	22	20	18
2	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	29	27	25	23	21
3	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	30	28	26	24
Grupo 4. Materias Primas y Productos Básicos, excluidos los clasificados en Grupo 5																					
1	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23	22	21	20	19	18	17	15
2	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	23	22	21	19	17
3	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	31	30	29	28	27	26	25	24	22	20
Grupo 5. Materias Primas y Productos Básicos de Origen Agropecuario																					
1	21	21	20	20	19	19	18	18	17	17	16	16	15	15	14	14	13	13	12	11	10
2	25	25	24	24	23	23	22	22	21	21	20	20	19	19	18	17	16	15	14	13	12
3	29	29	28	28	27	27	26	26	25	25	24	23	22	21	20	19	18	17	16	15	14
Grupo 6. Bienes no Producidos																					
1	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
2	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
3	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Grupo 7. Bienes de Capital																					
1	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	32	30	28	26	24	22	20
2	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	31	29	27	25	23
3	50	49	48	47	46	45	44	43	42	41	40	39	38	37	36	35	34	33	31	29	27

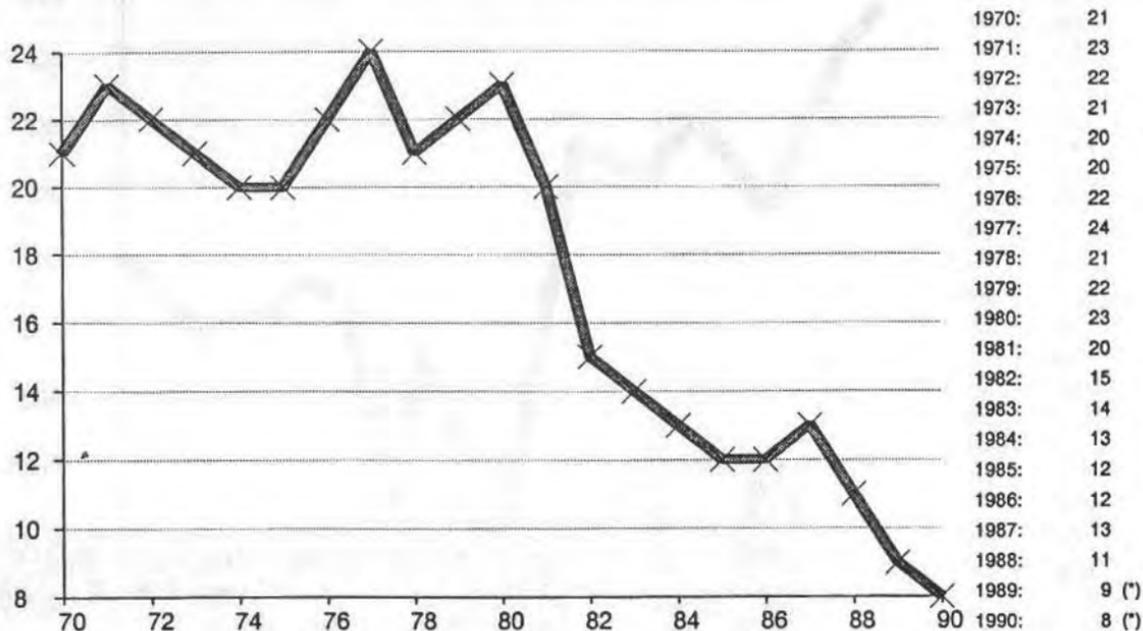
Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo 2, pág. 54.

Estructura arancelaria

Número de posiciones por derechos de importación

% Derechos de importación	Abril 1976	Dic. 1978	Enero 1979	Enero 1984
210	2			
200	156			
150	3			
140	85			
130				
148				
120	105			
110	228			
100	306	2		
95		28		
90	916	11		
85			15	
80	1.748	6		
75		40	5	
70	401	9		
65		80	46	
60	219	265	24	
55	2	187	8	
50	309	2.086	183	
48			670	
46			787	
45	1	259	24	
44			679	
42			129	
40	19	846	224	15
39			254	
36			463	
35		193	167	19
30	23	126	99	90
29			7	
27				185
25	89	137	155	59
24				52
23				627
21			79	336
20	153	172	164	659
18				920
17				250
15	292	360	300	880
14				17
12				109
10	50	3.563	3.317	3.979
5	2.628			
0	85	86	477	88
Promedio	54,66%	29%	25,53%	14,68%

Inversión Bruta Fija (% del P.B.I.)



(*) Estimado

Fuente: B.C.R.A. y cálculos privados para el cuarto trimestre de 1990.

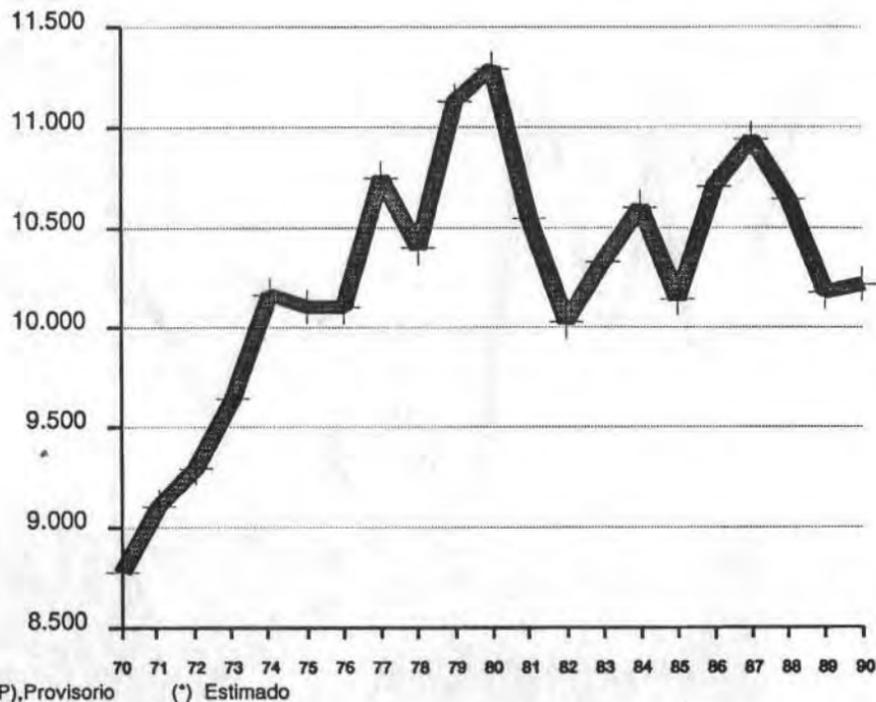
Inversión en Equipo Durable de Producción -en australes de 1970-



(*) Estimado

Fuente: B.C.R.A. y cálculos privados para 1990.

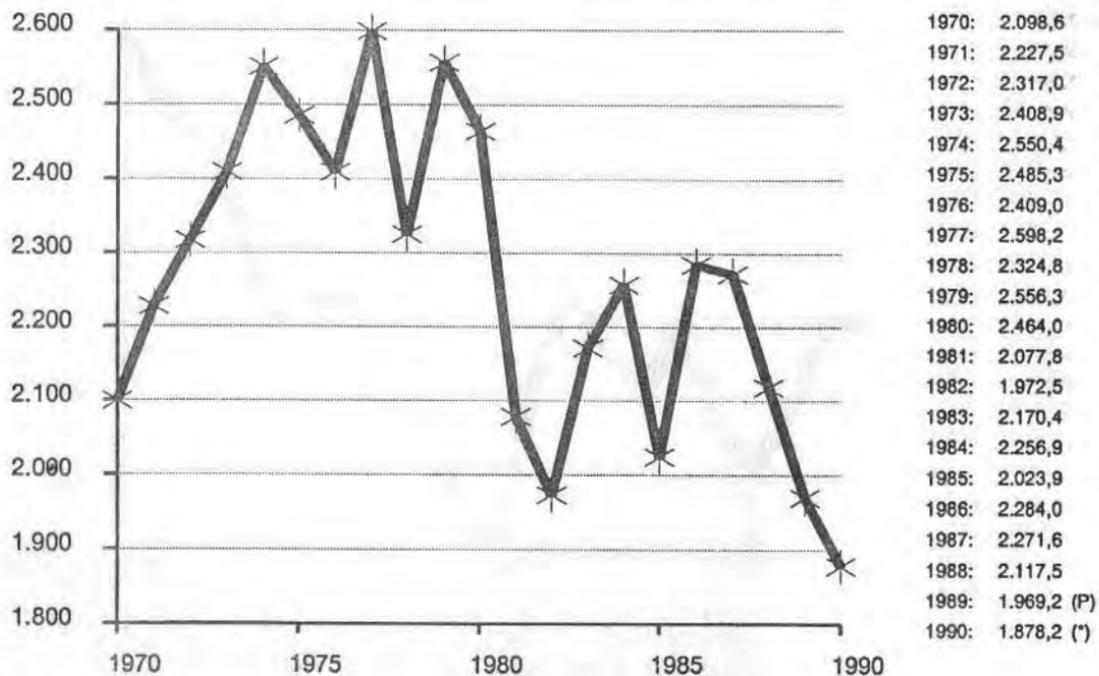
Evolución del P.B.I. -en australes de 1970-



1970:	8.774,5
1971:	9.104,6
1972:	9.293,7
1973:	9.841,8
1974:	10.163,0
1975:	10.102,7
1976:	10.101,5
1977:	10.746,6
1978:	10.400,3
1979:	11.130,1
1980:	11.291,9
1981:	10.547,1
1982:	10.025,9
1983:	10.327,9
1984:	10.601,5
1985:	10.140,5
1986:	10.706,4
1987:	10.939,0
1988:	10.842,7
1989:	10.175,6 (P)
1990:	10.216,3 (*)

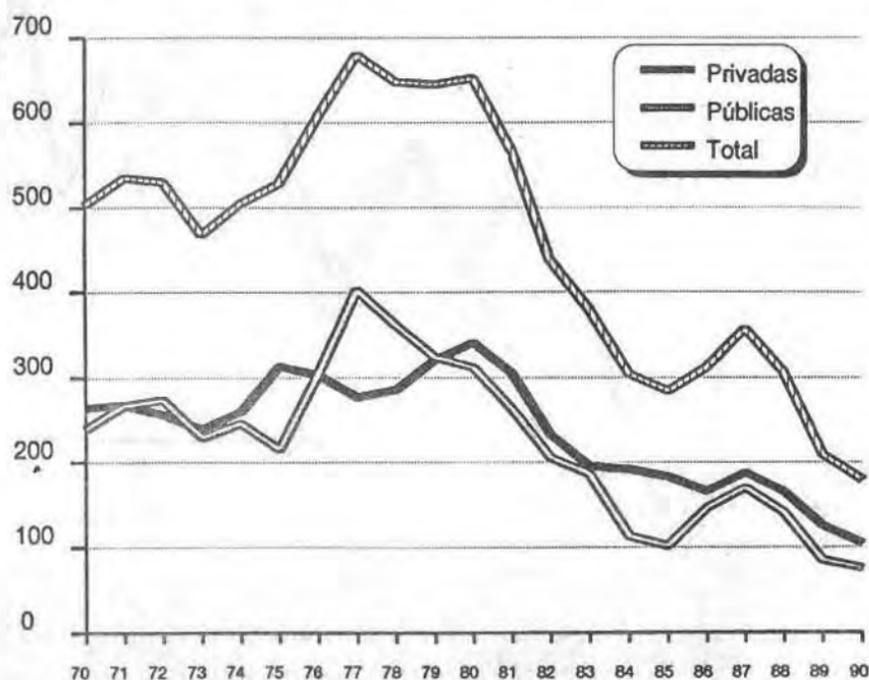
Fuente: B.C.R.A. y elaboración propia para 1990.

P.B.I. Industrias Manufactureras -en australes de 1970-



(P) Provisorio (*) Estimado
Fuente: B.C.R.A. y cálculos privados para 1990.

P.B.I. Construcciones -en australes de 1970-

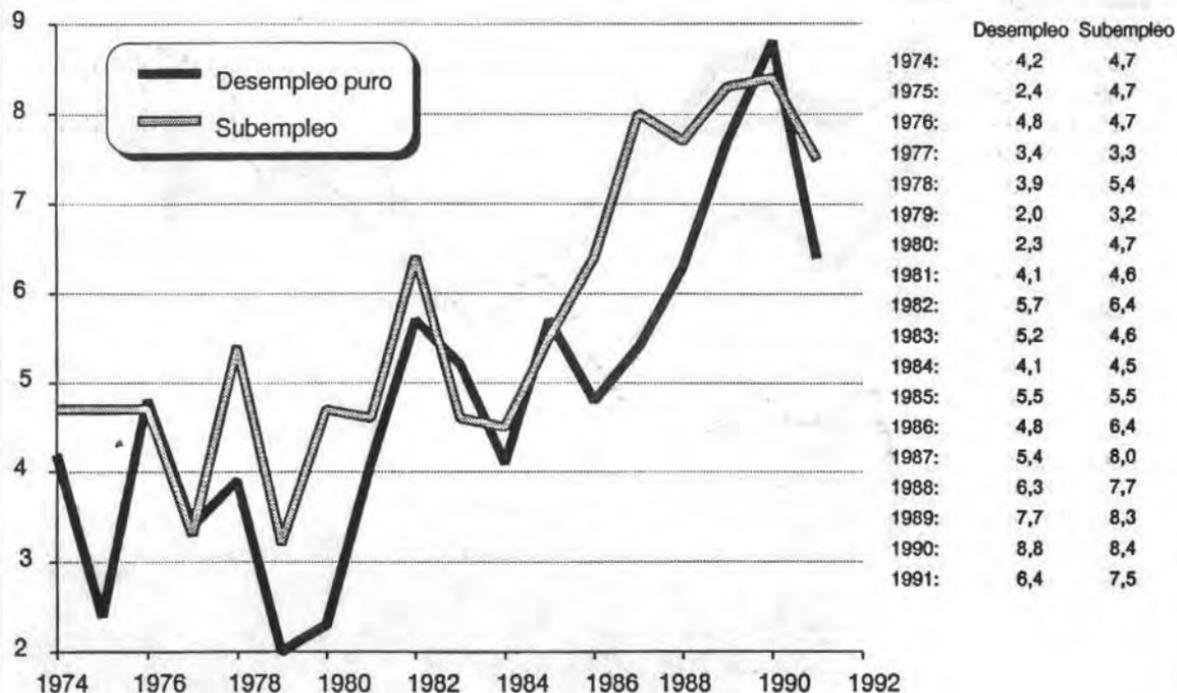


1970:	502,6
1971:	534,3
1972:	529,2
1973:	467,1
1974:	504,2
1975:	527,3
1976:	605,9
1977:	679,8
1978:	647,4
1979:	644,4
1980:	651,8
1981:	567,1
1982:	437,3
1983:	380,1
1984:	304,1
1985:	283,8
1986:	311,4
1987:	357,1
1988:	305,4
1989:	209,0
1990:	169,7 (*)

(*) Estimado
Fuente: B.C.R.A. y cálculos privados para 1990.

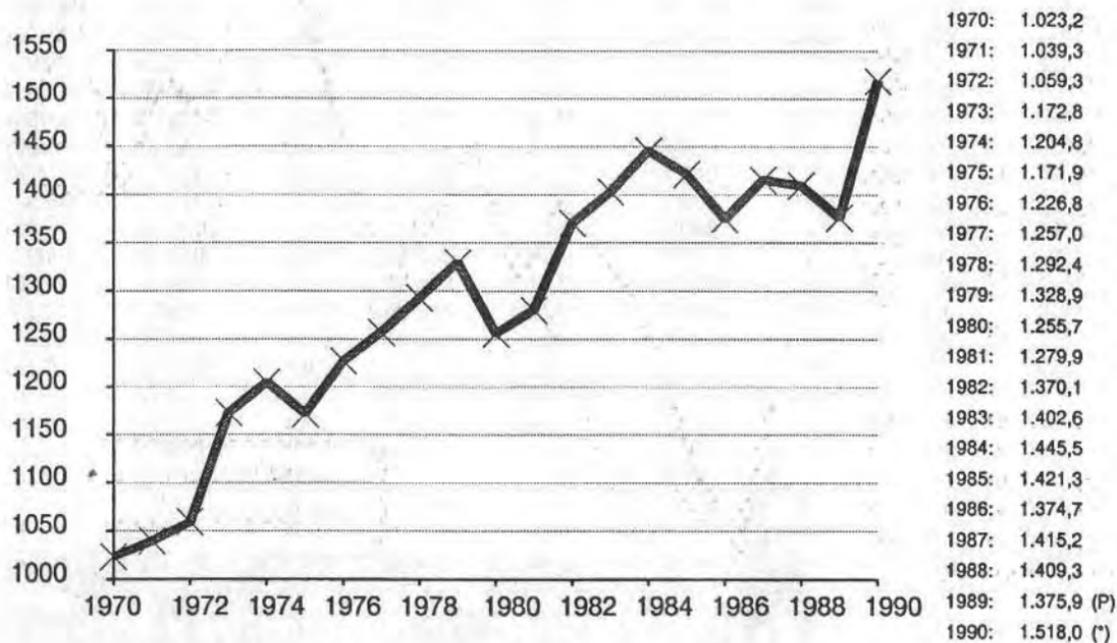
Desocupación (Cap. Fed. y Partidos)

-Mes de Abril en %-



Fuente: INDEC.

P.B.I. Sector Agropecuario -en australes de 1970-



(P) Provisorio (*) Estimado
Fuente: B.C.R.A.y cálculos privados para 1990.

Producción de Cereales y Oleaginosas -en miles de toneladas-

Año	Total	%	Cereales (1)	%	Oleaginosas (2)	%	Otros	%
1969/70	30,598	100%	26,843	88%	2,486	8%	1,269	4%
1970/71	28,413	100%	25,018	88%	2,344	8%	1,051	4%
1971/72	20,884	100%	18,460	88%	1,474	7%	950	5%
1972/73	31,011	100%	28,354	91%	1,922	6%	809	3%
1973/74	30,939	100%	27,498	89%	2,203	7%	1,238	4%
1974/75	25,862	100%	22,635	88%	2,193	8%	1,034	4%
1975/76	27,410	100%	23,671	86%	2,643	10%	1,096	4%
1976/77	35,180	100%	30,111	86%	3,662	10%	1,407	4%
1977/78	32,711	100%	26,218	80%	5,185	16%	1,308	4%
1978/79	33,137	100%	25,350	77%	6,462	20%	936	3%
1979/80	25,205	100%	18,481	73%	5,728	23%	999	4%
1980/81	35,446	100%	29,480	83%	5,810	16%	300	1%
1981/82	34,164	100%	27,442	80%	5,686	17%	970	3%
1982/83	41,014	100%	33,089	81%	6,864	17%	1,021	2%
1983/84	41,116	100%	30,183	73%	9,910	24%	1,050	3%
1984/85*	44,009	100%	32,138	73%	10,603	24%	1,268	3%
1985/86	37,851	100%	25,439	67%	11,758	31%	654	2%
1986/87	32,462	100%	21,149	65%	9,634	30%	1,679	5%
1987/88	37,159	100%	21,695	58%	13,220	36%	2,244	6%
1988/89	25,687	100%	15,473	60%	10,011	39%	203	1%
1989/90	34,365	100%	18,996	55%	15,175	44%	194	1%
1990/91	37,113	100%	21,883	59%	15,221	41%	9	0%

(1) Incluye principalmente: maíz, sorgo y trigo.

Otros: alpiste, arroz, avena, cebada, centeno y mijo.

(2) Incluye: girasol, lino, maní y soja.

Fuente: Junta Nacional de Granos.

Exportación de los Principales Cereales y Oleaginosas
-en miles de toneladas-

Año	Total	%	Cereales (1)	%	Oleaginosas (2)	%
1970	10,142	100%	10,141	100%	1	0%
1971	9,749	100%	9,747	100%	2	0%
1972	5,734	100%	5,733	100%	1	0%
1973	9,746	100%	9,745	100%	1	0%
1974	10,622	100%	10,622	100%	0	0%
1975	8,157	100%	8,151	100%	6	0%
1976	10,088	100%	10,020	99%	68	1%
1977	16,846	100%	16,183	96%	663	4%
1978	15,422	100%	12,985	84%	2,437	16%
1979	17,498	100%	14,588	83%	2,910	17%
1980	12,645	100%	9,803	78%	2,842	22%
1981	20,493	100%	18,197	89%	2,296	11%
1982	16,651	100%	14,660	88%	1,991	12%
1983	23,758	100%	22,244	94%	1,514	6%
1984	20,700	100%	17,364	84%	3,336	16%
1985	23,795	100%	20,339	85%	3,456	15%
1986	16,669	100%	13,428	81%	3,241	19%
1987	10,776	100%	9,328	87%	1,448	13%
1988	12,144	100%	9,888	81%	2,256	19%
1989	8,163	100%	7,554	93%	609	7%

(1) Incluye: principalmente, maíz, sorgo y trigo.

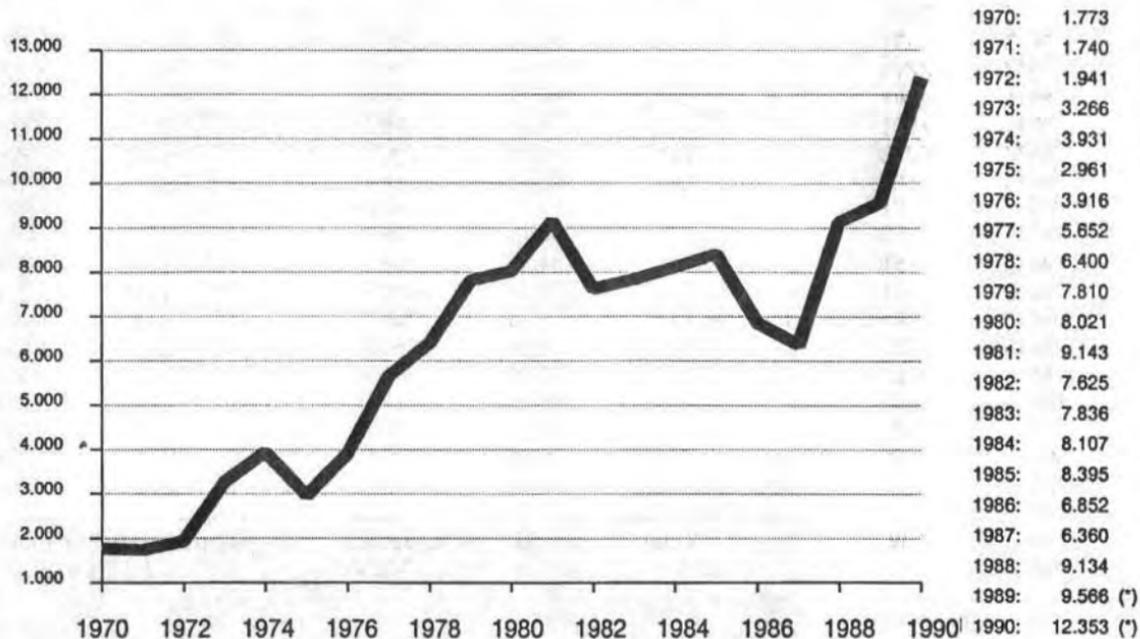
Otros: alpiste, arroz, avena, cebada, centeno, y mijo.

(2) Incluye: girasol, lino, maní y soja.

Fuente: Junta Nacional de Granos y cálculos propios.

Exportaciones Totales

-en millones de dólares corrientes-



(*) Estimado

Fuente: INDEC.

Evolución de las Exportaciones

-en millones de dólares corrientes-

AÑO	TOTAL EXPORTACIONES		PRODUCTOS PRIMARIOS		MOA	%	MOI	%
		%		%				
1970	1773	100%	691	39%	877	49,5%	205	11,5%
1971	1740	100%	679	39%	819	48,5%	217	12,5%
1972	1941	100%	505	26%	1151	59%	285	15%
1973	3266	100%	1123	37,5%	1403	45%	575	17,5%
1974	3931	100%	1687	43%	1418	36%	826	21%
1975	2961	100%	1455	49%	878	30%	628	21%
1976	3916	100%	1623	41%	1479	38%	814	21%
1977	5651	100%	2306	41%	2205	39%	1140	20%
1978	6399	100%	2627	41%	2355	37%	1417	22%
1979	7813	100%	3154	40%	3200	41%	1459	19%
1980	8020	100%	3194	40%	2951	37%	1875	23%
1981	9143	100%	4163	45,5%	2883	31,5%	2097	27%
1982	7626	100%	3031	40%	2487	33%	2108	28%
1983	7836	100%	3810	49%	2639	33%	1387	18%
1984	8107	100%	3771	46,5%	2868	35,5%	1468	18%
1985	8395	100%	3677	44%	2596	31%	2122	25%
1986	6852	100%	2525	37%	2687	39%	1640	24%
1987	6360	100%	1746	27,5%	2826	44,5%	1788	28%
1988	9134	100%	2421	26,5%	3943	43%	2770	30,5%
1989	9566	100%	2081	22%	4018	42%	3467	36%
1990	12353	100%	3486	28%	4676	38%	4191	34%

Fuente: INDEC, BCRA y Secretaría de Industria y Comercio Exterior.

Evolución de las Exportaciones

-en millones de dólares de 1970-

Año	Total Exportaciones	%	Productos Primarios	%	MOA	%	MOI	%
1970	1773	100%	683	39%	877	49%	213	12%
1971	1689	100%	650	38%	819	49%	220	13%
1972	1799	100%	456	26%	1067	59%	276	15%
1973	2677	100%	943	35%	1203	45%	531	20%
1974	2711	100%	1134	42%	978	36%	599	22%
1975	1874	100%	909	48%	556	30%	409	22%
1976	2362	100%	976	41%	892	38%	494	21%
1977	3213	100%	1311	41%	1254	39%	648	20%
1978	3373	100%	1385	41%	1241	37%	747	22%
1979	3658	100%	1477	40%	1499	41%	682	19%
1980	3293	100%	1311	40%	1211	37%	771	23%
1981	3437	100%	1565	45%	1085	32%	787	23%
1982	2808	100%	1116	40%	916	32%	776	28%
1983	2856	100%	1388	48%	962	34%	506	18%
1984	2886	100%	1342	47%	1021	35%	523	18%
1985	3002	100%	1315	44%	928	31%	759	25%
1986	2525	100%	930	37%	990	39%	605	24%
1987	2282	100%	626	28%	1014	44%	642	28%
1988	3151	100%	835	27%	1361	43%	955	30%
1989	3146	100%	684	22%	1321	42%	1141	36%
1990	3922	100%	1107	28%	1484	38%	1331	34%

Fuente: INDEC, FIEL y cálculos propios.

Evolución de las Importaciones

-en millones de dólares corrientes-

Año	Total Importaciones	%	Bienes de Capital	%	M. Primas y Bs. Intern.	%	Combustible	%	Bienes de Consumo	%	Sin Clasificar	%
1970	1,694	100%	365	21%	1,168	69%	79	5%	82	5%	0	0%
1971	1,868	100%	418	22%	1,257	67%	122	7%	71	4%	0	0%
1972	1,905	100%	456	24%	1,294	68%	71	4%	83	4%	1	0%
1973	2,235	100%	380	17%	1,614	72%	168	8%	67	3%	6	0%
1974	3,635	100%	432	12%	2,543	70%	526	14%	134	4%	0	0%
1975	3,946	100%	562	14%	2,738	70%	515	13%	131	3%	0	0%
1976	3,033	100%	347	11%	2,108	70%	534	18%	43	1%	1	0%
1977	4,161	100%	852	21%	2,516	60%	677	16%	116	3%	0	0%
1978	3,834	100%	909	24%	2,271	59%	472	12%	179	5%	3	0%
1979	6,700	100%	1,336	20%	3,582	54%	1099	16%	683	10%	0	0%
1980	10,541	100%	2,268	22%	5,298	50%	1069	10%	1902	18%	4	0%
1981	9,430	100%	2,120	22%	5,060	54%	980	10%	1185	13%	85	1%
1982	5,337	100%	782	15%	3,518	66%	667	12%	349	7%	21	0%
1983	4,504	100%	677	15%	3,150	70%	458	10%	219	5%	0	0%
1984	4,585	100%	609	13%	3,276	71%	483	11%	217	5%	0	0%
1985	3,814	100%	604	16%	2,582	68%	454	12%	174	4%	0	0%
1986	4,724	100%	554	12%	3,439	73%	418	9%	313	6%	0	0%
1987	5,819	100%	856	15%	3,977	68%	657	11%	329	6%	0	0%
1988	5,322	100%	772	15%	3,819	72%	489	9%	234	4%	8	0%
1989	4,201	100%	625	15%	3,019	72%	364	9%	184	4%	9	0%
1990	4.078	100%	541	14%	2,943	72%	322	8%	255	6%	17	0%

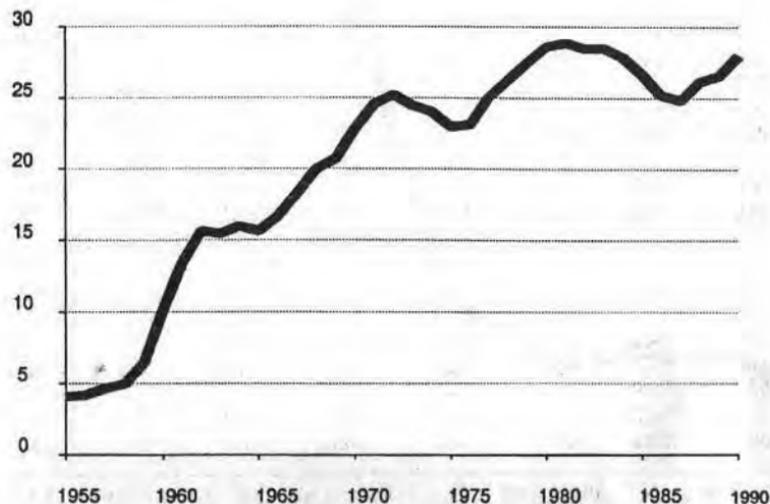
Fuente: INDEC, FIEL y cálculos propios.

Evolución de las Importaciones -en millones de dólares de 1970-

Año	Total Importaciones	%	Bienes de Capital	%	M. Primas y Bs. Intern.	%	Combustible	%	Bienes de Consumo	%	Sin Clasificar	%
1970	1694	100%	364	21%	1168	69%	80	5%	81	5%	1	0%
1971	1810	100%	405	22%	1217	67%	118	7%	70	4%	0	0%
1972	1765	100%	423	24%	1199	68%	65	4%	78	4%	0	0%
1973	1832	100%	312	17%	1323	72%	137	8%	55	3%	5	0%
1974	2507	100%	299	12%	1755	70%	361	14%	92	4%	0	0%
1975	2494	100%	355	14%	1728	69%	327	13%	84	4%	0	0%
1976	1829	100%	209	11%	1272	70%	322	18%	26	1%	0	0%
1977	2365	100%	484	21%	1430	60%	385	16%	66	3%	0	0%
1978	2021	100%	479	24%	1197	59%	249	12%	94	5%	2	0%
1979	3139	100%	626	20%	1678	54%	515	16%	320	10%	0	0%
1980	4327	100%	931	22%	2175	50%	439	10%	781	18%	1	0%
1981	3545	100%	797	22%	1902	54%	368	10%	445	13%	33	1%
1982	1966	100%	288	15%	1296	66%	246	12%	129	7%	7	0%
1983	1641	100%	247	15%	1148	70%	166	10%	80	5%	0	0%
1984	1632	100%	217	13%	1166	71%	172	11%	77	5%	0	0%
1985	1364	100%	216	16%	923	68%	162	12%	63	4%	0	0%
1986	1740	100%	204	12%	1267	73%	154	9%	115	6%	0	0%
1987	2088	100%	307	15%	1427	68%	236	11%	118	6%	0	0%
1988	1836	100%	266	15%	1318	72%	169	9%	81	4%	2	0%
1989	1381	100%	205	15%	993	72%	120	9%	61	4%	2	0%
1990	1295	100%	172	14%	934	72%	102	8%	81	6%	6	0%

Fuente: INDEC, FIEL y cálculos propios.

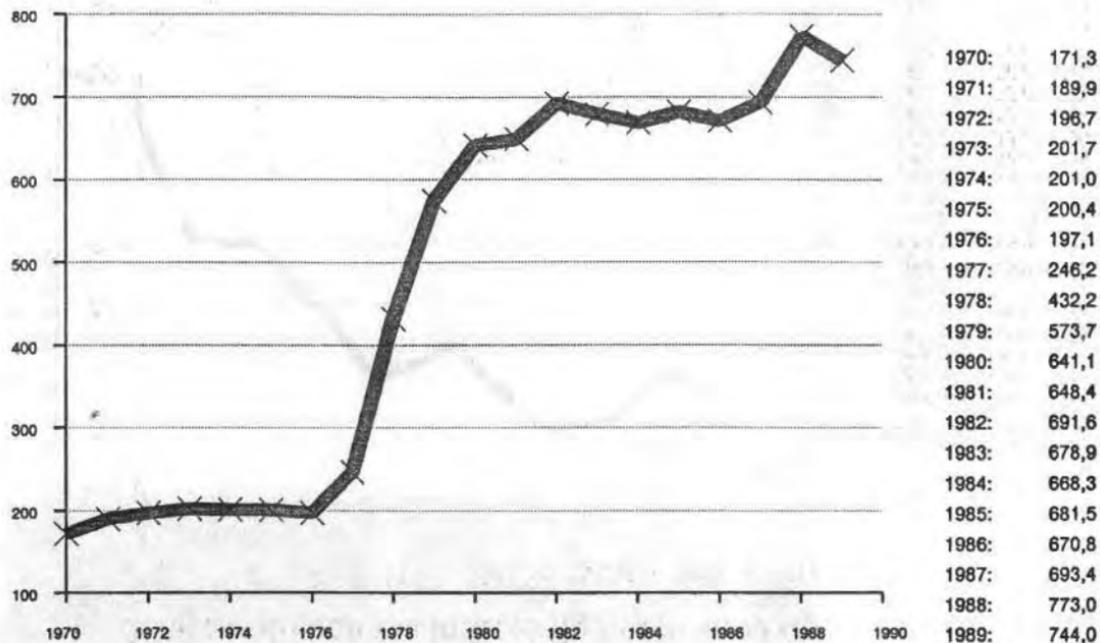
Producción de Petróleo -en miles de m³-



Año	Miles de m ³	Año	Miles de m ³
1955	4.067,0	1975	22.968,3
1956	4.153,4	1976	23.147,4
1957	4.656,0	1977	25.047,3
1958	4.961,8	1978	26.254,9
1959	6.453,8	1979	27.466,5
1960	10.152,9	1980	28.566,0
1961	13.428,3	1981	28.852,2
1962	15.613,5	1982	28.469,9
1963	15.444,2	1983	28.474,4
1964	15.942,6	1984	27.833,0
1965	15.624,7	1985	26.675,4
1966	16.655,5	1986	25.197,7
1967	18.231,6	1987	24.849,9
1968	19.951,1	1988	26.131,1
1969	20.681,3	1989	26.549,3
1970	22.798,3	1990	27.955,8
1971	24.565,2		
1972	25.193,5		
1973	24.440,9		
1974	24.022,3		

Fuente: Secretaría de Energía.

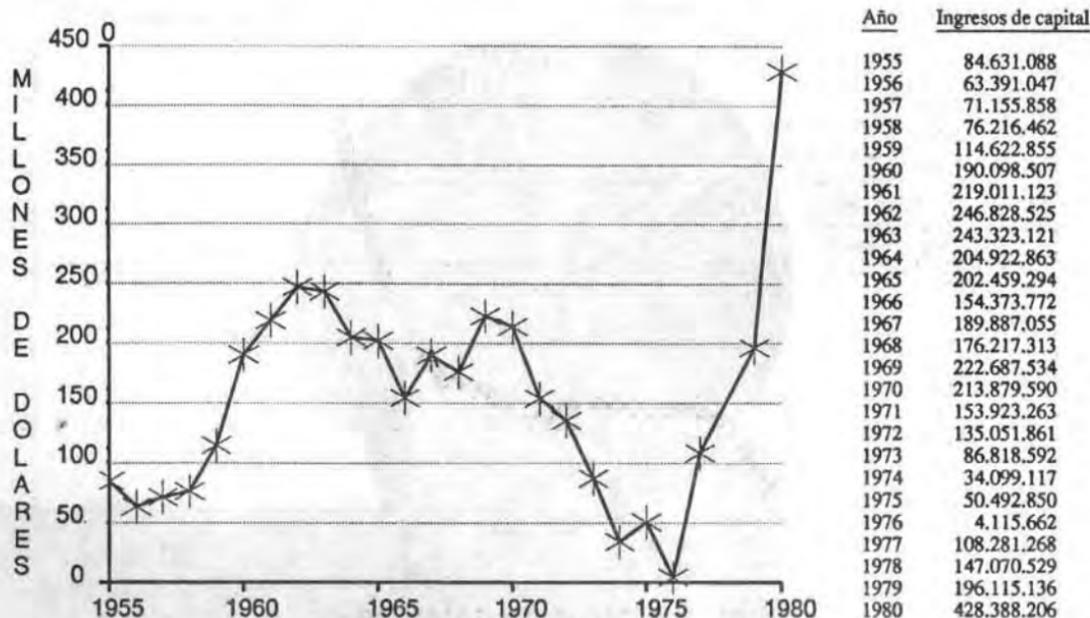
Reservas de Gas -en miles de millones de m³-



Fuente: Secretaría de Energía.

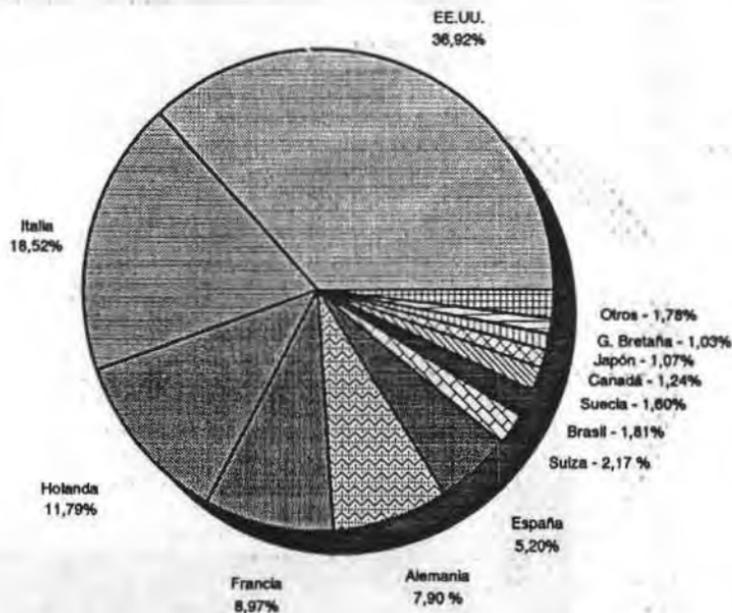
**Evolución de las inversiones extranjeras
en dólares constantes del año 1979
de acuerdo con los índices de precios mayoristas en EE.UU.**

Base 1979=100/Se excluye sector petrolero



Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo 1, pág. 139.

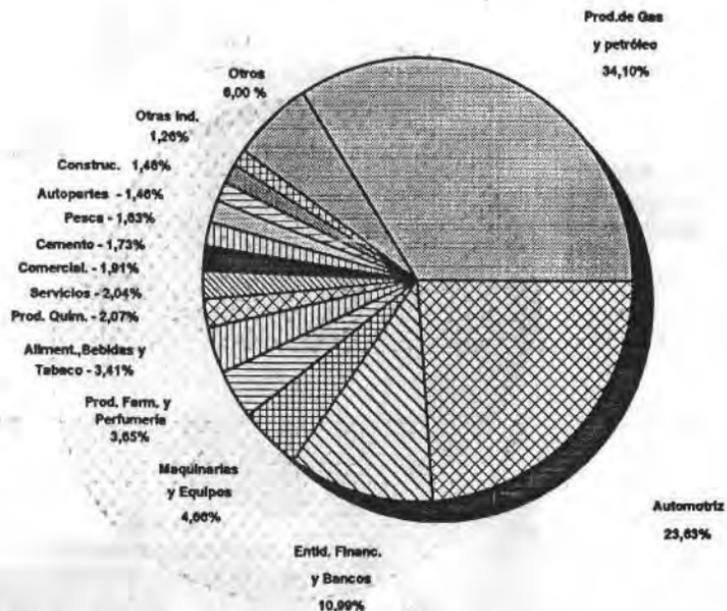
Composición de la inversión extranjera según país real de origen 1977 - 1980



Total aprobado u\$s 1.841.008.492

Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo 1, pág. 120.

Composición de la inversión extranjera según sector de destino 1977 - 1980

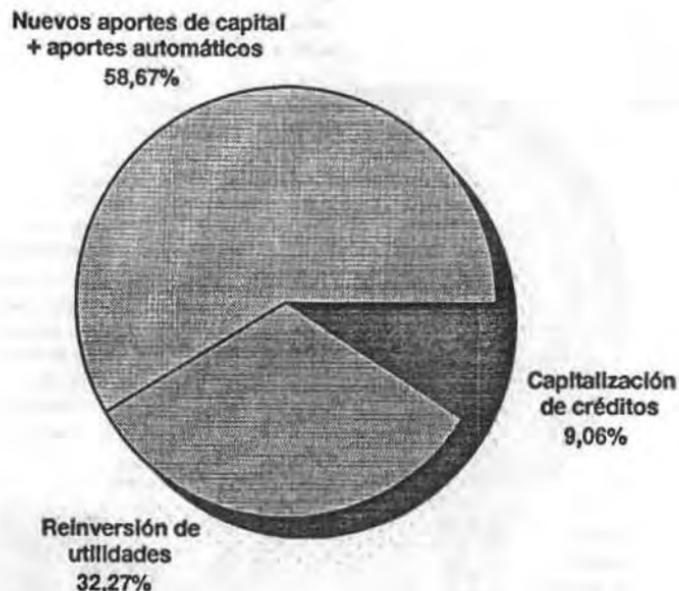


1977-1980

Total inversión aprobada U\$S 1.841.008.492.

Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo I, pág. 128.

Composición de la inversión extranjera según formas de aporte 1977 - 1980



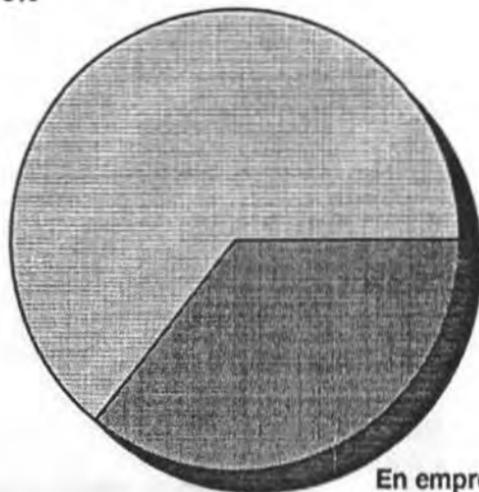
1977-1980

Total aprobado U\$S 2.799.823.509.

Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo 1, pág. 116.

Primera inversión extranjera en el país 1977 - 1980

En empresas nuevas
64,33%

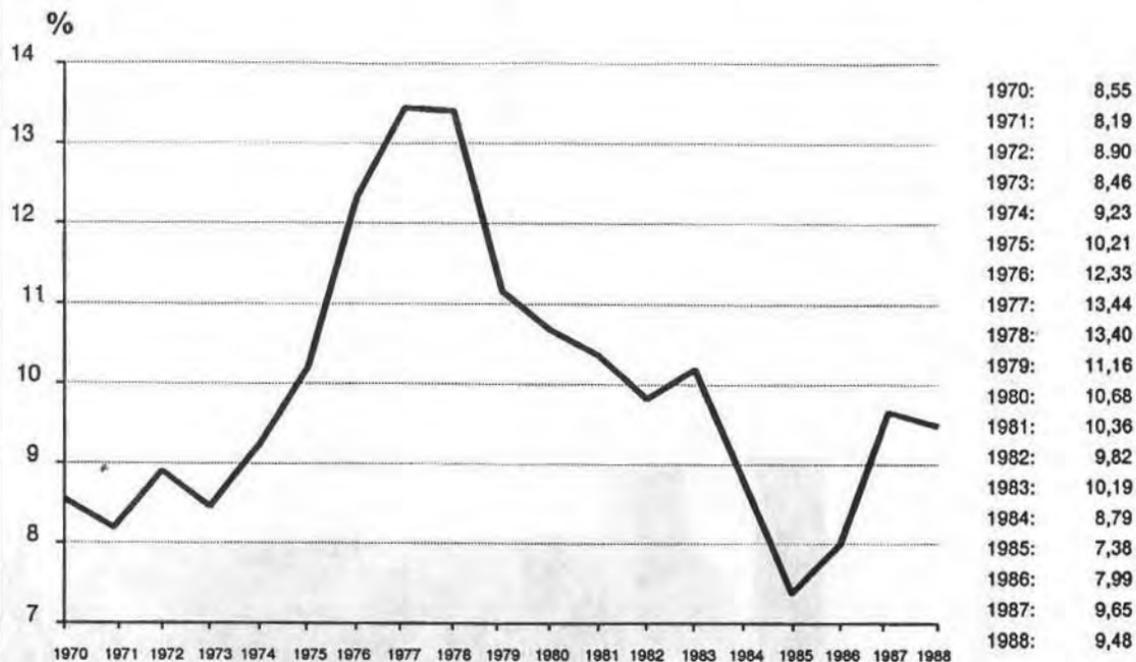


En empresas existentes
35,67%

En empresas nuevas U\$S 280.700.033
En empresas existentes U\$S 155.627.756.
Total Primera Inversión U\$S 436.327.789.

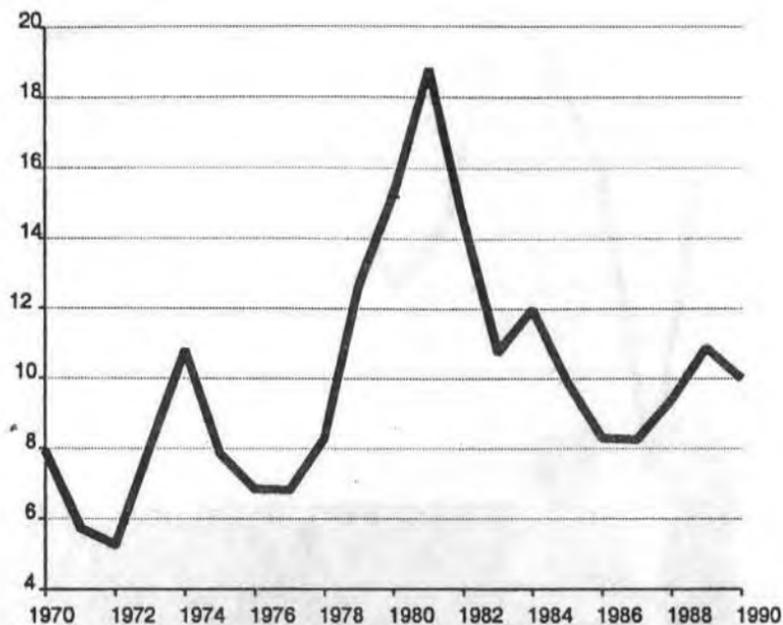
Fuente: Memoria del Ministerio de Economía 29/3/76 - 29/3/81, tomo 1, pág. 138.

Inversión Real Sector Público -Como % del PBI-



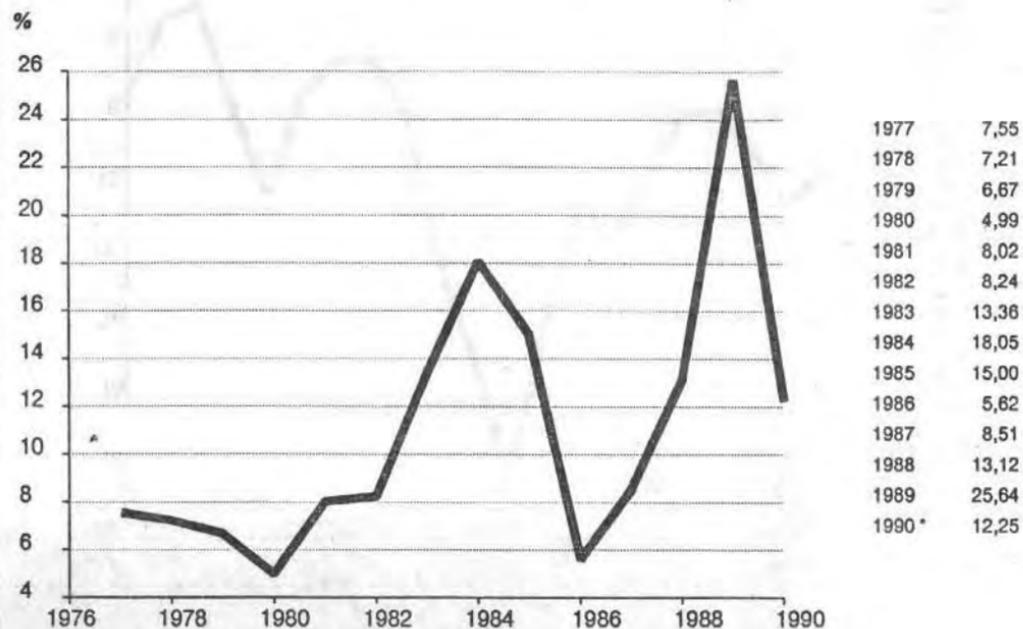
Fuente: Secretaría de Estado de Hacienda y FIEL.

Evolución de la Tasa de interés Externa Prime Rate - Promedio Anual -



Fuente: B.C.R.A. e IFS.

Tasa de interés interna pasiva libre a 30 días (Promedio mensual)



* Promedio de primeros nueve meses

Fuente: B.C.R.A. y elaboración propia.

Inserción de la Economía en el Comercio Internacional Algunos Países Elegidos

(definido como porcentaje de exportaciones/PBN)

País	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	5,69	5,05	14,29	13,88	13,88
Brasil		7,22	8,68	11,82	7,98
Chile		15,93	17,52	26,88	35,15
México		7,74	8,23	12,54	13,26
España	11,11	13,51	15,85	23,35	18,46
Italia	12,08	15,84	20,07	20,79	19,16
EE.UU.	4,85	5,55	9,99	7,00	9,34
Japón		10,69	14,87	16,41	14,60 ¹
Alemania	20,03	22,64	28,43	35,11	34,43
Suiza	28,72	31,63	35,31	36,87	34,52 ¹
Grecia	8,96	9,86	20,24	21,73	24,37 ¹
Corea	3,27	13,96	35,22	35,78	34,53

1. Datos para el año 1988.

Fuentes: World Debt Tables (World Bank); International Financial Statistics (FMI).

"El Comercio Exterior Argentino en la década de 1990" del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)-
Septiembre de 1991, págs. 508-509.

Inserción de la Economía en el Comercio Internacional Algunos Países Elegidos

(definido como porcentaje de importaciones/PBN)

País	1960	1970	1980	1985	1989
Argentina	6,59	4,83	18,78	5,26	4,72
Brasil		7,73	10,76	6,61	7,79
Chile		15,93	19,15	19,28	27,88
México		9,79	9,80	7,62	13,43
Venezuela	21,81	20,07	25,27	14,99	28,34 ¹
España	8,21	14,44	18,14	21,08	21,42
Italia	13,88	16,60	24,12	22,67	19,81
EE.UU.	4,39	5,44	10,54	9,96	10,93
Japón		10,23	15,80	12,66	12,45
Alemania	17,39	20,56	28,64	30,76	28,21
Australia	17,08	14,98	17,98	19,85	19,19
Bélgica	33,39	42,80	60,58	70,51	70,92
Hungría			47,33	45,12	40,05 ¹
Yugoslavia	9,38	27,86	33,18	31,81	26,91
Polonia			31,06	16,91	20,03 ¹

1. Datos para el año 1988.

Fuente: World Debt Tables (World Bank); International Financial Statistics (FMI).

Deuda Externa por Capital
(Obligaciones efectivamente contraídas)
en millones de dólares corrientes

Rubros	31-12-1975	31-12-1980	Aumento
Sector Público	<u>4.021,3</u>	<u>14.459</u>	10.437,7
A. <u>Servicios gubernamentales</u>	1.168,4	6.344	5.175,6
1 = 1. Gobierno Nacional	1.117,5	5.471	4.353,5
a) Administración Central	732,9	3.100	2.367,1
b) Entes Binacionales	-	1.244	1.244,0
c) Organismos Descentralizados	384,6	1.127	742,4
1 = 2. Gobiernos Provinciales (incluye Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)	44,8	829	784,2
1 = 3. Gobiernos Municipales	6,1	44	37,9
B. <u>Empresas del Estado</u>	921,3	1.370	448,7
C. <u>Sociedades con participación del Estado</u>	1.169,8	5.704	4.534,2
D. <u>Bancos</u>	761,8	1.041	279,2
1 = 1. Bco. Central de la República Argentina	704,8	-	-
1 = 2. Otros Bancos Oficiales	57,0	1.041	984,0
Sector Privado			
A. <u>Firmas Privadas</u>	<u>3.853,8</u>	<u>12.703</u>	8.849,2
Total	<u>7.875,1</u>	<u>27.162</u>	<u>19.286,9</u>

Nota: En dólares de valor constante de 1980, el total de la deuda externa al 31-12-75 es equivalente a 12.363, o sea que el aumento de la deuda externa bruta entre dicha fecha y el 31-12-80 en lugar de ser 19.286,9 millones en dólares corrientes es de 14.799 millones en dólares constantes de 1980.

Debe tenerse en cuenta, además, que a partir de 1978 el Banco Central amplió los conceptos encuestados incorporando toda la deuda a menos de un año de plazo, incluso la comercial y la contable entre subsidiarias en el país de empresas internacionales y sus casas matrices. Por ello las cifras no son estrictamente comparables a las de 1975, lo mismo que respecto a las cifras publicadas por las estadísticas internacionales y de otros países que no incluyen estas deudas en sus cuadros referentes al endeudamiento externo.

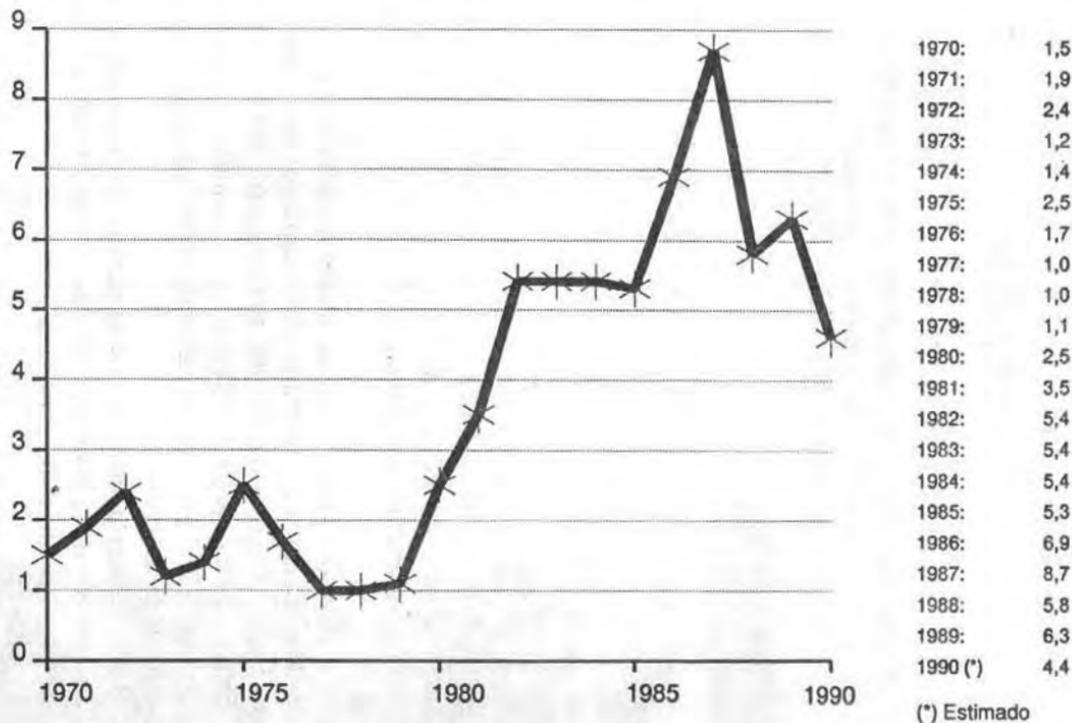
Deuda Externa Pública y Privada por Capital (1975-81)

(al 31-12 de cada año en millones de dólares corrientes
y composición porcentual entre el sector público y privado)

	1975		1976		1977		1978		1979		1980		31-3-81		31-12-81	
	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%	US\$	%
Deuda Pública	4.021,3	51	5.189	62,7	6.043,7	62,4	8,357	66,9	9.960,3	52,3	14.459	53,2	17.170	58	20.024	56,1
Deuda Privada	3.853,8	49	3.090,5	27,3	3.634,5	27,6	4.139,1	33,1	9.074,4	47,7	12.703	46,8	12.417	42	15.647	43,9
Total	7.875,1	100	8.279,5	100	9.678,2	100	12.496,1	100	19.034,7	100	27.162	100	29.587	100	35.671	100

Fuente: Banco Central de la República Argentina

Relación Deuda Externa Neta / Exportaciones



Fuente: INDEC y cálculos propios.

ANEXO II

*Enumeración de las principales obras e inversiones públicas nacionales realizadas en el período 1976 - 1980**

SECTOR ENERGÉTICO

Petróleo

En materia de petróleo se realizó en el período una importante inversión pública a través de YPF, que alcanzó muy elevados niveles. Para el quinquenio 1976-1980 llegó a una cifra cercana al equivalente de 5000 millones de dólares.

La mención específica de la acción desarrollada en consecuencia se encuentra descripta en los capítulos correspondientes a "Las empresas del Estado: su reorganización y racionalización", así como en la "Síntesis de resultados económicos logrados con el programa de liberalización, apertura y modernización de la economía".

La inversión pública se complementó con una importante participación de la inversión privada, la que está referida en el capítulo "Privatización periférica".

* Último artículo de la serie publicada en el diario *La Nación* del 22, 23 y 24 de agosto de 1982 con el título "Martínez de Hoz explica la Deuda Externa".

Gas Natural

Las inversiones públicas realizadas en este rubro en el período 1976-1980, cercanas al equivalente de 800 millones de dólares, hicieron posible un notable adelanto. Las principales obras realizadas están enumeradas en el punto 17 de capítulo "Síntesis de resultados económicos".

Energía eléctrica

El retraso en que se encontraba este sector llevó a una cuidadosa programación, que debía lograr la triplicación en el período 1977-1995 de la capacidad de generación eléctrica instalada, principalmente a través de centrales hidroeléctricas y nucleares que requieren una inversión por unidad de generación de tres a cinco veces superior a las plantas térmicas, decidiéndose con respecto a estas últimas terminar las que se encontraban previstas y en construcción sin iniciar ninguna nueva. Entre 1975 y 1980 se incorporó una potencia de 2.795 kw, de los que 2090 eran hidráulicos.

La generación de energía hidroeléctrica pasó así de representar el 21% de la electricidad producida en 1975 al 43% en 1980, estando programada la elevación al 70% para el año 2.000.

Hidronor: Con una inversión superior al equivalente de 450 millones de dólares, la finalización del equipamiento programado en el Chocón, la terminación de Planicie Banderita y la construcción de la central y presa compensadora de Arroyito (río Limay) y presa compensadora de Chanar (Río Neuquén, así como la reorganización e impulso de la Central Alicurá (río Limay).

Agua y Energía Eléctrica: Absorbió una inversión cercana al equivalente de 3.000 millones de dólares con la terminación de las centrales hidroeléctricas de Futalefú (que arrastraba grandes problemas), Cabra Corral (Salta) y Ullún (San Juan) e impulsó a la construcción de las centrales Agua del Toro, Los Reyunos, Río Grande y las térmicas de San Nico-

lás, Sorrento y otras menores como Independencia (Tucumán), San Pedro (Jujuy), Posadas (Misiones), Frías (Santiago del Estero), Tucumán Norte (Tucumán), Sierra Grande (Río Negro), Corrientes (Corrientes), Presidencia Roque Saénz Peña (Chaco) y otros.

En lo que se refiere a la transmisión eléctrica, se terminaron en el período 1976-1980 gran cantidad de líneas de tensión entre 500 kw y 13,2 kw, en todo el ámbito nacional. Cabe destacar la contratación de la línea Santo Tomé Resistencia (con crédito otorgado por España).

En cuanto a la electrificación rural, en el quinquenio 1976-1980 se acordaron préstamos (con créditos BID- Banco Nación) por un valor del orden de 127 millones de dólares, que permitieron beneficiar a más de 25.000 explotaciones cubriendo una superficie de casi 5 millones de hectáreas, facilitando así la tecnificación del agro y permitiendo mejorar condiciones de vida a los productores agropecuarios.

SEGBA: Esta empresa obtuvo crédito del Banco Mundial para centrales, transmisión y distribución. En 1980 se produjo la incorporación a SEGBA de los bienes y servicios de la Compañía Italo-Argentina de Electricidad. La inversión del período fue equivalente a los 750 millones de dólares.

Entes binacionales: La construcción y terminación de la central hidroeléctrica de Salto Grande sobre el río Uruguay requirió un importante esfuerzo financiero con una inversión superior al equivalente de 740 millones de dólares. En este período se obtuvo también la financiación para la construcción de la central hidroeléctrica argentino-paraguaya de Yaciretá, con la participación del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y de un conjunto de entidades financieras internacionales, en óptimas condiciones de plazo e interés. La inversión del período fue equivalente a 356 millones de dólares. Se prosiguieron los estudios y gestiones para otras obras de aprovechamiento hidroeléctrico juntamente con Uruguay, Paraguay y Brasil.

Comisión Nacional de Energía Atómica: Aunque este importante organismo figura en los cuadros bajo el rubro Go-

bierno Nacional (por depender directamente de la Presidencia de la Nación), corresponde mencionarlo por su importancia creciente en el sector energético, estimándose que la generación de energía nuclear pasará de representar el 9% del total en 1975 al 15% en el año 2000.

En el período 1976-1980 se prosiguieron con las obras para la conclusión de la Central de Embalse Río III (con grandes dificultades originadas por el contratista) y se licitó y adjudicó la Central Atucha II y la planta de agua pesada de Arroyito.

La planta de elementos combustibles y el centro de Ezeiza continuó con sus actividades y se realizó un convenio con el Perú para la provisión de tecnología y asistencia técnica para la construcción y operación de un centro de investigación nuclear.

La inversión del período superó el equivalente a 1.300 millones de dólares.

SECTOR OBRAS PÚBLICAS

Vialidad Nacional

La Dirección de Vialidad Nacional no es una empresa y también figura en los cuadros bajo el rubro de Gobierno Nacional, dependiendo de la Secretaría de Estado de Obras Públicas y Transporte.

En el período 1976-1980 se licitaron 10.453 km de caminos y 9.670 metros de puentes; se adjudicaron 7.620 km de caminos y 8.099 metros de puentes; se iniciaron 6.369 km de caminos y 6.492 metros de puentes; se terminaron 7.974 km de caminos, 16.850 metros de puentes y 1.395 metros de túnel.

Entre las obras más importantes pueden destacarse el complejo ferrocarrilero Zárate - Brazo largo, el Túnel Internacional Cristo Redentor, el Puente Fray Bentos - Puerto Unzué, el puente Viedma - Carmen de Patagones, la autopista de acceso a Mendoza, la autopista de acceso a Tucumán, el acceso sur a

la ciudad de San Juan y la autopista San Nicolás - Rosario, así como importantes tramos en la provincia de Córdoba.

Conforme a la política de integración con países vecinos, se puso en marcha el Puente Posadas - Encarnación y el Puente Puerto Iguazú - Puerto Meira. La Dirección Nacional de Vialidad también cumplió un plan de obras en el Paraguay a través de rutas de vinculación con nuestro país, tomando a su cargo la financiación correspondiente.

La dotación de personal de Vialidad Nacional fue reducida en el período 1976-1980 de 19.600 agentes a 8.340. Esto se logró debido a la racionalización producida y a la transferencia al sector privado de mantenimiento de caminos, la contratación con empresas privadas de las inspecciones de obras y de la realización de proyectos y estudios (a fines de 1980, el 75% de la red nacional estaba bajo conservación contratada con empresas privadas mediante licitaciones públicas, quedando el saldo por completar).

En 1976 se encontró a Vialidad Nacional en una situación de dependencia de los aportes del Tesoro Nacional para desarrollar su acción. A partir de entonces se produjo un sustancial cambio en la estructura de sus recursos, destacándose por su importancia los impuestos a los combustibles, cubiertas, lubricantes y el Fondo Nacional de Autopistas. También recibió apoyo crediticio del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

La inversión del período fue superior al equivalente de 2.500 millones de dólares.

Obras Sanitarias

En el período 1976-1980 la inversión superó el equivalente a 820 millones de dólares.

Se terminaron 210 obras de abastecimiento de agua potable, cubriéndose una población casi de 200.000 habitantes. Con ello, el Servicio Nacional de Agua Potable y Saneamiento Rural cubrió 663 comunidades con casi 750.000 habitantes. Estas obras fueron apoyadas con créditos del Banco Interamericano de Desarrollo.

La empresa Obras Sanitarias de la Nación llevó a cabo una larga lista de obras en todo el país de acueductos, ríos subterráneos, sistemas de abastecimiento de agua, establecimientos potabilizadores, estaciones elevadoras de agua, desagües pluvio-cloacales, sistemas cloacales, etcétera.

De acuerdo con el programa de descentralización de servicios, en 1980 se procedió a la transferencia a las respectivas provincias de los servicios de abastecimiento de agua potable y de evacuación de desagües cloacales, quedando limitada la operación del organismo central a los servicios en la Capital Federal y conurbano bonaerense.

El sistema ferroviario

Las inversiones y obras en este rubro están someramente referidos en los capítulos "Las empresas del Estado y la Privatización periférica".

Estas obras y equipamiento tuvieron apoyo crediticio del Banco Mundial. Ya sobre el término de la gestión, y luego de una larga y ardua negociación, se aprobó por decreto el contrato de electrificación del Ferrocarril General Roca en la línea de Constitución, Témporley, Glew, Ezeiza, con financiamiento japonés.

La inversión del período superó el equivalente a 1.000 millones de dólares.

Transporte aéreo

Aerolíneas Argentinas recibió un importante apoyo con una inversión cercana al equivalente de 400 millones de dólares. Su oferta de asientos-kilómetro pudo expandirse de 5.800 millones en 1976 a 11.000 millones en 1980.

Esto fue posible por la introducción de nuevas aeronaves, incluyendo seis Boeing 727, que fueron financiados principalmente con crédito del Eximbank de los Estados Unidos.

En el período 1976-1980 fueron remodelados y ampliados los principales aeropuertos del país, especialmente en Ezeiza,

Córdoba, Mendoza, Mar del Plata y Aeroparque, quedando terminado el nuevo aeropuerto de Tucumán.

Transporte por agua y puertos

En el período 1976-1980 el Tonelaje de Porte Bruto total se incrementó de 1.697.000 TPB. a 3.070.234 TPB.

La participación privada aumentó del 51,5% al 57,8%. La flota de ELMA pasó de 36 a 58 buques, duplicándose la capacidad de bodega y reduciéndose la antigüedad promedio de 16,5 a 8,7 años.

La inversión en ELMA fue cercana al equivalente de 250 millones de dólares.

También se efectuó un importante reequipamiento con dragas y elementos auxiliares con apoyo financiero del gobierno de España y una inversión de 223 millones de dólares. Además se realizaron importantes obras de dragado por contrato, entre las que merece citarse la profundización y ensanche de los canales de acceso de Buenos Aires.

Asimismo, se llevaron a cabo inversiones significativas en la adquisición de grúas y el equipamiento y modernización de diversos puertos, incluidos el de Buenos Aires, en gran parte con equipos importados y financiamiento externo.

La Administración General de Puertos realizó una inversión equivalente a casi 200 millones de dólares y la Flota Fluvial de 40 millones de dólares.

Comunicaciones

Este sector requirió un serio esfuerzo para reparar el deterioro y atraso en que se encontraba.

En materia de comunicaciones ENTel, cuya inversión superó el equivalente a 1.740 millones de dólares; llevó a cabo un plan de emergencia de recuperación y normalización de los servicios urbanos y ampliación de los servicios interurbanos e internacionales.

Se contrató la fabricación e instalación de 900.000 nuevas líneas de equipos de conmutación interna y las redes exteriores correspondientes. Se concretó el proyecto del Cinturón Digital de Buenos Aires (comunicaciones entre la Capital Federal y suburbios y de éstos entre sí mediante dicho sistema moderno) así como el telediscado nacional, la instalación de la segunda estación terrena de satélite, una central telefónica internacional de telediscado directo para 1.000 abonados, la ampliación de la red de télex en 8.400 nuevas líneas que absorbe prácticamente la demanda insatisfecha, la instalación del sistema de telefonía rural, el refuerzo en la atención de las zonas de frontera y la ampliación y renovación del parque de teléfonos públicos automáticos.

Con respecto al correo, ENCOTEL con una inversión superior al equivalente de 60 millones de dólares, implantó el correo electrónico y el sistema de transmisión automática de mensajes (SITRAM) que permitió mejorar la prestación de servicio telegráfico.

Se instalaron emisoras de radiodifusión en núcleos poblados fronterizos y en mayo de 1980 se habilitó la transmisión de televisión color.

En materia de televisión, lo mismo que en aspectos vinculados a obras viales, accesos, aeropuertos y la construcción de estadios, el campeonato mundial de fútbol realizado en 1978 demandó también un serio esfuerzo de inversión de alrededor del equivalente a 60 millones de dólares.

ANEXO III

*¿La deuda externa revela una crisis financiera o económica?**

Las perspectivas futuras del problema de la deuda externa una vez superada la emergencia

Parece prudente continuar con las negociaciones de reestructuración de la deuda externa procurando abarcar los plazos más amplios posibles (caso México), que eviten el desgaste de continuas y demasiado frecuentes negociaciones y permitan a los países deudores contar con un horizonte más amplio para estructurar su política económica interna.

Paralelamente debe proseguirse con ciertas acciones positivas que ya se han iniciado y estudiarse en profundidad ciertas alternativas de solución para problemas que no pueden ocultarse que existen y que, de continuar, podrían obstaculizar la evolución de las previsiones más optimistas o agravar notablemente una situación de crisis que pudiera llegar a presentarse en el futuro.

No debemos dejar de destacar continuamente la estrecha vinculación que existe entre el sistema internacional monetario y financiero, el comercio mundial y el abastecimiento energético.

Al respecto puede ser útil recordar brevemente ciertas acciones que las diversas partes en juego deben o pueden desa-

*Última parte del artículo publicado en *Ámbito Financiero* los días 19 y 20 de diciembre de 1984.

rollar. Ello exige la voluntad por parte de cada una de ellas de compartir el esfuerzo y los costos requeridos.

a) Los países deudores deberán continuar realizando con decisión y perseverancia el ajuste de sus economías internas para lograr su equilibrio y saneamiento, de acuerdo con sus características propias, enfrentando con realismo sus problemas, y adoptando con coraje cívico y político un programa que contenga y reduzca la inflación que perjudica no sólo el nivel de ingresos y de vida de la población sino también toda posibilidad de crecimiento y de desarrollo sólido y sostenido.

Esto lo deben hacer aunque no tuviesen un problema de endeudamiento externo, pues es independiente del mismo y hace al interés del propio país, sin dejar de reconocer que la mejor marcha de la economía interna facilitará la solución de los problemas externos.

Esta política de ajuste, sin embargo, no significa que deben ahogarse las posibilidades productivas, pues ello sería contra-productivo y autoderrotante.

Tampoco es serio pretender que todos los países del mundo puedan restringir sus importaciones y aumentar sus exportaciones al mismo tiempo. Por el contrario, la mejor política de saneamiento y reactivación estará basada en un crecimiento equilibrado y conjunto de sus exportaciones e importaciones.

El esfuerzo exportador debe tender a que su tasa de crecimiento anual sea superior a la tasa de interés internacional. Si bien ello parece difícil en estos momentos, cabe recordar que entre 1976 y 1981 la Argentina aumentó sus exportaciones en más de 200%. Deben adoptarse las políticas necesarias para proporcionar el mayor impulso a las exportaciones.

b) Las naciones industrializadas tienen varias responsabilidades que afrontar:

1. Apoyar a los organismos financieros internacionales en la aplicación de posibles soluciones que impliquen aportes financieros adicionales.

2. Adopción de programas que otorguen con la mayor amplitud posible financiación para exportaciones de bienes de capital y otros requeridos para el desarrollo de los países, así

como programas de seguros para el financiamiento y la exportación.

3. Una firme acción práctica y no simplemente declamativa contra las diversas formas de proteccionismo comercial que impiden o dificultan el acceso a sus mercados de las exportaciones de los países en desarrollo.

4. La adopción de políticas económicas y financieras internas (especialmente fiscales y monetarias) que no causen perjuicios al sistema internacional, tales como las derivadas de altas tasas de inflación o de interés, que conducen finalmente a la inestabilidad monetaria y cambiaría o a situaciones recesivas. Ya se ha destacado que el motor más potente para volver a otorgar capacidad de pago externo a los países en desarrollo endeudados es el crecimiento económico sostenido de las naciones industrializadas en un contexto de tasas de interés internacionales a un nivel razonable.

En síntesis, si hemos dicho que los gobiernos de los países en desarrollo endeudados tienen la responsabilidad de adoptar las políticas económicas y financieras internas necesarias para su saneamiento y recuperación, los gobiernos de las naciones industrializadas deben tener también el mismo coraje cívico y político para evitar los desequilibrios internos que, en su caso, repercuten negativamente sobre las posibilidades de lograr un crecimiento equilibrado de la economía mundial.

c) Los Bancos comerciales acreedores, además de limitar al mínimo posible su margen o spreads, deberán asegurar el tiempo necesario, a través de la reestructuración de la deuda sobre un período suficientemente prolongado, que permita que se vuelva a generar la capacidad de pago de los países deudores. Para ello deberán tener en cuenta la evolución de la recuperación económica de los países industrializados como mercado para las exportaciones de aquellos, así como la relación entre el nivel de las tasas de interés para el servicio de la deuda y el volumen de los ingresos provenientes de las exportaciones de las naciones deudoras. Es obvio que el servicio de la deuda no puede absorber el total de las divisas anualmente disponibles, pues ello cercenaría la posibilidad de satisfacer

las importaciones requeridas por los países para desarrollar sus economías, cuyo estancamiento afectaría también los intereses de los acreedores al impedir la generación de medios de pago.

Si bien la capitalización de intereses no parece una óptima solución porque simplemente posterga el problema abultando los vencimientos futuros, debe tenerse en cuenta que en las actuales condiciones inflacionarias mundiales una parte del monto de los intereses corresponde a una amortización acelerada del capital por ajuste monetario.

d) Los organismos financieros internacionales también deben aportar su contribución.

El Fondo Monetario Internacional, que desempeñó un rol tan importante en la superación de la crisis de 1982/83, podría ampliar sus atribuciones creando, como han sugerido algunas propuestas, un mecanismo de financiación compensatoria de la fluctuación de los ingresos por exportaciones. De esta manera el Fondo, ampliando también sus recursos mediante diversos medios, podría llegar a financiar requerimientos por iliquidez temporaria causada por factores internacionales.

Paralelamente, correspondería procurar el fortalecimiento y ampliación de las actividades del Banco Mundial y de los Bancos Regionales de Desarrollo. Al respecto, por ejemplo, el Banco Mundial tiene una relación capital - préstamos de uno a uno. Si esta relación se duplicara, o sea, pasara a ser de uno a dos, la capacidad prestable del Banco aumentaría notablemente y podría incrementar la coordinación de sus actividades con las instituciones financieras comerciales, tales como el mayor uso del cofinanciamiento.

e) Un tema que es objeto en forma creciente de numerosos estudios, es la posibilidad de transformar una parte de los créditos de los Bancos comerciales en bonos de largo plazo a interés fijo.

Con ello se tiende a volver a las formas originales del financiamiento para el desarrollo que utilizaron nuestros países. Esta solución presenta diversas dificultades tales como las pérdidas por la tasa de descuento que seguramente reflejaría

el bono, así como la necesidad de alguna clase de garantía para que en las circunstancias presentes estos bonos pudiesen ser colocados en los mercados financieros internacionales. Para que ello fuera factible se requeriría la colaboración de todas las partes interesadas, incluyendo a los organismos financieros internacionales y a los pertenecientes a las naciones industrializadas.

f) Al considerar las diversas soluciones referidas, no debe perderse de vista que un complemento para contribuir a facilitar el esfuerzo de los países en desarrollo para hacer frente a sus obligaciones externas, puede encontrarse en la inversión directa extranjera que, dirigida a los diversos sectores económicos del país más atractivos, no sólo promoverá una mayor producción sino también proveerá al país del ingreso de las divisas originadas en la inversión. Evidentemente, la mayor o menor afluencia de capitales de riesgo del exterior estará vinculada a las favorables condiciones económicas y políticas que presenten las diversas naciones.

Conclusión

Debemos tener presente, pues, que no estamos afrontando una crisis financiera circunstancial, sino que básicamente existe una crisis económica derivada de factores que hacen a la estructura misma de la economía mundial. Los mecanismos económicos que regulan el flujo internacional de bienes y de capitales se hallan afectados desde hace ya bastante tiempo por factores que perturban seriamente tanto el sistema monetario y financiero internacional como el del comercio mundial. Hasta que estos factores no sean corregidos, considerados en su globalidad y en un ambiente de coordinación y no de confrontación entre los diversos países y regiones del mundo, no podrán alcanzarse verdaderas soluciones de fondo. En este sentido, debe lograrse un equilibrio razonable entre el crédito, el comercio internacional y el crecimiento económico.

Los problemas del desarrollo mundial no pueden solucionarse de la noche a la mañana ni tampoco todos juntos. Sin

embargo, es indispensable que, tomando en cuenta los aspectos básicos de los mismos, sin perderse en detalles, puedan crearse las condiciones necesarias para su evolución favorable. Dada la interdependencia política, económica y social que existe en la actualidad, el bienestar de unos no podrá ser sólido y duradero mientras no puedan haber vías de solución para mejorar la situación de los menos adelantados que tengan la voluntad de trepar gradualmente por los escalones del desarrollo por las vías más seguras y sanas.

El mundo es uno solo y el destino de cada uno está íntimamente ligado al de los demás.

ÍNDICE

PRÓLOGO.....	7
PREFACIO DEL LIBRO <i>Bases para una Argentina Moderna 1976 - 1980</i>	11
I INTRODUCCIÓN.....	15
II EL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN, SANEAMIENTO Y EXPANSIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA ANUNCIADO EL 2 DE ABRIL DE 1976.....	21
III LA REDEFINICIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.....	25
La función subsidiaria del Estado en la Economía.....	25
IV EL REDIMENSIONAMIENTO DEL ESTADO.....	28
1. Reducción del Déficit del Presupuesto.....	29
2. Reducción y racionalización del gasto público.....	31
El gasto militar.....	35
La eficiencia en el gasto público.....	35
3. Reordenamiento y reprogramación de la inversión pública.....	36
La magnitud de la inversión pública requerida.....	38
La opinión de Friedrich von Hayek.....	38
El presupuesto decenal de inversión pública.....	39
4. El programa de privatización de Empresas del Estado.....	42
A. Empresas comerciales e industriales (anteriormente privadas) intervenidas o administradas por el Estado.....	43
B. Empresas con tenencias accionarias en manos del Banco Nacional de Desarrollo y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro.....	44

C. Empresas originariamente estatales o mixtas. Ejemplos negativos en el área petroquímica y siderúrgica.....	45
D. Grandes empresas estatales de servicios públicos. Empresas del Estado: su reorganización y racionalización.....	52
Los ferrocarriles.....	54
El caso de YPF y su endeudamiento.....	59
La privatización periférica.....	63
1. El embarque y la exportación de granos.....	65
2. El transporte de gas.....	66
3. Exploración y explotación de Petróleo.....	66
4. Ferrocarriles.....	67
5. Organismos descentralizados. Vialidad Nacional.....	71
6. Otros casos.....	73
7. Tres casos especiales: Entel, Austral y la Ítalo.....	73
E. Consideraciones generales sobre el proceso de privatización en el período 1976 - 1980.....	82
5. La Reforma Impositiva.....	89
Principios básicos de la política impositiva.....	90
Medidas concretas adoptadas de acuerdo con estos principios.....	90
Política Aduanera.....	93
Conclusión.....	94
V EL PROGRAMA DE LIBERALIZACIÓN, APERTURA Y MODERNIZACIÓN DE LA ECONOMÍA.....	96
Síntesis de las principales medidas.....	96
1. Libertad de precios.....	97
2. Libertad del mercado cambiario.....	97
3. Libertad de Comercio Exterior.....	98
4. Libertad de exportaciones.....	98
5. Liberalización de las importaciones.....	100
6. Libertad de las tasas de interés y reforma del sistema financiero.....	102
7. Libertad de alquileres urbanos.....	102
8. Eliminación de las tarifas políticas.....	103
9. Eliminación de los subsidios y de la sobreprotección.....	103
10. Libertad de concertación de los salarios.....	104
11. Liberalización del régimen para las inversiones extranjeras.....	106
12. Liberalización del régimen para la transferencia	

de tecnología.....	108
13. Importantes y numerosas medidas legislativas para liberalizar y promover la producción.....	109
Síntesis de resultados económicos destacables produ- cidos como consecuencia de las medidas sanciona- das.....	109
1. Inversión Bruta Interna y Producto Bruto Interno.	109
2. Inversión en equipo durable de producción.....	110
3. Inversión en construcción pública y privada.....	110
4. Salario real.....	110
5. Desocupación y subempleo.....	111
6. Sector agropecuario.....	111
7. Embarques de granos y subproductos.....	111
8. Exportaciones de carne.....	112
9. Ampliación de la frontera agropecuaria.....	113
10. Exportaciones.....	113
11. Importaciones de bienes de capital.....	114
12. Intercambio global externo.....	114
13. Productividad Industrial.....	114
14. Inversión industrial.....	115
15. La Promoción Industrial.....	115
16. Petróleo.....	115
17. Gas Natural.....	117
18. Energía eléctrica.....	118
19. Inversiones Extranjeras.....	121
20. Transferencia de Tecnología.....	122
21. Inversión Pública.....	123
Consideraciones generales sobre el proceso de libe- ración y apertura de la economía argentina en el perí- odo 1976 - 1980.....	124
Las críticas a la apertura económica del período 1976 - 1980.....	129
Tres casos presentados como ejemplo:	133
La industria de aceites comestibles.....	134
La industria textil.....	136
La industria automotriz.....	137
Conclusión.....	140
VI LA REFORMA FINANCIERA.....	146
Consideraciones generales.....	146
La liberación de las tasas de interés.....	148

La garantía de los depósitos.....	151
La crisis bancaria de 1980 y sus consecuencias.....	156
Críticas al régimen financiero originadas en la crisis bancaria.....	157
Resultados de la reforma financiera.....	163
Consideraciones finales.....	164
Anécdotas ilustrativas.....	165
Conclusión.....	168
VII LA DEUDA EXTERNA.....	173
1. La verdadera naturaleza del problema del endeudamiento externo.....	173
2. La circunstancias que motivaron el crecimiento de la deuda externa en la década de 1970 (especialmente en su segunda mitad) y la magnitud absoluta y relativa que alcanzó.....	176
3. El destino que se dio a los recursos provenientes del financiamiento externo que originó el endeudamiento.....	183
4. Las causas que llevaron a la situación de crisis de la deuda externa.....	187
5. Las perspectivas futuras una vez superada la emergencia.....	189
6. La fuga de capitales y los viajes al exterior.....	191
VIII EL PROGRAMA DE ESTABILIZACIÓN MONETARIA.....	194
La evolución hasta fines de 1978.....	194
El sistema cambiario de 1979 - 1980.....	203
La reducción de costos.....	207
Los resultados logrados hacia fines de 1980.....	207
Las críticas al sistema cambiario de 1979 - 1980 y la devaluación del 2 de febrero de 1980.....	209
El final del sistema cambiario de 1979-1980 y la devaluación del 2 de febrero de 1980.....	213
IX QUINCE AÑOS DESPUÉS.....	226
La difícil transferencia del gobierno a principios de 1981.....	226
La última etapa del Proceso de Reorganización Nacional.....	233
La presidencia del Dr. Alfonsín.....	234

La presidencia del Dr. Menem.....	236
El nuevo proceso de privatización.....	237
La nueva política de apertura económica.....	241
X EPÍLOGO.....	244

ANEXOS

I. Gráficos y cuadros estadísticos.....	249
1. Reforma arancelaria -Evolución 1976 - 80.	
2. Reforma arancelaria 1976 - 80 -Evolución del arancel promedio por industria.	
3. Reforma arancelaria 1976 - 84. Resolución M.E. 1634/78. Escala de agregados económicos.	
4. Reforma arancelaria 1976 - 84. Estructuras arancelarias. Número de posiciones por derechos de importación.	
5. Inversión Bruta Fija (% del P.B.I) 1970 - 90.	
6. Inversión en equipo durable de producción 1970 - 90.	
7. Producto Bruto Interno 1970 - 90.	
8. P.B.I. Industrias manufactureras 1970 - 90.	
9. P.B.I. Construcciones 1970 - 90.	
10. Desocupación y desempleo 1974 - 91.	
11. P.B.I. Sector Agropecuario 1970 - 90.	
12. Producción de cereales y oleaginosos 1969/70 - 1990/91.	
13. Exportación de los principales cereales y oleaginosos 1970 - 90.	
14. Exportaciones totales 1970 - 90.	
15. Exportaciones totales discriminadas en productos primarios, manufacturas de origen agropecuario y manufacturas de origen industrial 1970 - 90 en dólares corrientes.	
16. Idem en dólares constantes.	
17. Importaciones totales discriminadas por rubro 1970 - 90 en dólares corrientes.	
18. Idem en dólares constantes.	
19. Producción de petróleo 1955 - 90.	
20. Reservas comprobadas de gas natural 1970 - 90.	
21. Inversiones extranjeras 1955 - 80 en dólares constantes.	
22. Composición de la inversión extranjera 1977 - 80 según país de origen.	

23. Composición de la inversión extranjera según sector de destino.
24. Composición de la inversión extranjera 1977 - 80 según formas de aporte.
25. Inversión extranjera 1977 - 80 según inversores por primera vez o no.
26. Primera inversión extranjera en el país 1977 - 80 en empresas nuevas o existentes.
27. Inversión real sector público 1970 - 88 como % del P.B.I.
28. Inversión pública real (1976 - 1980).
29. Evolución de la tasa de interés externa (prime rate) 1970 - 90.
30. Evolución de la tasa de interés interna pasiva libre a 30 días (promedio mensual).
31. Inserción de la economía en el comercio internacional (Exportaciones/PBN).
31. Bis. Idem - Importaciones/PBN.
32. Deuda externa por capital -1975/80.
33. Deuda externa pública y privada por capital -1975 - 1981.
34. Relación Deuda Externa Neta/Exportación 1970-1990.

II. Enumeración de las principales obras e inversiones públicas realizadas en el período 1976 - 1980.....	284
<i>Sector energético</i>	284
Petróleo.....	284
Gas natural.....	285
Energía eléctrica.....	285
Hidronor.....	285
Agua y Energía Eléctrica.....	285
Segba.....	286
Entes Binacionales.....	286
Comisión Nacional de Energía Atómica.....	286
<i>Sector Obras Públicas y Transporte</i>	287
Vialidad Nacional.....	287
Obras Sanitarias.....	288
El sistema ferroviario.....	289
Transporte Aéreo.....	289

Transporte por agua y puertos.....	290
Comunicaciones.....	290
III. ¿La deuda externa revela una crisis financiera o económica?.....	292
Las perspectivas futuras para el problema de la deuda externa una vez superada la emergencia.....	292

Adrián Guissarri

La Argentina informal

Realidad de la vida cotidiana

La economía informal abarca las actividades de quienes ignoran las normas legales y reglamentos vigentes, eludiendo las trabas, los impuestos y los controles. Es la llamada economía negra o paralela, un fenómeno universal, presente incluso en los países desarrollados. En la Argentina de hoy la informalidad se practica sin distinción de posiciones sociales, económicas o políticas. Un libro útil, informativo, revelador.

Empresario Argentino, presidente de Acindar, vicepresidente de FIEL y miembro del Consejo Asesor Empresarial de la OEA. Es autor de diversos libros y publicaciones sobre temas económicos y jurídicos.

•

En el último cuarto del siglo xx se han producido algunos de los cambios ideológicos, políticos, económicos y sociales más importantes de la historia moderna.

Todo parece indicar que para el año 2000 el mundo ya no será el mismo.

Este libro describe una experiencia de gobierno en nuestro país que precedió de alguna manera los grandes cambios a que asistimos hoy en la Argentina y en el mundo.

Se trata, en definitiva, de saber rescatar del pasado lo que resulta útil en la acción futura.



Durante medio siglo —sostiene el *Dr. José A. Martínez de Hoz*—, la Argentina ha vivido aislada, en una economía cerrada y estatizante. Los esfuerzos para revertir esta tendencia no tuvieron la continuidad necesaria. En 1976 el *Dr. Martínez de Hoz*, ministro de economía del general Videla, puso en marcha una acción global para cambiar las bases mismas de la estructura económica existente. Tres principios rigieron, según él, su acción: 1. La limitación del Estado a su función subsidiaria, para fortalecer lo que le es propio e indelegable; 2. La apertura de la economía a la competencia interna y externa y su liberalización y desregulación; 3. La estabilización monetaria, mediante la reducción de la alta inflación que se había enquistado en la sociedad argentina.

Quince años después, el autor describe los méritos y falencias de su intento y relata algunos episodios no conocidos hasta ahora públicamente. El desapasionamiento de la mirada retrospectiva resulta útil para extraer enseñanzas de la experiencia, cuando en la Argentina y en el mundo parecen imponerse dichas ideas.

Aunque el esfuerzo de 1976-1980 quedó trunco, dice *Martínez de Hoz*, influyó en la maduración de la sociedad argentina, que parece haber producido un cambio de mentalidad indispensable para el progreso futuro del país.

I.S.B.N.: 950.04.1168-7

